

Sentencia C-742/01

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ORGANICA-Vulneración/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Vulneración/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Servicios de medicina prepagada para familiares de congresistas

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Alcance/TEST DE IGUALDAD-Elementos

TEST DE IGUALDAD EN SERVICIO DE MEDICINA PREPAGADA-Contratación para familiares de congresistas

MEDICINA PREPAGADA-Contratación de servicios para familiares de congresistas/ENTIDAD DEL ESTADO-Celebración de contratos en beneficio de terceros ajenos

DERECHO A LA IGUALDAD EN SERVICIO DE MEDICINA PREPAGADA-Beneficios a familiares de congresistas

Referencia: expediente D-3326

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 389, parcial, de la Ley 05 de 1992, “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.”

Actor: Daniel Fernando Manrique Pérez

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., once (11) de julio de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano de la referencia demandó parcialmente el artículo 389 de la Ley 05 de 1992, “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.”

El actor presentó esta acción “en mi calidad de ciudadano colombiano y como abogado designado por el representante legal de la Fundación para la Defensa del Interés Público - Fundepúblico- según poder que adjunto”. Esta demanda se admitió en consideración de la primera calidad que invocó : la de ser ciudadano colombiano, pues, según lo ha dicho y reiterado la Corte Constitucional, esta acción debe ser ejercida, en forma directa, únicamente, por quien goce de esta condición, tal como se expuso en la sentencia C-131 de 1993.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada. Se subraya lo acusado.

“Ley 05 de 1992

“Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”

“Artículo 389. El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República conservará su actual régimen jurídico y económico. Continuará atendiendo las prestaciones a sus afiliados y de quienes se vinculen a la nueva planta de personal.

“La Mesa Directiva de Cámara y la Comisión de Administración del Senado podrán contratar los Seguros de Vida y por otros conceptos para los Senadores y Representantes. Igualmente

podrán contratar los servicios de medicina prepagada para los familiares de los Congresistas.”

III. LA DEMANDA.

Considera el actor que el precepto demandado viola los artículos 13, 48 y 49 de la Constitución, al permitir la contratación de los servicios de medicina prepagada para los familiares de los Congresistas. Se resumen los argumentos así :

El sistema de seguridad social en salud de Colombia y los planes adicionales de salud se establecieron por la Ley 100 de 1993. Para la vinculación al sistema, la Ley previó tres formas : el régimen contributivo, el régimen subsidiado y los vinculados temporalmente. El servicio se prestará a través de un paquete preestablecido denominado Plan Obligatorio de Salud -POS-, que busca la protección integral de las familias a los servicios de maternidad y enfermedad general.

La Corte se ha pronunciado sobre los planes complementarios y ha hecho énfasis en el carácter oneroso de estos servicios a cargo de los particulares que decidan contratarlos. Menciona el actor entre otras las sentencias T-533 de 1996, C-112 de 1998, C-599 de 1998.

En el Congreso existe el Fondo de Previsión Social, creado por la Ley 33 de 1985. En el Decreto 1691 de 1999, se aclara quiénes son beneficiarios de los planes complementarios de salud a través del Fondo, artículo 2; en el artículo 3 del mismo Decreto, se establece el monto del salario base de la cotización y la proporción de la contribución mensual y a cargo de quién, así : la contribución es del 15%, el 5% está a cargo del cotizante y del 10% restante, responde la Nación, a cargo de las partidas previstas en la Ley 482 de 1998 y el Decreto 2354 de 1998.

Dice el demandante que bajo el amparo de tales normas, el Fondo celebró un contrato con una empresa de medicina prepagada (Medisalud), el 31 de marzo de 1999, cuyo objeto fue la asistencia médica integral de los familiares de los Senadores de la República, por \$560 millones de pesos.

Considera el actor que el precepto acusado viola el artículo 13 de la Constitución, porque hay un trato distinto entre los familiares de los Congresistas y el resto de los colombianos, ya que

los primeros tienen acceso a los servicios adicionales de salud sufragados por el Estado, lo que no tiene una finalidad constitucional admisible. Se trata de un privilegio que viola el principio de igualdad.

También hay violación de los artículos 48 y 49 de la Constitución, porque la norma desconoce que en materia de seguridad social existe la obligación de sujetarse a los principios de universalidad y solidaridad. Y, lo acusado al establecer que el Estado sufrague servicios adicionales de salud de los familiares de los Congresistas, lo que es asunto que excede la capacidad económica del Estado, rompe estos principios. Además, los Congresistas por tener los salarios más altos del país, pueden sufragar mejores servicios adicionales de salud para sus familiares.

