

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Informalidad

En las demandas de inconstitucionalidad no se puede exigir un rigorismo técnico especializado, pues siendo ésta una acción pública ciudadana el excesivo formalismo entrabaría el ejercicio pleno de un derecho constitucional que se ha querido fortalecer y proteger.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Vicios de forma

Peticiones de esta índole no son del todo extrañas a los juicios constitucionales por vicios de procedimiento en la formación de las leyes, pues si la Corte al efectuar el examen correspondiente encuentra vicios formales de carácter subsanable, debe proceder de conformidad con lo ordenado en el parágrafo del artículo 241 de la Constitución, esto es, devolver la ley a la Cámara correspondiente para que enmiende el defecto observado, ya sea ordenando que se ejecute una actividad que no se realizó, se repita un trámite legislativo por no haberse respetado los términos fijados, se incluya un artículo que se omitió a pesar de haber sido debidamente aprobado, etc., ya que la declaración de inexecutable en estos eventos sólo opera por vicios insubsanables. Conviene precisar que los demandantes en juicios de constitucionalidad como en cualesquier otros, bien pueden hacer las peticiones que consideren necesarias, pues el estudio de su pertinencia o conducencia es labor que debe cumplir el juez, en este caso la Corte Constitucional, y si las encuentra impertinentes o improcedentes ha de desecharlas.

NORMA ACUSADA-Modificaciones en el Congreso/COMISION ACCIDENTAL-Funciones

Es evidente que entre el texto del artículo aprobado por la Plenaria del Senado de la República y el aprobado por la Cámara de Representantes, existen diferencias sustanciales. Ante la notable disparidad de textos, correspondió a la comisión accidental conciliar las diferencias existentes y fue así como surgió una nueva norma que vendría a reemplazar las disímiles. Así las cosas, no les asiste razón a los accionantes pues sí hubo diferencias entre los textos aprobados por las Plenarios del Senado y la Cámara, lo que motivó que ese precepto fuera objeto de conciliación por parte de la comisión accidental designada para el efecto, trámite que se ajusta a los cánones constitucionales que rigen la materia.

COMISION ACCIDENTAL-Funciones

La función de la comisión accidental es la de preparar el texto del artículo o artículos que habrán de reemplazar a aquél o aquellos que presentaron disparidad o diferencia en las plenarios de Senado y Cámara, siempre y cuando se adecuen al querer mayoritario del Congreso Nacional. Las comisiones accidentales al conciliar los textos disímiles bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando obtengan la aprobación de las Plenarios de las Cámaras y no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad.

DERECHO A LA SALUD DE COMUNIDAD INDIGENA/LEY DE SEGURIDAD SOCIAL

La ausencia de definición, en la ley acusada, de la expresión "comunidades indígenas", no vulnera el derecho a la salud de las personas que las conforman, pues la misma norma acusada las enuncia como sujetos del régimen subsidiado de salud, y por tanto,

beneficiarias de los servicios correspondientes.

REF.: Expediente No. D-692

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 157 de la ley 100 de 1993

Demandantes: Gabriel Muyuy Jacanmejy y Edgar Pardo Rodríguez

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Acta No. 25

Santafé de Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos GABRIEL MUYUY JACANMEJOY y EDGAR PARDO RODRIGUEZ presentan demanda contra el artículo 157 de la ley 100 de 1993, por vicios de procedimiento en su formación.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales estatuidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. NORMA ACUSADA

El texto del precepto legal impugnado, es el que sigue:

LEY 100 DE 1993

"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se adoptan otras disposiciones".

".....

"Artículo 157. Tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud. A partir de la sanción de la presente ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el sistema general de seguridad social en salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

A. Afiliados al sistema de seguridad social.

Existirán dos tipos de afiliados al sistema general de seguridad social en salud;

1. Los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente ley.

2. Los afiliados al sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el artículo 211 de la presente ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán subsidiadas en el sistema de seguridad social en salud la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia,

dentro de este grupo, personas tales como las madres durante el embarazo, parto y postparto y periodo de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 65 años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores y profesionales independientes, artistas y deportistas, toreros y sus subalternos, periodistas independientes, maestros de obra de construcción, albañiles, taxistas, electricistas, desempleados y demás personas sin capacidad de pago.

B. Personas vinculadas al sistema.

Los participantes vinculados son aquellas personas que por motivos de incapacidad de pago y mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado tendrán derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado.

A partir del año 2.000, todo colombiano deberá estar vinculado al sistema a través de los regímenes contributivo o subsidiado, en donde progresivamente se unificarán los planes de salud para que todos los habitantes del territorio nacional reciban el Plan Obligatorio de Salud de que habla el artículo 162.

PARAGRAFO 1. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de estímulos, términos, controles y sanciones para garantizar la universalidad de la afiliación.

PARAGRAFO 2. La afiliación podrá ser individual o colectiva, a través de las empresas, las agremiaciones o por asentamientos geográficos, de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se expida. El carácter colectivo de la afiliación será voluntario, por lo cual el afiliado no perderá el derecho a elegir o trasladarse libremente entre entidades promotoras de salud.

PARAGRAFO 3. Podrán establecerse alianzas o asociaciones de usuarios, las cuales serán promovidas y reglamentadas por el Gobierno Nacional con el fin de fortalecer la capacidad negociadora, la protección de los derechos y la participación comunitaria de los afiliados al sistema general de seguridad social en salud. Estas agrupaciones de usuarios podrán tener como referencia empresas, sociedades mutuales, ramas de actividad social y económica, sindicatos, ordenamientos territoriales u otros tipos de asociación, y podrán cobrar una cuota de afiliación.

PARAGRAFO 4. El Consejo Nacional de Seguridad Social definirá y reglamentará los grupos de afiliación prioritaria al subsidio."

III. LA DEMANDA

En esta oportunidad se presenta una demanda de inconstitucionalidad por omisión, pues se acusa al artículo 157 de la ley 100 de 1993 por no incluir en su texto algunos apartes que, según los actores, fueron aprobados debidamente por las Plenarias de Senado y Cámara, concretamente en lo que se refiere a la definición de comunidades indígenas. Conviene, entonces, transcribir textualmente los hechos que se aducen en la demanda para pedir la inexequibilidad del precepto citado.

