REPÚBLICA DE COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL	**COMUNICADO No. 23** **Junio 20 y 21 de 2018**

LA CORTE CONSTITUCIONAL ACEPTÓ LAS OBJECIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL, EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE LEY QUE DISMINUÍA LA COTIZACIÓN AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE SALUD DE LOS PENSIONADOS, ANTE LA INEXISTENCIA DE LA INICIATIVA O DEL AVAL DEL EJECUTIVO EXIGIDO POR EL ARTÍCULO 154 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

I. EXPEDIENTE OG-155 - SENTENCIA C-066/18 (Junio 20)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma objetada

Proyecto de ley No. 062 de 2015 Cámara-170 de 2016 Senado, acumulado con el P.L. No. 008 de 2015 Cámara

Por el cual se modifica la cotización mensual al Régimen contributivo de Salud de los Pensionados

ARTÍCULO 1° Modifíquese el inciso del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional.

La cual se hará efectiva a partir del 1 de enero de 2017.

ARTÍCULO 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sean contraria

2. Decisión

Primero.- **DECLARAR FUNDADAS** las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en relación con el Proyecto de Ley número 062 de 2015 Cámara- 170 de 2016 Senado, acumulado con el P.L. No. 008 de 2015 Cámara *"Por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados*".

Segundo.- En consecuencia, declarar **INEXEQUIBLE** el Proyecto de Ley número 062 de 2015 Cámara- 170 de 2016 Senado, acumulado con el P.L. No. 008 de 2015 Cámara *"Por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados*".

3. Síntesis de la providencia

El Presidente de la República y los ministros de Hacienda y Crédito Público, Salud y del Trabajo objetaron la constitucionalidad del proyecto de ley referido al considerar que éste incurría en las siguientes violaciones a la Constitución **(i)** desconocimiento del artículo 154 Superior, en tanto establecía una exención tributaria sin que el asunto hubiera sido tramitado a iniciativa del Gobierno, o con su aval; **(ii)** la aprobación en la plenaria del Senado de la República del informe de conciliación del proyecto de ley no fue objeto de deliberación ni fue aprobado a través de votación nominal y pública; **(iii)** transgresión de los principios de equidad y progresividad en materia tributaria por cuanto propone una modificación en la carga impositiva de un grupo específico de contribuyentes, omitiendo analizar la capacidad contributiva del grupo específico de contribuyentes, omitiendo analizar la capacidad contributiva del grupo específico, la progresividad del sistema de salud y la capacidad contributiva del resto de contribuyentes que pertenecen al sistema; **(iv)** infracción de los principios de solidaridad y progresividad de la seguridad social establecidos en el artículo 48 de la Constitución Política y **(v)** desconocimiento del criterio de sostenibilidad fiscal.

La Corte analizó en primer término, el cargo concerniente a la necesidad de iniciativa gubernamental del proyecto de ley bajo análisis, reiterando su jurisprudencia en relación con la naturaleza jurídica de contribución parafiscal de las cotizaciones en salud, habida cuenta que el proyecto de ley objetado disponía una modificación del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, disminuyendo la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados del 12 % al 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional, la cual se haría efectiva desde el 1 de enero de 2017.

En ese orden, advirtió que la disminución de dicha tarifa se encontraba sometida al artículo 154 de la Constitución, el cual prescribe que las leyes que decretan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales "*sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno*." Así mismo, recordó que el establecimiento de exenciones tributarias, entendidas como aquellas en las que se impide el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o disminuye la cuantía de la misma, requiere de la iniciativa del Ejecutivo o que se haya contado con su aval. Observó, que esto responde al andamiaje constitucional sobre el manejo de las finanzas públicas establecidas en la Carta Política de 1991, que permite hacer armónicas las competencias propias del Presidente de la República con las del Congreso. En ese sentido, este tipo de decisiones deben ser tomadas con la intervención de las dos ramas tanto por la experticia económica del Ejecutivo, como por su función de dirección del tesoro y del presupuesto.

Por consiguiente, la aprobación del proyecto de ley objetado con su consecuente desfinanciación del sistema de seguridad social en salud implicaba, de contera, una afectación a las rentas nacionales, que de igual manera exigía la iniciativa del gobierno o su aval, de conformidad con el numeral 11 del artículo 150 constitucional.

Adicionalmente, la Corte ha considerado que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la presentación del proyecto de ley, sino que de conformidad con el espíritu del artículo 154 de la Constitución, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se manifieste un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto, que en todo caso deber ser otorgado dentro del trámite del proyecto de ley. En relación con el proyecto de ley hoy objetado, se encontró que el 4 de agosto de 2015, el representante a la Cámara Alejandro Carlos Chacón Camargo radicó el Proyecto de Ley Nro. 062 de 2015 Cámara *"por el cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados"*. El proyecto se publicó en la Gaceta del Congreso No. 579 de 2015 del 6 de agosto de la misma anualidad. En consecuencia, este proyecto no contó con la iniciativa gubernamental exigida en el artículo 154 Superior para los proyectos de ley que decreten exenciones de una contribución parafiscal. De igual manera, tampoco obtuvo el aval posterior, sino que por el contrario, durante el trámite del proyecto, tanto el Ministro de Hacienda y Crédito Público, como los ministros de Salud y de Trabajo presentaron en varias oportunidades, su oposición al proyecto.

En consecuencia, el Tribunal concluyó que las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno nacional frente a la exigencia del aval gubernamental establecida en el artículo 154 de la Carta Política estaban fundadas y por tanto, no había lugar a examinar las demás objeciones, toda vez que procedía declarar la inexequibilidad del proyecto de ley examinado.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó su voto, por cuanto en su criterio, la disminución del monto de la cotización mensual al régimen contributivo de salud a cargo de los pensionados no constituye exención a la contribución especial para dicho sistema de salud, sino fijación de un porcentaje mediante reducción del mismo y, por ende, no requería de la iniciativa ni del aval gubernamental a que hace referencia el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política. De tal modo que, si aceptamos que corresponde al Congreso "*… Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales…"* (artículo 150 numeral 12 ib.), sin aval del Ejecutivo, con la misma razón puede modificar la tarifas aplicables a la mismas, como lo hace el proyecto de ley.

En ello coincide tanto con las manifestaciones del Congreso de la República y del Procurador General de la Nación durante el trámite del presente asunto, como con la propia posición de

la Corte que así lo ha sostenido en sentencia C-430 de 2009, refiriéndose precisamente a la fijación del 12% de la cotización de salud a cargo de los pensionados, en la cual afirmó que *"Es lo que ocurre en el caso concreto, en el que se verifica una modificación 'favorable' al sujeto pasivo de la contribución parafiscal en materia de salud, la cual si bien* ***no constituye una exención porque no afecta la base gravable de la cotización -mesada pensional- sí representa la minoración del tributo parafiscal,*** *es decir, de la alícuota que al aplicarse a la base gravable señala el monto de la cotización obligatoria a cargo del pensionado".* (Negrillas fuera del texto).

Adicionalmente, el Magistrado Rojas encontró profundamente inequitativo, que la cotización de quienes aún se hallan activos en el mercado laboral colombiano sea del 4%, en tanto que la de quienes ya han dejado de contar con dicha condición laboral favorable deban asumir la totalidad del 12% de la misma. Esta situación era la que pretendía corregir el proyecto de ley, mediante debate que se surtió en democracia.

El Magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** aclaró el voto en lo relacionado con la naturaleza jurídica de la disposición legal objetada y el Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se reservó una eventual aclaración del voto.