IV. INTERVENCIÓN.

En este proceso intervino el Ministerio de Salud, mediante poder otorgado al ciudadano Bernardo Alfonso Ortega Campo, que defendió la constitucionalidad de la norma demandada.

El interviniente se refiere a la legislación correspondiente al tema de la seguridad social en salud y al monto de la cotización obligatoria. Señaló que el Decreto 1570 de 1993, reglamentó la Ley 10 de 1990, en cuanto a la organización y funcionamiento de la medicina prepagada. Estimó que el precepto resulta exequible porque “el Fondo de Previsión Social del Congreso, debe ofrecer a sus afiliados el Plan Obligatorio de Salud, sin dejar atrás el hecho de que si en normas anteriores a la expedición de la Ley 100 de 1993 se hubieren estipulado en su favor beneficios mayores a los previstos dentro del Plan Obligatorio de Salud -POS- los mismos deben ser otorgados y financiados en la forma prevista en la disposición que los genera, con recursos distintos a los contemplados dentro de la cotización obligatoria y al valor de la Unidad de Pago por Capitación en salud, sin que pueda aceptarse que con ello se estén violando los principios a que se hace referencia en los artículos 48 de la Constitución Política y 153 de la Ley 100 de 1993.” (folio 31)

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en el concepto Nro. 2450 del 22 de febrero de 2001, solicitó a la Corte declarar inexecutable la expresión demandada del artículo 389 de la

Ley 05 de 1992. Sus argumentos se resumen así:

Para la Procuraduría el precepto acusado desconoce el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución. Pues, si bien el Congreso tiene la facultad de dictar su propio reglamento y el de cada una de las Cámaras, en él deben quedar regulados sólo los aspectos relacionados con su funcionamiento. Por ello, no se encuentra razón que justifique la existencia de una facultad a la Mesa Directiva para contratar los servicios de medicina prepagada para los familiares de los Congresistas. Además, la norma consagra un beneficio a favor de los familiares de los Congresistas, toda vez que la medicina prepagada debe hacerla directamente el interesado, pagando el valor correspondiente, sin que se justifique que sea el Estado el que sufrague los costos de estos contratos, en razón de que a éste sólo le corresponde garantizar el acceso a los Planes Obligatorios de Salud.

El señor Procurador pone de presente el contenido de los preceptos relacionados con el funcionamiento del Fondo de Previsión Social del Congreso, tales como el artículo 7 del Decreto 1755 de 1994, el artículo 41 de la Ley 344 de 1996 y el Decreto 1691 de 1999. Señala que la norma acusada fue expedida antes de la Ley 100 de 1993.

Concluye que “la norma está trasladando al fisco una carga que, además de ser inequitativa, atenta contra el patrimonio público, -de interés general-, pues si bien el Congreso goza de autonomía administrativa, ésta no puede desconocer las políticas macroeconómicas del Estado, en procura de la racionalización de los recursos públicos, además sitúa a los familiares de los demás servidores públicos en condiciones de desventaja, por cuanto la medicina prepagada no hace parte del derecho a la salud y, por ende, tampoco constituye un servicio cuyos costos deban estar a cargo de las entidades estatales.” (folio 47)

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas legales, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. Lo que se acusa.

Según el demandante, el precepto acusado al establecer que la Mesa Directiva de la Cámara

y la Comisión de Administración del Senado puedan contratar los servicios de medicina prepagada para los familiares de los Congresistas, viola los artículos 13, 48 y 49 de la Constitución, pues constituye un privilegio para un reducido grupo de personas, privilegio que es asumido con recursos del Estado y no con los recursos del propio interesado, como está previsto en la Ley 100 de 1993.

El señor Procurador, además de considerar vulnerados los mismos artículos señalados por el demandante, estima que también se desconoció el principio de unidad de materia, artículo 158 de la Constitución, porque la facultad del Congreso de dictar su propio reglamento y el de cada una de las Cámaras, artículo 151 de la Constitución, comprende sólo la regulación de los aspectos relacionados con su funcionamiento. Además, no hay justificación para incluir el pago de la medicina prepagada de los familiares de los Congresistas, con cargo de recursos del Estado.

Para el apoderado del Ministerio de Salud, la norma es constitucional pues está ofreciendo a los miembros del Congreso afiliados al Fondo de Previsión social del mismo, un beneficio mayor a los previstos en el Plan Obligatorio de Salud, que fue establecido, en todo caso, con anterioridad de la Ley 100 de 1993.