"Recientemente se tramitó en el Congreso de la República el proyecto de ley que se conoce como de seguridad social -ahora ley 100 de 1993-, en el segundo debate que se dió en la Cámara de

Representantes a que fue sometido dicho proyecto en cada una de las respectivas Corporaciones se incluyó en el capítulo 2, lo referente a los afiliados al sistema entre ellos (sic) como lo menciona el literal b), y lo define el párrafo cuarto del artículo 157."

"Al revisar el texto del artículo 157, párrafo cuarto, notamos la ausencia de las definiciones de los afiliados al sistema en particular en lo que tiene que ver con las comunidades indígenas."

"Según el texto de la ley 100, el párrafo cuarto del artículo 157, excluye las definiciones de los afiliados al sistema y le otorga facultades al Consejo Nacional de Seguridad Social, para definir y reglamentar los grupos de afiliación prioritaria al subsidio."

"La Comisión redactora omitió lo acordado en los últimos debates, por lo cual la mencionada ley se encuentra incurso en la causal de inconstitucionalidad por vicios de forma según lo establece el numeral cuarto del artículo 241 de la Constitución Nacional".

Y, agregan que dicha anomalía viola el artículo 161 de la Carta, "puesto que las comisiones de conciliación sólo pueden modificar los textos y llegar a acuerdos sobre ellos cuando surgieren discrepancias en lo aprobado en una y otra Cámara; pero el párrafo 4o. del artículo 162 del Senado se (sic) corresponde en su integridad con el párrafo 4o. del artículo 157 aprobado por la Cámara de Representantes".

Para finalizar, manifiestan que "la arbitrariedad cometida al eliminar un texto aprobado íntegramente, afecta gravemente las conquistas legales adquiridas por las comunidades indígenas, como la gratuidad del servicio de salud. La frase clave 'sin perjuicio de lo dispuesto en el decreto 1811 de 1990 y demás legislación concordante', fue aprobada por iniciativa propuesta por los senadores indígenas con el visto bueno de los ponentes de ambas Cámaras".

En este orden de ideas, solicitan a la Corte que haga los siguientes pronunciamientos:

1.- "Se ordene la inclusión en el artículo 157 de la mencionada ley, de la totalidad de los incisos del párrafo 4o., correspondientes al artículo 157 del proyecto de ley 204 aprobado por la Corporación-Cámara de Representantes, en particular lo referente a COMUNIDADES INDIGENAS, de la manera como fue aprobado en esa corporación, según Gaceta del Congreso No. 397, del martes 16 de noviembre de 1993."

2.- "Se ordene la inclusión en el artículo 157 de la mencionada ley de seguridad social -100 de 1993- de la totalidad de los incisos del párrafo 4o. del artículo 162, del proyecto de ley No. 155, aprobado en la Corporación - Senado de la República, y de la manera como fue aprobado de acuerdo al texto publicado en la Gaceta del Congreso No. 434 del viernes 3 de diciembre de 1993".

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

Dentro del término legal estatuido para el efecto, se presentaron varios escritos, algunos destinados a justificar la constitucionalidad de lo acusado y otros, para impugnar la demanda. Veamos:

1.- La Ministra de Trabajo y Seguridad Social, actuando por intermedio de apoderado, pide a la Corte que en caso de encontrar vicios de procedimiento subsanables, devuelva el expediente al Congreso para que los corrija y, en subsidio de lo anterior, se declare exequible el artículo objeto de demanda.

Luego, manifiesta que no son de recibo las razones que esgrimen los demandantes, quienes no precisan los vicios de procedimiento en la formación de la ley, pues simplemente presentan los proyectos aprobados en ambas Cámaras para indicar que "no había discrepancia en torno a ese artículo en particular y, por ende, no podían conformarse comisiones de conciliación"; por que de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 Superior, dichas comisiones accidentales se crean cuando existen discrepancias en el proyecto, tomado éste como "unidad sistemática, sin limitar la conciliación a la modificación y ajuste de las normas o artículos que no coincidan en ambas aprobaciones. Una interpretación de este tipo restringiría la conciliación e impediría terceras soluciones. La finalidad de la norma constitucional consiste en que las diferencias de criterio entre las Cámaras encuentren solución política, para la cual está permitido elaborar cualquier clase de texto que deberá ser aprobado en sesiones plenarias de éstas".

Y concluye que el artículo 157 de la ley 100 de 1993, fue producto de "un acuerdo político, celebrado conforme lo ordena el artículo 161 de la Carta y aprobado por las plenarias de ambas Cámaras, entonces, no puede predicarse vicio de inconstitucionalidad alguno".

2.- El ciudadano JESUS VALLEJO MEJIA impugna la demanda, pues considera que ésta no reúne los requisitos que exige el artículo 2o. del decreto 2067 de 1991, según el cual en las acciones públicas de inconstitucionalidad debe indicarse, "cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma como fué quebrantado", lo que no cumplieron los demandantes en esta oportunidad.

Por tanto, considera que "los demandantes debieron explicar cuáles fueron las circunstancias que dieron lugar a que se integrara una comisión accidental de conciliación para resolver discrepancias entre el Senado y la Cámara respecto del contenido del proyecto de ley; cómo fue la propuesta que aprobó dicha comisión; si su texto fue sometido a decisión final en cada Cámara; y cuál fue el resultado de esa decisión. Sólo así podría la Corte Constitucional pronunciarse acerca de si la expresión y los incisos que los demandantes consideran irregularmente omitidos se aprobaron por el Congreso o no".

Por otra parte, sostiene que las pretensiones de la demanda adolecen de fallas técnicas insubsanables, ya que se pide incluir unos apartes en el artículo 157 de la ley 100 de 1993, sin tener en cuenta que éstos "deben ser consecuencia de alguna declaración de inconstitucionalidad que en forma previa y como supuesto de ello se solicite", en consecuencia, solicita a la Corte que se declare inhibida para fallar.

3.- El ciudadano MAURICIO FAJARDO GOMEZ solicita a la Corte que declare exequible la disposición acusada, pero en caso de llegar a aceptarse la tesis de "la falta de competencia" para emitir pronunciamiento sobre las pretensiones de los demandantes, se declare inhibida.

Las consideraciones en que se basa para hacer estas peticiones, son las que se resumen en seguida.

- Al examinar el trámite dado en el Congreso de la República a la ley 100 de 1993, se advierte la existencia de discrepancias entre el Senado y la Cámara sobre varias de sus disposiciones, entre otras, el artículo 157, materia de acusación, lo que motivó el nombramiento de una comisión accidental, que propuso un nuevo texto normativo, el que fue aprobado por las Plenarias de las dos Cámaras; entonces, no existe violación de la Constitución porque tal comisión contaba con facultades suficientes para modificar el texto original del artículo precitado.

