Sentencia C-045/01

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA EN SEGURIDAD SOCIAL-No delegación en universidades públicas

REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN UNIVERSIDAD DEL ESTADO-Contenido regulador básico por el legislador

OBJECION PRESIDENCIAL A SEGURIDAD SOCIAL EN UNIVERSIDAD DEL ESTADO

Referencia: expediente OP-035

Objeciones presidenciales al Proyecto de ley No. 118/99 Cámara – 236/00 Senado "POR LA CUAL SE MODIFICA EL INCISO TERCERO DEL ARTICULO 57 DE LA LEY 30 DE 1992".

Magistrada Ponente:

Dra. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil uno (2001).

Resuelve la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad del proyecto de ley No. 118/99-Cámara – 236/00 Senado, "Por la cual se modifica el inciso tercero del artículo 57 de la Ley 30 de 1992", objetado por el presidente de la República, remitido a esta Corporación para examen de constitucionalidad y posteriormente corregido por el Congreso de la República en los términos de la Sentencia C-1435 de 2000, en cumplimiento del artículo 167 de la Constitución Política.

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República aprobó el proyecto de ley No. 118/99- Cámara – 236/00 Senado, "Por la cual se modifica el inciso tercero del artículo 57 de la Ley 30 de 1992", cuyo texto inicial era el siguiente:

"EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

“Por la cual se modifica el inciso 3° del artículo 57 de la Ley 30 de 1992”

ARTICULO 1°. El inciso 3° del artículo 57 de la Ley 30 de 1992, quedará así:

‘El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley’.

ARTICULO 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.”

2. El Presidente de la República objetó el proyecto de ley por considerar que la expresión “y su propia seguridad social en salud” resultaba contraria a los artículos 13 y 48 la Carta Política.

Como fundamento central de la inconstitucionalidad, el Presidente, apoyado en la jurisprudencia de esta Corporación y del Consejo de Estado, sostuvo que si bien la Carta Política garantizaba la autonomía universitaria (art. 69), la cual se traducía en la facultad que tienen las instituciones de educación superior para darse sus propios estatutos y designar sus directivas, tal autonomía no revestía un carácter absoluto que permitiera reconocerle a las universidades estatales y oficiales un sistema especial de seguridad social en salud.

A partir de ese supuesto, el Gobierno encontró que la norma objetada violaba el principio de igualdad en cuanto establecía un tratamiento diferente a favor de los entes universitarios, que comportaba eximirlos de la aplicación de los principios y normas propios del Sistema de Seguridad Social Integral. En esa medida, encontró discriminatorio el hecho de que las universidades tuvieran su propio sistema de salud, ignorándose que la Ley 100 de 1993 creó un sistema de seguridad social integral, con carácter de servicio público.

También, a juicio del presidente, el hecho de que se hubiera creado un sistema especial de salud para el personal docente y administrativo de las universidades violaba el artículo 48 Superior, ya que se “privaría al Fosyga de las cotizaciones con las cuales participan las universidades”. En esta medida, se desconocían los principios de universalidad y solidaridad que deben orientar la seguridad social según la Constitución.

3. La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de la atribución conferida en el artículo 241-8 de la Constitución Política, mediante Sentencia 1435 de 2000, resolvió:

PRIMERO: Declarar PARCIALMENTE INEXEQUIBLE el Proyecto de ley No. 118/99 Cámara y 236/2000 Senado "Por la cual se modifica el inciso 3° del artículo 57 de la Ley 30 de 1992", en cuanto que la inclusión de la expresión "su propia seguridad social en salud" desborda el marco de competencia reconocido al legislador por los artículos 48, 49 y 150-23 de la Constitución Política.

SEGUNDO: De conformidad con lo ordenado por los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2067 de 1991, por intermedio de la Secretaría General remítase copia del expediente legislativo y de esta Sentencia a la Cámara de origen para que, oído el ministro del ramo, se rehaga e integre la disposición afectada en los términos que sean concordantes con el dictamen de la Corte Constitucional. Una vez cumplido este trámite, el Congreso remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

4. El Congreso de la República, habiendo oído previamente el concepto de la ministra de Salud, en sesiones plenarias de la H. Cámara de Representantes de fecha seis de diciembre de 2000 y del H. Senado de la República de fecha doce de diciembre del mismo año, según consta en las certificaciones correspondientes remitidas a esta Corporación por los respectivos secretarios generales de ambas cámaras legislativas, aprobó los informes suscritos por los representantes Emith Montilla Echevarría y Plinio Olano y por el senador Jaime Dussan Calderón, en el sentido de rehacer e integrar el proyecto de conformidad con los indicado en la sentencia C-1435 de 2000.