3. Inconstitucionalidad de la expresión acusada del inciso segundo del artículo 389 de la Ley 5 de 1992.

3.1 Como es suficientemente conocido, la Ley 100 de 1993, en materia de salud, se rige, entre otros principios, por los de la universalidad, la obligatoriedad y la subsidiaridad.

En desarrollo de ellos establece lo que se denomina “Plan Obligatorio de Salud” y autoriza el funcionamiento de Planes Complementarios que, por expresa definición legal, son independientes de aquél y que, en todo caso, han de ser pagados en su totalidad por los afiliados con recursos distintos a los de las cotizaciones obligatorias, por cuanto, por su propia naturaleza son de carácter voluntario.

3.2 Examinada la norma acusada se encuentra por la Corte que en ella se confiere una autorización a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y a la Comisión de

Administración del Senado para “contratar los servicios de medicina prepagada para los familiares de los Congresistas”, servicios éstos que, como salta a la vista no forman parte integrante del Plan Obligatorio de Salud, razón por la cual habrá de analizarse si la autorización de contratarlos a que se ha hecho referencia se aviene o vulnera la Constitución Política.

3.2.1 De entrada aparece que la autorización para celebrar los contratos aludidos no guarda ninguna relación con las funciones que la Constitución asigna al Congreso de la República y a cada una de sus Cámaras, por lo que, resulta igualmente extraña a la órbita de la actuación administrativa propia de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, así como a la denominada Comisión de Administración del Senado.

Si bien es cierto que el Congreso de la República tiene la potestad de “hacer las leyes” conforme a lo dispuesto en el artículo 150 de la Carta Política, no lo es menos que ella ha de ejercerse dentro de los límites que consagra la Constitución y, siendo ello así, si mediante la Ley 5 de 1992 se expidió el “Reglamento del Congreso de la República, el Senado y la Cámara de Representantes”, aparece como evidente que no es propio de esa Ley orgánica, que por definición constitucional está destinada a dictar las normas para “el ejercicio de la actividad legislativa”, se incluya una norma mediante la cual se autoriza la celebración de contratos cuyo objeto será la obtención de “servicios de medicina prepagada para los familiares de los Congresistas”, lo que, por ser ajeno al contenido de la Ley mencionada, vulnera en forma ostensible el artículo 158 de la Constitución, que en forma clara ordena que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia”, disposición constitucional de obligatorio acatamiento.

3.2.2 Por otra parte, es claro para la Corte que el aparte acusado del inciso 2 del artículo 389 de la Ley 5 de 1992 quebranta el principio a la igualdad que la Constitución incluye expresamente en su artículo 13. Al efecto, ha de recordarse por la Corporación lo dicho, entre otras, en la sentencia C-337 de 17 de julio de 1997, en la cual se expresó que :

“Si bien el legislador puede establecer distinciones entre las personas para la consecución de un fin determinado, ellas deben tener una justificación objetiva y razonable.

“La alusión a la razonabilidad implica que en la evaluación de la justificación de un trato desigual, el intérprete debe ejercer una labor de ponderación y verificación de los diferentes

elementos que entran en juego, para determinar si éstos se adecuan o no a las reglas, principios y valores constitucionales. Para ello cuenta con una guía metodológica, denominada test de igualdad, que le permite “separar elementos que usualmente quedarían confundidos en una perspectiva general.”¹

“Una versión detallada de los elementos que componen el test fue expuesta en la sentencia C-022 de 1996. De acuerdo con la directriz allí trazada, el intérprete debe recorrer diferentes etapas encaminadas a determinar:

“1. La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual.

“2. La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución.

“3. La razonabilidad del trato desigual, es decir, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido.

Como lo señaló la Corte en la providencia citada, “el orden de estas etapas corresponde a necesidades no sólo lógicas sino también metodológicas: el test del trato desigual pasa por una etapa subsiguiente sólo si dicho trato sorteó con éxito la inmediatamente anterior. El primer paso no reviste mayor dificultad, como quiera que puede llevarse a cabo a partir del sólo examen de los hechos sometidos a la decisión del juez constitucional. El segundo paso, por el contrario, requiere de una confrontación de los hechos con el texto constitucional, para establecer la validez del fin a la luz de los valores, principios y derechos consignados en éste. Si el trato desigual persigue un objetivo, y éste es constitucionalmente válido, el juez constitucional debe proceder al último paso del test, que examina la razonabilidad del trato diferenciado. Este es el punto más complejo de la evaluación, y su comprensión y aplicación satisfactoria dependen de un análisis (descomposición en partes) de su contenido”.