- En lo que respecta a las pretensiones de los demandantes para que se ordene incluir algunos apartes normativos en el texto final del artículo 157 demandado, sostiene que la Corte Constitucional sólo tiene facultades para decidir si una norma está en concordancia con la Carta, declarándola exequible o inexecutable, "pero nunca tiene la facultad de subsanar ella misma una ley estatuyendo (sic) el poder legislativo", por tanto, la Corte debe declararse inhibida y no acceder a esas peticiones.

4.- El Secretario Jurídico de la Presidencia de la República considera que la disposición demandada está conforme con la Constitución, pues según consta en las Gacetas del Congreso, el literal b) del artículo 157 demandado, en el texto aprobado por el Senado aparece con 18 grupos de personas beneficiarias del sistema subsidiado de seguridad social, y 11 definiciones en el párrafo 4o. del mismo artículo; en cambio, en el texto aprobado por la Cámara, sólo figuran 11 grupos de beneficiarios los que fueron definidos en su totalidad, situación que ameritaba la unificación de los textos disímiles, labor que correspondió a la Comisión Accidental, que presentó como texto definitivo el que se acusa, el cual fue aprobado por las Plenarias de las dos Cámaras, y que, a su juicio, tiene "más coherencia, técnica jurídica y justicia con los otros 7 grupos de beneficiarios no incluidos inicialmente, al establecer que: 'El Consejo Nacional de Seguridad Social definirá y reglamentará los grupos de afiliación prioritaria al subsidio'".

Igualmente, señala que la no inclusión de la definición de "comunidades indígenas" no viola el derecho de éstas a la salud, en los términos establecidos en el decreto 1811 de 1990 y demás legislación concordante, pues estas normas "siguen incólumes, ya que la ausencia de una norma que de manera redundante decía que una disposición vigente seguía vigente, no implica la desaparición de tal disposición. En otras palabras, la modificación introducida por la Comisión Accidental y acogida por las plenarias es inocua respecto de los derechos a la salud de los indígenas."

V. CONCEPTO FISCAL

Ante el impedimento manifestado por el Procurador General de la Nación y aceptado por esta Corporación mediante auto del 1o. de diciembre de 1994, correspondió al Viceprocurador emitir el concepto fiscal, el que concluye solicitando a la Corte que declare exequible el artículo 157 demandado, pero únicamente en lo que atañe al cargo formulado.

Son estas algunas de las argumentaciones en que se fundamenta dicho concepto.

- Después de transcribir el trámite legislativo surtido por la disposición acusada en el Congreso de la República, considera que "de no haberse modificado sus preceptivas en el sentido de eliminar las definiciones que se proponían en las versiones originales, se presentaría una falla de técnica jurídica que a la vez podría ocasionar en su interpretación y aplicación eventuales conflictos de igualdad, puesto que si bien enumeraba 18 grupos de beneficiarios sólo definía a 11 de ellos, estableciendo así una verdadera diferencia de categorías y con ello una escala de privilegios, lo cual fue dirimido a nuestro juicio por la comisión accidental, al generalizar los mandatos de la norma acusada. Eliminó entonces, de manera oportuna la Comisión Accidental, los desacuerdos que en torno a esta materia existían entre las Cámaras Legislativas, por lo que su trabajo se adecuó a los mandatos del artículo 161 de la Constitución que se dicen infringidos".

- En cuanto atañe a la solicitud de los demandantes en el sentido de que se ordene la modificación o adición de la norma acusada, manifiesta que no es procedente porque la Corte sólo puede declarar la exequibilidad o inexecutable de las normas sometidas a su examen,

caso distinto sería si antes de pronunciarse sobre la constitucionalidad ordena que se enmiende un vicio de procedimiento que sea subsanable, como sería el de incluir un párrafo que fue aprobado en debida forma.

- Finalmente, considera que la modificación del artículo demandado, no vulnera el derecho a la salud de las comunidades indígenas, además de que las disposiciones del decreto 1811 de 1990 siguen vigentes.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a. Competencia

Dado que la acusación se dirige contra una disposición que forma parte de una ley de la República, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 del Estatuto Superior.

b. La solicitud de inhibición

En primer término, debe la Corte referirse a la petición que hacen dos de los intervinientes en el sentido de que se declare inhibida para pronunciarse, pues el primero considera que la demanda no reúne los requisitos formales estatuidos en el artículo 2o. del decreto 2067 de 1991, y el segundo, que las pretensiones de los demandantes son improcedentes.

Se afirma que cuando se demanda una norma por vicios de trámite en su formación, debe "señalarse con toda precisión el trámite debido, el que efectivamente se surtió y las discrepancias entre uno y otro, pues son esos enunciados los que delimitan la competencia de la Corte Constitucional para decidir si hubo vicios de procedimiento en la formación de la ley acusada", requisitos que, en criterio de uno de los intervinientes, no se observaron en el presente caso, aseveración que no comparte la Corporación por no ajustarse a la realidad, como se demostrará en seguida.

Cierto es que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4o. del artículo 2o. del decreto 2067 de 1991, contentivo del régimen procedimental de los juicios constitucionales, cuando se impugnan normas por vicios de procedimiento en su formación, la demanda debe contener "el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado". En el evento que se examina dicha exigencia se cumplió, a pesar de que la demanda no es un escrito que se caracterice por su claridad en la formulación de los cargos. Dicen textualmente los demandantes:

"Recientemente se tramitó en el Congreso de la República el proyecto de ley que se conoce como de seguridad social -ahora ley 100 de 1993-, en el segundo debate que se dió en la Cámara de Representantes a que fue sometido dicho proyecto en cada una de las respectivas Corporaciones se incluyó en el capítulo 2, lo referente a los afiliados al sistema entre ellos como lo menciona el literal b), y lo define el párrafo cuarto del artículo 157."

"Al revisar el texto del artículo 157, párrafo cuarto, notamos la ausencia de las definiciones de los afiliados al sistema en particular en lo que tiene que ver con las comunidades indígenas."

"Según el texto de la ley 100, el párrafo cuarto del artículo 157, excluye las definiciones de los afiliados al sistema y le otorga facultades al Consejo Nacional de Seguridad Social, para definir y reglamentar los grupos de afiliación prioritaria al subsidio."