De esta manera encuentra la Corte que se encuentra surtido el trámite previsto en el artículo 167 de la Constitución Política, por lo cual procede a dictar fallo definitivo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

5. En acatamiento a lo dispuesto en la Sentencia C-1435 de 2000, el Congreso Nacional aprobó un nuevo texto del proyecto de ley No. 118/99- Cámara – 236/00 Senado, "Por la cual se modifica el inciso tercero del artículo 57 de la Ley 30 de 1992", cuyo tenor es el siguiente:

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTICULO 1°. El inciso 3°. Del artículo 57 de la ley 30 de 1992, quedará así:

“El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley”.

ARTICULO 2°. Adiciónese el siguiente parágrafo al Artículo 57 de la ley 30 de 1992:

“PARAGRAFO. El sistema propio de seguridad social en salud de que trata este artículo, se regirá por las siguientes reglas básicas:

a. Organización, dirección y funcionamiento: Será organizado por la Universidad como una dependencia especializada de la misma, con la estructura de dirección y funcionamiento que igualmente se establezca para el efecto. Sin embargo, las universidades podrán abstenerse de organizarlo, para que sus servidores administrativos y docentes y sus pensionados o jubilados elijan libremente su afiliación a las entidades promotoras de salud previstas por la ley 100 de 1993.

a. Administración y financiamiento: El sistema se administrará por la propia Universidad que lo organice y se financiará con las cotizaciones que se establezcan en los términos y dentro de los límites máximos previstos en el inciso 1°. del artículo 204 de la ley 100 de 1993. El sistema podrá prestar directamente servicios de salud y/o contratarlos con otras instituciones prestadoras de servicios de salud.

a. Afiliados: Unicamente podrá tener como afiliados a los miembros del personal académico, a los empleados y trabajadores, y a los pensionados y jubilados de la respectiva Universidad.

Se garantizará el principio de libre afiliación y la afiliación se considerará equivalente para los fines del tránsito del sistema general de la ley 100 de 1993 al sistema propio de las Universidades o viceversa, sin que sean permitidas afiliaciones simultáneas.

a. Beneficiarios y plan de beneficios: Se tendrán en cuenta los contenidos esenciales previstos en el Capítulo III de la ley 100 de 1993.

a. Aporte de solidaridad: Los sistemas efectuarán el aporte de solidaridad de que trata el artículo 204 de la ley 100 de 1993".

ARTICULO 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación."

6. El Congreso de la República, a través del proyecto de ley que fue objetado, procedió a modificar el inciso 3° del artículo 57 de la Ley 30 de 1992, en el sentido de considerar que el carácter autónomo de las universidades estatales u oficiales, además de comprender la organización y elección de sus directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de tales universidades, el régimen financiero y de contratación y el control fiscal, comprendía también "su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley".

En relación con lo anterior, la Corte consideró que en virtud de la cláusula general de competencia legislativa y de las disposiciones superiores que regulan la materia, la facultad para diseñar los regímenes de seguridad social en salud había sido atribuida en forma exclusiva al legislador quien, so pretexto de desarrollar el referido principio de autonomía académica, no podía delegarla en entidades de naturaleza netamente administrativa, como lo eran la universidades estatales u oficiales. Hizo notar la Corporación que la irregularidad atribuida al proyecto de ley radicaba, exclusivamente, en el hecho de haber delegado en las universidades públicas la competencia legislativa para regular sus propios regímenes de seguridad social en salud, y no en la posibilidad escogida por el Congreso, de diseñar diversos regímenes de seguridad social y, en consecuencia, de establecer excepciones al ámbito de aplicación del sistema integral que se creó con la expedición de la Ley 100 de 1993, como lo aducía el ejecutivo.

En ese orden de ideas, la Corte acogió parcialmente la objeción referida al alcance de la autonomía universitaria, en cuanto encontró que el Congreso, al delegar en los centros públicos de enseñanza superior la facultad para diseñar sus propios regímenes de seguridad social en salud, había deslegalizado la competencia constitucional reconocida para esos efectos, con lo cual había actuado en abierta contradicción con lo ordenado por los artículos 48, 49 y 150-23 del Estatuto Fundamental.

Por lo tanto declaró que el proyecto de ley presentaba un vicio de inconstitucionalidad que lo hacía parcialmente inexequible; agregó que dicha inexequibilidad podía ser remediada en la medida en que el Congreso de la República, en estricta sujeción a los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad, adicionara la iniciativa legislativa "con un contenido regulador básico sobre el régimen de seguridad social aplicable a las universidades del Estado." En este sentido, agregó que la ley debería consagrar aquellos aspectos generales aplicables al nuevo sistema como podrían ser los relacionados con: "(i) su organización, dirección y funcionamiento; (ii) su administración y financiación; (iii) las personas llamadas a participar en calidad de afiliadas y beneficiarias; (iv) su régimen de beneficios y (v) las instituciones prestadoras del servicio de salud."