"La comisión redactora omitió lo acordado en los últimos debates, por lo cual la mencionada ley se encuentra incurso en la causal de inconstitucionalidad por vicios de forma según lo establece el numeral cuarto del artículo 241 de la Constitución Nacional".

En razón de lo anotado, concluyen que dicha anomalía viola el artículo 161 de la Carta, "puesto que las comisiones de conciliación sólo pueden modificar los textos y llegar a acuerdos sobre ellos cuando surgieren discrepancias en lo aprobado y en una y otra cámara; pero el párrafo 4o. del artículo 162 del Senado se (sic) corresponde en su integridad con el párrafo 4o. del artículo 157 aprobado por la Cámara de Representantes".

Además, consideran que "la arbitrariedad cometida al eliminar un texto aprobado íntegramente, afecta gravemente las conquistas legales adquiridas por las comunidades indígenas, como la gratuidad del servicio de salud. La frase clave 'sin perjuicio de lo dispuesto en el decreto 1811 de 1990 y demás legislación concordante', fue aprobada por iniciativa propuesta por los senadores indígenas con el visto bueno de los ponentes de ambas Cámaras".

Así las cosas, entiende la Corte que los demandantes se quejan de que se hubiera modificado parte del artículo 157 de la ley 100 de 1993, del texto que fue aprobado en la Cámara de Representantes, pues en el párrafo 4o. no se incluyeron las definiciones de los afiliados al sistema de seguridad social que sí aparecían en dicho proyecto, específicamente en cuanto se refiere a las comunidades indígenas y, en su lugar, se otorgaron facultades al Consejo Nacional de Seguridad Social para definir y reglamentar los grupos de afiliación prioritaria al subsidio, omisión o reforma que encuentran inconstitucional.

También aducen que el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, que se identifica con el aprobado por el Senado, no tenía por qué reformarse por la comisión accidental cuya función se limita a llegar a acuerdos cuando existan "discrepancias" y, en este caso, no las hubo.

Ante esta circunstancia, considera la Corte que los demandantes cumplieron con los requisitos formales al indicar en qué consiste el vicio de procedimiento de que, a su juicio, adolece la norma objeto de acusación, y exponer las razones por las que se quebrantó.

Es que en las demandas de inconstitucionalidad no se puede exigir un rigorismo técnico especializado, pues siendo ésta una acción pública ciudadana el excesivo formalismo entraría el ejercicio pleno de un derecho constitucional que se ha querido fortalecer y proteger.

Ahora bien: en cuanto atañe a la improcedencia de las pretensiones que hacen los demandantes, por pedir que se ordene al Congreso incluir en el artículo 157 de la ley 100 de 1993, la totalidad de los incisos que contenía el párrafo 4o. en la forma como aparecen en el texto del proyecto aprobado en las Plenarios de Cámara y Senado, estima la Corporación que ese hecho no constituye causal alguna de inhibición, pues además de que claramente se pide en la demanda la inconstitucionalidad por vicios de forma de la norma acusada, las peticiones impertinentes o improcedentes que se hayan hecho en nada alteran su competencia para decidir de fondo.

No obstante lo anterior, considera la Corporación que peticiones de esta índole no son del todo extrañas a los juicios constitucionales por vicios de procedimiento en la formación de las leyes, pues si la Corte al efectuar el examen correspondiente encuentra vicios formales de carácter subsanable, debe proceder de conformidad con lo ordenado en el párrafo del artículo 241 de la Constitución, esto es, devolver la ley a la Cámara correspondiente para que enmiende el defecto observado, ya sea ordenando que se ejecute una actividad que no se realizó, se repita un trámite

legislativo por no haberse respetado los términos fijados, se incluya un artículo que se omitió a pesar de haber sido debidamente aprobado, etc., ya que la declaración de inexequibilidad en estos eventos sólo opera por vicios insubsanables.

Por otra parte, conviene precisar que los demandantes en juicios de constitucionalidad como en cualesquier otros, bien pueden hacer las peticiones que consideren necesarias, pues el estudio de su pertinencia o conducencia es labor que debe cumplir el juez, en este caso la Corte Constitucional, y si las encuentra impertinentes o improcedentes ha de desecharlas.

En este orden de ideas y, al no encontrar la Corte motivo alguno para abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo, entra a resolver la acusación formulada.

c. Caducidad de la acción

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3o. del artículo 242 de la Constitución, las acciones por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado a partir de la publicación del respectivo acto.

En el caso a examen se tiene que la ley 100 de 1993 se publicó el 23 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial No. 41.148 de la misma fecha, y que la demanda se presentó el 21 de julio de 1994, es decir, antes de vencerse el término fijado por el Constituyente para el ejercicio de la acción correspondiente. No había caducado, pues, la acción cuando se presentó la demanda.

d. Trámite dado en el Congreso de la República al artículo 157 de la ley 100 de 1993.

A continuación se indicará cuál fue el trámite dado en el Congreso de la República a la norma demandada.

d.1 Primer debate

Las Comisiones Séptimas Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, atendiendo la solicitud del Gobierno sobre trámite de urgencia, celebraron sesiones conjuntas para estudiar el proyecto de ley que luego se convertiría en la No. 100 de 1993.

El proyecto que dichas comisiones aprobaron en primer debate aparece publicado en las Gacetas del Congreso Nos. 254 y 281 de 1993, y en él figura como texto del artículo 157, materia de acusación, el siguiente:

"CAPITULO II.

"De los afiliados al sistema

"Artículo 162. Tipos de afiliados. Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en salud:

a) Los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo, de que trata el capítulo I del título III de la presente ley.

b) Los afiliados al sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el capítulo II del título III de la presente ley, son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán subsidiados en el sistema de seguridad social en salud las poblaciones más pobres y vulnerables del país de las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia dentro de este grupo, las madres durante el embarazo, parto y postparto y durante el periodo de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, la tercera edad, los discapacitados, los campesinos, los trabajadores independientes sin capacidad de pago y los desempleados.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de estímulos, términos, controles y sanciones para garantizar la universalidad de la afiliación.

Parágrafo 2. La afiliación podrá ser individual o colectiva a través de las empresas, las agremiaciones o por asentamientos geográficos, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se expida. El carácter colectivo de la afiliación será voluntario por lo cual el afiliado no perderá el derecho a elegir o trasladarse libremente entre entidades promotoras de salud.

Parágrafo 3. Para efectos de determinar los afiliados al subsidio de que trata el literal b) del presente artículo se entiende por:

- Mujer embarazada o gestante. Toda mujer que se encuentre en estado fisiológico de gestación comprobable, desde que concibe hasta el momento de la culminación del parto.

- Periodo de postparto. Tiempo transcurrido entre la culminación del parto y el final de la sexta semana siguiente del mismo.

- Periodo de lactancia. Tiempo transcurrido entre el nacimiento del niño y el final del sexto mes de vida.

- Menor de un año. Todo ser humano, desde el momento de su nacimiento y hasta que cumpla su primer año de vida.

- Campesino. Se entiende por campesino al pequeño productor rural que deriva al menos el 75% de sus ingresos de la actividad agropecuaria, y que explota en forma directa principalmente, con el concurso de su familia, un predio rural, con tenencia a cualquier título y cuya superficie no supere aquella necesaria para generar los ingresos de una unidad agrícola familiar. Se incluyen los jornaleros de estas unidades agrícolas familiares.

- Discapacitados. Son todas aquellas personas que presentan una disminución de sus funciones físicas, sensoriales o mentales, como consecuencia de una alteración de carácter congénito o adquirido, previsiblemente permanente y que dificulte cualitativa y/o cuantitativamente sus posibilidades de integración educativa, laboral o social y que además no dependa económicamente de algún afiliado cotizante.

- Desempleado. Es la persona que no tiene empleo formal ni informal que se encuentre buscando trabajo, que sea jefe de familia y que hubiere estado devengando a la fecha de la pérdida del empleo, dos (2) o menos salarios mínimos legales mensuales vigentes".

d. 2 Segundo Debate en el Senado de la República

El proyecto de ley pasó al Senado de la República, corporación que decidió nombrar dos subcomisiones para el estudio de los distintos temas que conforman la ley, así: una, que se encargaría de lo referente a pensiones, y otra del campo de la salud. Esta última introdujo al artículo objeto de demanda, que se identificó allí con el No. 162, algunas modificaciones, en el sentido de adicionar el literal b) y el párrafo 3o. para incluir a los deportistas, artistas, menores en situación irregular, comunidad indígena, y modificar la definición de campesino, además de introducir un párrafo nuevo, reformas que se presentaron a consideración de la Plenaria y una vez discutidas se aprobaron por unanimidad, como aparece en la Gaceta del Congreso No. 383 del 5 de noviembre de 1993. (Subraya la Corte)

Posteriormente se reabrió el debate sobre el mismo artículo 162 a petición de la Senadora María Isabel Cruz, para adicionar en el literal b) "toreros y subalternos", sometiéndose a consideración del Senado en Pleno no sólo la reapertura del artículo 162, sino también la modificación propuesta, siendo aprobadas por unanimidad, tal como se lee en la Gaceta del Congreso 405 del 22 de noviembre de 1993.

En consecuencia, el texto del artículo 162, hoy 157 de la ley 100 de 1993, con las modificaciones que le introdujo la Plenaria del Senado, quedó así:

"CAPITULO II.

"DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA"

"Artículo 162. Tipos de afiliados. Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en salud:

a) Los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo, de que trata el capítulo I del título III de la presente ley.

"b) Los afiliados al sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el artículo 204 de la presente ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán subsidiadas en el sistema de seguridad social en salud las poblaciones más pobres y vulnerables del país en las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia, dentro de este grupo, las madres durante el embarazo, parto y postparto y durante el periodo de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, las personas mayores de 60 años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores independientes, artistas y deportistas, toreros y sus subalternos sin capacidad de pago y los desempleados.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de estímulos, términos, controles y sanciones para garantizar la universalidad de la afiliación.

Parágrafo 2. La afiliación podrá ser individual o colectiva, a través de las empresas, las agremiaciones o por asentamientos geográficos, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se expida. El carácter colectivo de la afiliación será voluntario, por lo cual el afiliado no perderá el derecho a elegir o trasladarse libremente entre entidades promotoras

de salud.

Parágrafo 3. El Gobierno Nacional promoverá las asociaciones de usuarios del sistema general de seguridad social en salud con el fin de fortalecer su capacidad negociadora en el ejercicio y protección de sus derechos, de conformidad con el reglamento. Estas asociaciones podrán tener como referencia empresas, ramas de actividad económica, sindicatos u ordenamientos territoriales. Las entidades promotoras de salud podrán ofrecer servicios complementarios adicionales o tarifas especiales por la afiliación de usuarios asociados.

Parágrafo 4. Para efectos de determinar los afiliados al subsidio de que trata el literal b, del presente artículo se entiende por:

- **Mujer embarazada o gestante.** Toda mujer que se encuentre en estado fisiológico de gestación comprobable, desde que concibe hasta el momento de la culminación del parto.
- **Periodo de postparto.** Tiempo transcurrido entre la culminación del parto y el final de la sexta semana siguiente del mismo.
- **Periodo de lactancia.** Tiempo transcurrido entre el nacimiento del niño y el final del sexto mes de vida.
- **Menor de un año.** Todo ser humano, desde el momento de su nacimiento y hasta que cumpla su primer año de vida.
- **Campesino.** Se entiende por campesino quien labora en el área rural que deriva al menos el 75% de sus ingresos de la actividad agropecuaria o que explota en forma directa con o sin el concurso de su familia un predio rural, con tenencia a cualquier título, y cuya superficie no supere aquella necesaria para generar los ingresos de una unidad agrícola familiar. Se incluyen los jornaleros de estas unidades agrícolas familiares.
- **Discapacitados.** Son todas aquellas personas que presentan una disminución de sus funciones físicas, sensoriales o mentales, como consecuencia de una alteración de carácter congénito o adquirido, previsiblemente permanente y que dificulte cualitativa y/o cuantitativamente sus posibilidades de integración educativa, laboral o social y que además no dependa económicamente de algún afiliado cotizante.
- **Desempleado.** Es la persona que no tiene empleo formal ni informal, que se encuentre buscando trabajo, que sea jefe de familia y que hubiere estado devengando a la fecha de la pérdida del empleo, dos (2) o menos salarios mínimos legales mensuales vigentes."
- **Deportistas.** Son aquellas personas que se dedican profesionalmente, y con dedicación exclusiva, a la práctica de un deporte, que sus ingresos familiares mensuales no superen el equivalente a dos salarios mínimos legales vigentes y que se encuentre afiliado a alguna de las ligas o federaciones de deporte reconocidas por el Gobierno Nacional."
- **Artistas.** Son aquellas personas que tienen como actividad laboral de dedicación exclusiva la expresión artística en cualquiera de sus formas, cuyos ingresos familiares mensuales no superen los dos salarios mínimos legales vigentes y que se encuentren afiliados a las asociaciones culturales reconocidas por el Gobierno Nacional.
- **Menores en situación irregular.** Son aquellos menores de 18 años que se encuentran

abandonados en las calles o en cualquier institución de protección o rehabilitación reconocidas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar".