Adicionalmente indicó que a partir del deber constitucional de solidaridad que vinculaba a todos los colombianos sin excepción (C.P. arts. 1°, 48 y 95-2), el Congreso debería incluir en el régimen especial de salud que diseñara para las universidades estatales, la obligación -impuesta a todas las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud- de aportar al fondo de Solidaridad y Garantía en los términos establecidos por el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, con el propósito de que también estos centros educativos contribuyeran a la financiación de los beneficiarios del sistema".

8. Confrontando las anteriores indicaciones consignadas en la Sentencia C-1435 de 2000, con el contenido dispositivo del proyecto de Ley en su nueva versión, la Corte encuentra que el mismo, aunque es mínimo, cumple con los requerimentos formulados al legislador de conformidad con la Constitución. En efecto, mediante el artículo segundo del nuevo proyecto, el Congreso adiciona el artículo 57 de la Ley 30 de 1992 con un parágrafo que contiene las reglas básicas del sistema de seguridad social en salud que podrán organizar las universidades estatales u oficiales. En dicho parágrafo se contemplan normas sobre organización, dirección y funcionamiento del nuevo sistema, así como a sobre su

administración y financiamiento, aspecto este último respecto del cual remite a lo previsto en la Ley 100 de 1993. De igual modo, señala quiénes podrán figurar como afiliados y se garantiza el principio de libre afiliación. Respecto a la regulación sobre beneficiarios y plan de beneficios, el nuevo parágrafo remite igualmente a lo dispuesto al respecto por la Ley 1000 de 1993, remisión que también se hace en lo referente a los aporte de solidaridad. En cuanto a las instituciones prestadoras del servicio de salud, la nueva reglamentación legal indica que los servicios de salud podrán ser prestados directamente por las universidades que decidan organizar su régimen propio, o que podrán ser contratarlos con otras instituciones pretadoras de tales servicios.

Así las cosas, las Corte observa que se ha cumplido con un mínimo de reglamentación legal, conforme a lo indicado en la Sentencia C-1435 de 2000, por lo cual se declarará cumplida la exigencia constitucional a que se refiere el último inciso del artículo 167 de la Constitución Política.

En relación con el presente pronunciamiento, la Corporación aclara que los efectos del fallo se restringen al examen de constitucionalidad vinculado al análisis de las objeciones presidenciales aquí estudiadas.

III. DECISION

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

R E S U E L V E :

Declárase cumplida la exigencia constitucional del artículo 167 superior, en relación con la Sentencia C-1435 del año 2000, en cuanto al proyecto de ley No. 118/99- Cámara 236/00-Senado, “por la cual se modifica el inciso tercero del artículo 57 de la Ley 30 de 1992”, cuyo texto definitivo es el siguiente:

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTICULO 1°. El inciso 3°. Del artículo 57 de la ley 30 de 1992, quedará así:

“El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley”.

ARTICULO 2°. Adiciónese el siguiente parágrafo al Artículo 57 de la ley 30 de 1992:

“PARÁGRAFO. El sistema propio de seguridad social en salud de que trata este artículo, se regirá por las siguientes reglas básicas:

a. Organización, dirección y funcionamiento: Será organizado por la Universidad como una dependencia especializada de la misma, con la estructura de dirección y funcionamiento que igualmente se establezca para el efecto. Sin embargo, las universidades podrán abstenerse de organizarlo, para que sus servidores administrativos y docentes y sus pensionados o jubilados elijan libremente su afiliación a las entidades promotoras de salud previstas por la ley 100 de 1993.

a. Administración y financiamiento: El sistema se administrará por la propia Universidad que lo organice y se financiará con las cotizaciones que se establezcan en los términos y dentro de los límites máximos previstos en el inciso 1°. del artículo 204 de la ley 100 de 1993. El sistema podrá prestar directamente servicios de salud y/o contratarlos con otras instituciones prestadoras de servicios de salud.

a. Afiliados: Unicamente podrá tener como afiliados a los miembros del personal académico, a los empleados y trabajadores, y a los pensionados y jubilados de la respectiva Universidad. Se garantizará el principio de libre afiliación y la afiliación se considerará equivalente para los fines del tránsito del sistema general de la ley 100 de 1993 al sistema propio de las Universidades o viceversa, sin que sean permitidas afiliaciones simultáneas.

a. Beneficiarios y plan de beneficios: Se tendrán en cuenta los contenidos esenciales previstos en el Capítulo III de la ley 100 de 1993.

a. Aporte de solidaridad: Los sistemas efectuarán el aporte de solidaridad de que trata el artículo 204 de la ley 100 de 1993".

ARTICULO 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación."

Envíese al señor Presidente de la República para su sanción.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional, archívese el expediente y cúmplase.

FABIO MORÓN DIAZ

Presidente

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ

Magistrada (E)

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)