- Comunidad indígena. Es el conjunto de familias de ascendencia amerindia que se identifican como tales y que mantienen características y valores propios de su cultura, así como formas de gobierno y control social que las distinguen de la sociedad nacional. Estas comunidades serán beneficiarias del sistema general de seguridad social en salud sin perjuicio de lo establecido en el decreto 1811 de 1990 y demás legislación concordante". Gaceta del Congreso No. 397/93.

d. 3 Segundo debate en la Cámara de Representantes.

El proyecto de ley en la Cámara de Representantes sufrió algunas modificaciones, dentro de ellas la correspondiente al artículo 157, materia de impugnación, pues al texto del literal b) aprobado por el Senado se le adicionaron siete (7) nuevas categorías de personas beneficiarias del régimen subsidiado, como se puede observar en la publicación que aparece en la Gaceta del Congreso No. 434 de 1993, y que en la transcripción que se hace en seguida aparecen resaltadas. Veamos:

"Artículo 157. Tipos de afiliados. Existirán dos tipos de afiliados al sistema general de seguridad social en salud:

a) Los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo, de que trata el capítulo I del título III de la presente ley.

b) Los afiliados al sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el artículo 210 de la presente ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán subsidiadas en el sistema de seguridad social en salud la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia, dentro de este grupo, las madres durante el embarazo, parto y postparto y durante el periodo de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 60 años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores independientes, artistas y deportistas, toreros y sus subalternos, periodistas independientes, maestros de obra de construcción, albañiles, taxistas, electricistas y demás profesiones similares sin capacidad de pago y los desempleados.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de estímulos, términos, controles y sanciones para garantizar la universalidad de la afiliación.

Parágrafo 2. La afiliación podrá ser individual o colectiva, a través de las empresas, las agremiaciones, o por asentamientos geográficos, de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se expida. El carácter colectivo de la afiliación será voluntario, por lo cual el afiliado no perderá el derecho a elegir o trasladarse libremente entre entidades promotoras de salud.

Parágrafo 3. El Gobierno Nacional promoverá las asociaciones de usuarios del sistema

general de seguridad social en salud con el fin de fortalecer su capacidad negociadora en el ejercicio y protección de sus derechos, de conformidad con el reglamento. Estas asociaciones podrán tener como referencia empresas, ramas de actividad económica, sindicatos u ordenamientos territoriales. Las entidades promotoras de salud podrán ofrecer servicios complementarios adicionales o tarifas especiales por la afiliación de usuarios asociados.

Parágrafo 4. Para efectos de determinar los afiliados al subsidio de que trata el literal b) del presente artículo se entiende por:

- **Mujer embarazada o gestante:** Toda mujer que se encuentre en estado fisiológico de gestación comprobable, desde que concibe hasta el momento de culminación del parto.

- **Periodo de postparto:** Tiempo transcurrido entre la culminación del parto y el final de la sexta semana siguiente del mismo.

- **Periodo de lactancia:** Tiempo transcurrido entre el nacimiento del niño y el final del sexto mes de vida.

- **Menor de un año:** Todo ser humano, desde el momento de su nacimiento y hasta que cumpla su primer año de vida.

- **Campesino:** Se entiende por campesino quien labora en el área rural que deriva al menos el 75% de sus ingresos de la actividad agropecuaria o que explota en forma directa con o sin el concurso de su familia un predio rural, con tenencia a cualquier título, y cuya superficie no supere aquella necesaria para generar los ingresos de una unidad agrícola familiar. Se incluyen los jornaleros de estas unidades agrícolas familiares.

- **Discapacitados:** Son todas aquellas personas que presentan una disminución de sus funciones físicas, sensoriales o mentales, como consecuencia de una alteración de carácter congénito o adquirido, previsiblemente permanente y que dificulte cualitativa y/o cuantitativamente sus posibilidades de integración educativa, laboral o social y que además no dependa económicamente de algún afiliado cotizante.

- **Desempleado:** Es la persona que no tiene empleo formal ni informal, que se encuentre buscando trabajo, que sea jefe de familia y que hubiere estado devengando a la fecha de la pérdida del empleo, 2 o menos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

- **Deportistas:** Son aquellas personas que se dedican profesionalmente, y con dedicación exclusiva, a la práctica de un deporte, que sus ingresos familiares mensuales no superen el equivalente a dos salarios mínimos legales vigentes y que se encuentre afiliado a alguna de las ligas o federaciones de deporte reconocidas por el Gobierno Nacional.

- **Artistas:** Son aquellas personas que tienen como actividad laboral de dedicación exclusiva la expresión artística en cualquiera de sus formas, cuyos ingresos familiares mensuales no superen los dos salarios mínimos legales vigentes y que se encuentren afiliados a las asociaciones culturales reconocidas por el Gobierno Nacional.

- **Menores en situación irregular:** Para los propósitos de esta ley son aquellos menores de 18 años que se encuentran abandonados en las calles o en cualquier institución de protección o rehabilitación reconocidas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

- Comunidad Indígena: Es el conjunto de familias de ascendencia amerindia que se identifican como tales y que mantienen características y valores propios de su cultura, así como formas de gobierno y control social que las distinguen de la sociedad nacional. Estas comunidades serán beneficiarias del sistema general de seguridad social en salud, sin perjuicio de lo establecido en el decreto 1811 de 1990 y demás legislación concordante."

Las modificaciones que se introdujeron al artículo 157, objeto de impugnación, tanto en la Plenaria del Senado de la República como en la de la Cámara de Representantes encuentran pleno respaldo en el inciso 2o. del artículo 160 del Estatuto Superior, disposición que autoriza a las Cámaras para efectuar durante el segundo debate las modificaciones, supresiones o adiciones que consideren pertinentes en los proyectos de ley.

d. 4 Comisión Accidental

Dada la existencia de discrepancias entre los textos aprobados por las Plenarias de Senado y Cámara, sobre algunas de las disposiciones que integraban el proyecto de ley, se decidió nombrar una comisión accidental conformada por miembros de una y otra Cámara, encargada de conciliar las diferencias surgidas, dentro de las cuales se encuentra el precepto demandado, que se identificó en el Senado con el No. 162 y en la Cámara con el No.157.

Dicha Comisión Conciliadora presentó un nuevo texto normativo del artículo 157, el que fue puesto a consideración de las Plenarias de las dos Cámaras y aprobado por las mismas, cuyo contenido es exactamente igual al que aparece en la ley sancionada, dice así:

"Artículo 157. Tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud. A partir de la sanción de la presente ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el sistema general de seguridad social en salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

A. Afiliados al sistema de seguridad social.

Existirán dos tipos de afiliados al sistema general de seguridad social en salud:

1. Los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo, de que trata el capítulo I del título III de la presente ley.

2. Los afiliados al sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el artículo 211 de la presente ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Será subsidiada en el sistema de seguridad social en salud la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia, dentro de este grupo, personas tales como las madres durante el embarazo, parto y postparto y periodo de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 65 años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores y profesionales independientes, artistas y deportistas, toreros y sus subalternos, periodistas independientes, maestros de obra de construcción, albañiles,

taxistas, electricistas, desempleados y demás personas sin capacidad de pago.

B. Personas vinculadas al sistema.

Los participantes vinculados son aquellas personas que por motivos de incapacidad de pago y mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado tendrán derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado.

A partir del año 2000, todo colombiano deberá estar vinculado al sistema a través de los regímenes contributivo o subsidiado, en donde progresivamente se unificarán los planteles de salud para que todos los habitantes del territorio nacional reciban el Plan Obligatorio de Salud de que habla el artículo 162.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de estímulos, términos, controles y sanciones para garantizar la universalidad de la afiliación.

Parágrafo 2. La afiliación podrá ser individual o colectiva, a través de las empresas, las agremiaciones, o por asentamientos geográficos, de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se expida. El carácter colectivo de la afiliación será voluntario, por lo cual el afiliado no perderá el derecho a elegir o trasladarse libremente entre entidades promotoras de salud.

Parágrafo 3. Podrán establecerse alianzas o asociaciones de usuarios, las cuales serán promovidas y reglamentadas por el Gobierno Nacional con el fin de fortalecer la capacidad negociadora, la protección de los derechos y la participación comunitaria de los afiliados al sistema general de seguridad social en salud. Estas agrupaciones de usuarios podrán tener como referencia empresas, sociedades mutuales, ramas de actividad social y económica, sindicatos, ordenamientos territoriales u otros tipos de asociación y podrán cobrar una cuota de afiliación.

Parágrafo 4. El Consejo Nacional de Seguridad Social definirá y reglamentará los grupos de afiliación prioritaria al subsidio." Gaceta 478/93 y D.O. 41148/93.

De conformidad con lo expuesto y en contra de lo afirmado por los demandantes, es evidente que entre el texto del artículo aprobado por la Plenaria del Senado de la República y el aprobado por la Cámara de Representantes, existen diferencias sustanciales, a saber:

En el literal b) de la versión del Senado aparecen catorce (14) grupos de personas beneficiarias del régimen subsidiado de salud, de los cuales se definen en el parágrafo 4o. once (11) de ellos; mientras que en el texto de la Cámara en ese mismo literal, se consagran veinte (20) grupos de beneficiarios y el parágrafo 4o. no sufre ninguna variación. De otra parte, en la definición de "menor en situación irregular" se agregó en la Cámara de Representantes las expresiones "Para los propósitos de esta ley...", que no aparecen en el texto del Senado.

Ante la notable disparidad de textos, correspondió a la comisión accidental conciliar las diferencias existentes y fue así como surgió una nueva norma que vendría a reemplazar las disímiles, en la que se eliminaron las definiciones de los grupos beneficiarios del régimen subsidiado de salud, entre otras la de comunidades indígenas, a que aluden los demandantes, sin que la cobertura de servicios para esta clase de personas haya sufrido mengua alguna, como expresamente se lee en el literal b) del artículo demandado, pues continúan amparadas por los

beneficios que otorga dicho régimen.

Así las cosas, no les asiste razón a los accionantes pues sí hubo diferencias entre los textos aprobados por las Plenarias del Senado y la Cámara respecto al artículo 157 de la ley 100 de 1993, lo que motivó que ese precepto fuera objeto de conciliación por parte de la comisión accidental designada para el efecto, trámite que se ajusta a los cánones constitucionales que rigen la materia.(arts. 160 y 161 C.N.)

e. Función de las comisiones accidentales

Como ya lo ha expresado esta Corporación, las comisiones accidentales se crearon para conciliar las "discrepancias" que surgieren en los proyectos de ley aprobados por las Plenarias de las Cámaras, esto es, todas las desigualdades o diferencias que se presenten entre uno o varios de los artículos que conforman ese ordenamiento.

Dichas comisiones son mixtas, pues se integran con miembros de una y otra cámara, y para el ejercicio de sus funciones deben celebrar reuniones conjuntas con el fin de preparar el texto normativo correspondiente a las disposiciones disímiles, el que será presentado a la consideración y aprobación de las Plenarias de Senado y Cámara. En este orden de ideas, la función de la comisión accidental a que alude el artículo 161 constitucional es, entonces, la de preparar el texto del artículo o artículos que habrán de reemplazar a aquél o aquellos que presentaron disparidad o diferencia en las plenarias de Senado y Cámara, siempre y cuando se adecuen al querer mayoritario del Congreso Nacional.

Sostiene uno de los intervinientes que las comisiones accidentales se nombran cuando existen discrepancias en el proyecto de ley, entendido éste como "unidad sistemática, sin limitar la conciliación a la modificación y ajuste de las normas o artículos que no coincidan en ambas aprobaciones" ya que "una interpretación de este tipo restringiría la conciliación e impediría terceras soluciones. La finalidad de la norma constitucional consiste en que las diferencias de criterio entre las Cámaras encuentren solución política para la cual está permitido elaborar cualquier clase de texto que deberá ser aprobado en sesiones plenarias de éstas", criterio que debe aclararse en el siguiente sentido.

Cierto es que el artículo 161 de la Carta alude al nombramiento de comisiones accidentales cuando existan discrepancias en el "proyecto de ley", pero es apenas obvio que dichas comisiones no se pueden ocupar del estudio de aquellos artículos que no presentaron diferencia o desigualdad en las Plenarias de las Cámaras, pues de llegar a aceptarse lo contrario, esto es, que se vuelva sobre disposiciones que no fueron objeto de desacuerdo, se estaría desconociendo abiertamente la finalidad para la cual se crearon esas comisiones, que no es otra que la de zanjar las diferencias que surgieren entre los textos aprobados por las plenarias.

Además, considera la Corte que también se atentaría contra la existencia misma de las comisiones constitucionales permanentes de las Cámaras, a quienes corresponde dar el primer debate a los proyectos de ley, por que si las comisiones accidentales pudieran sustituirlas, ¿qué sentido tendría la exigencia contenida en el artículo 157-2 de la Carta, que establece como requisito indispensable para que un proyecto se convierta en ley, el haber sido aprobado en primer debate en la respectiva comisión permanente de cada Cámara?. Recuérdesse que los preceptos constitucionales que regulan el trámite legislativo conforman un todo sistemático, de manera que sus disposiciones no pueden interpretarse en forma aislada sino dentro del contexto de la institución a la que pertenecen.

Lo que sí es indudable es que las comisiones accidentales al conciliar los textos disímiles bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando obtengan la aprobación de las Plenarias de las Cámaras y no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad.

También podría presentarse el caso de que la modificación de un artículo implique el de otros con los cuales guarda íntima relación, asunto que deberá tratarse con sumo cuidado por parte de los miembros del Congreso, y sólo en eventos excepcionalísimos podrían proceder a reformar los artículos conexos, siempre y cuando tal decisión se someta a la aprobación mayoritaria de las Plenarias de las Cámaras.

Finalmente, cabe reiterar la doctrina sentada por esta Corporación en la sentencia C-055/95, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, en la que se afirmó que la improbación de un artículo modificado por la comisión accidental no conduce necesariamente a la improbación o rechazo total del proyecto de ley al que pertenece. Dijo la Corte:

"....Resulta absurdo interpretar el tenor literal del artículo 161 de la Carta, de tal manera que se concluya que la falta de acuerdo entre las Cámaras sobre algunos artículos independientes de un proyecto acarrea inevitablemente el fracaso de la totalidad del proyecto, a pesar de que exista acuerdo entre las Cámaras sobre el resto del articulado. En efecto, una tal interpretación conduce a que una institución creada por el Constituyente para agilizar el trámite de las leyes (las comisiones de conciliación) se convierta en todo lo contrario, esto es, en un mecanismo que entorpece la labor legislativa del Congreso, puesto que el desacuerdo sobre ciertas partes de un proyecto puede comportar el hundimiento global del mismo. Con ello no sólo se desnaturaliza la institución de las comisiones de conciliación sino que se olvida que la finalidad global del Constituyente, en materia de expedición de leyes, fue racionalizar y flexibilizar su trámite. Además una tal hermenéutica tiene otro efecto perjudicial, ya que erosiona el pluralismo y la libre discusión democrática, puesto que es contrario al principio de mayoría que existiendo acuerdo sobre lo esencial de un proyecto de ley, los desacuerdos relativos a disposiciones accesorias al mismo, frustren todo el esfuerzo realizado para tramitar y expedir una ley. Las normas constitucionales relativas al trámite legislativo nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental..... La Corte considera entonces que se adecua al sentido de la Constitución que si subsisten las diferencias sobre un proyecto de ley después del segundo debate en las cámaras, entonces se considerarán negados únicamente los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que éstos no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley".

f. Otros cargos.

Afirman los demandantes que "la arbitrariedad cometida al eliminar un texto aprobado íntegramente, afecta gravemente las conquistas legales adquiridas por las comunidades indígenas, como la gratuidad del servicio de salud. La frase clave 'sin perjuicio de lo dispuesto en el decreto 1811 de 1990 y demás legislación concordante, fue aprobada por iniciativa propuesta por los senadores indígenas con el visto bueno de los ponentes de ambas cámaras"; olvidan los actores que mientras un proyecto de ley no haya surtido todas las etapas exigidas por la Constitución para convertirse en ley de la República, sus mandatos no producen efecto alguno y, por tanto, mal pueden invocarse como violatorios de derechos constitucionales, pues las disposiciones que vendrían a vulnerarlos serían las de la ley mas no las contenidas en un

proyecto, el que de acuerdo con la Constitución puede ser objeto de modificaciones, adiciones o supresiones en el segundo debate, según lo estatuido en el inciso segundo del artículo 160 del Estatuto Supremo, y en caso de discrepancias, reformado por las comisiones accidentales, como lo ordena el artículo 161 ibidem.

De otra parte, observa la Corte que el decreto 1811 de 1990, que echan de menos los demandantes, es un decreto reglamentario de la ley 10 de 1990, ordenamiento que como se lee en el Título III, capítulo II de la misma ley 100 de 1993, sigue vigente al establecerse que el "régimen de subsidios será complementario del sistema de salud definido por la ley 10 de 1990", y que en el artículo 289 de la misma ley que acusan parcialmente, expresamente se señala la derogación de "las disposiciones que le sean contrarias".

Para terminar, hay que anotar que la ausencia de definición, en la ley acusada, de la expresión "comunidades indígenas", que dicho sea de paso se advierte también en varios artículos de la Constitución (ver arts. 171, 329 y 330), no vulnera el derecho a la salud de las personas que las conforman, pues como ya se expresó, la misma norma acusada las enuncia como sujetos del régimen subsidiado de salud, y por tanto, beneficiarias de los servicios correspondientes.

Además, es pertinente recordar a los demandantes que existe legislación anterior a la impugnada, en la que se consagra dicha definición; tal, el artículo 2o. del decreto 2001 de 1988, que dice: "Entiéndese por comunidad indígena al conjunto de familias de ascendencia amerindia que comparten sentimientos de identificación con su pasado aborigen, manteniendo rasgos y valores propios de su cultura tradicional, así como formas de gobierno y control social internos que los distinguen de otras comunidades rurales" pero, aún en el supuesto de que el legislador no hubiera definido esa expresión, ésta ha de entenderse de acuerdo al uso general y corriente de los términos.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el artículo 157 de la ley 100 de 1993, pero únicamente en lo que respecta al vicio formal analizado en esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