“En lo que respecta con el análisis de la proporcionalidad de la medida adoptada, se deben satisfacer tres requisitos adicionales, a saber:

“a) Los medios escogidos deben ser adecuados para la consecución del fin perseguido.

“b) Los medios empleados deben ser necesarios para la consecución de ese fin y,

“c) Los medios empleados deben guardar proporción con los fines perseguidos, esto es, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionales más importantes.

“Es importante anotar, que si bien el test exige que el intérprete evalúe la necesidad del medio para el logro del fin perseguido, esta facultad no puede entenderse como una exclusión de la potestad plena del legislador para elegir entre diferentes alternativas las que, a su juicio, mejor satisfagan el fin propuesto. En otras palabras, si los medios utilizados son adecuados y proporcionados, el legislador podrá escoger el que estime más conveniente, sin necesidad de probar que la medida elegida es la única disponible para alcanzar su objetivo.” (sentencia C-337 de 1997, M.P., doctor Carlos Gaviria Díaz)

Examinada la norma en cuestión a la luz de la jurisprudencia acabada de citar, es incuestionable que establece una situación excepcional para los familiares de los Congresistas, al autorizar a una entidad del Estado, a través de la Mesa Directiva de la Cámara y la Comisión de Administración del Senado, para contratar en su beneficio servicios de medicina prepagada, sin que siquiera tengan vinculación directa al servicio del Estado.

Esa excepción, además, resulta desproporcionada, pues si la seguridad social incluye a los servidores públicos y sus familias, ello significa que los miembros del Congreso, sus cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, o sus descendientes o ascendientes, en los casos contemplados por la ley, gozan ya de la posibilidad de acceder a los servicios de salud, en igualdad de condiciones a los demás servidores públicos y sus familiares. De esta suerte, autorizar a una entidad del Estado para que en forma adicional pueda contratar para los familiares de Senadores y Representantes medicina prepagada, establece para ellos un privilegio, una discriminación positiva, que no encuentra justificación y que, además, resulta carente de razonabilidad, pues no puede explicarse de manera satisfactoria que la Mesa Directiva de la Cámara y la Comisión de Administración del Senado, sean autorizados por la ley para celebrar contratos en beneficio de terceros, ajenos a la institución, sólo por la circunstancia de tener nexos familiares con quienes tienen la investidura de Representantes o Senadores.

En consecuencia, se declarará la inexequibilidad de la expresión acusada.

VII. DECISION.

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

RESUELVE :

Declarar Inexequible la expresión “Igualmente podrán contratar los servicios de medicina prepagada para los familiares de los Congresistas”, contenida en el artículo 389 de la Ley 05 de 1992.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-742/01

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Autorización a órganos de administración para celebración de contratos (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE SEPARACION DE FUNCIONES-No es absoluto (Aclaración de voto)

No existe en nuestro sistema constitucional una separación absoluta de funciones, que haga que una sola Rama se dedique a la función judicial, otra a la administrativa y otra a la legislativa; lo que existe, en realidad es una preponderancia de funciones, lo que no excluye que una rama pueda realizar funciones de otra. Esto es lo que explica que la rama ejecutiva, tenga algunas funciones legislativas; o que la rama judicial tenga funciones administrativas y que la rama legislativa tenga además funciones judiciales o administrativas.

COMPETENCIA EN EL ESTADO DE DERECHO-Atribución por Constituyente y Legislador/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia de órganos para celebración de contratos (Aclaración de voto)

MEDICINA PREPAGADA-Contratación para pago por congresistas o familiares (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-3326

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 389, parcial, de la Ley 05 de 1992,

“Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

Me permito aclarar mi voto por las siguientes razones:

1. A pesar de haber coincidido con la mayoría en cuanto la norma acusada viola el artículo 158 de la Constitución, que exige que todas las disposiciones de una ley se refieran a la misma materia, me separo del argumento de que el legislador no pueda autorizar a los órganos directivos o de administración de las Cámaras o celebrar contratos.

1. No existe en nuestro sistema constitucional una separación absoluta de funciones, que haga que una sola Rama se dedique a la función judicial, otra a la administrativa y otra a la legislativa; lo que existe, en realidad es una preponderancia de funciones, lo que no excluye que una rama pueda realizar funciones de otra. Esto es lo que explica que la rama ejecutiva, tenga algunas funciones legislativas; o que la rama judicial tenga funciones administrativas y que la rama legislativa tenga además funciones judiciales o administrativas.

1. En el estado de derecho si bien es cierto ningún órgano puede actuar por fuera de su competencia no menos cierto es que la competencia la pueda atribuir no sólo el constituyente, sino también el legislador. Esto es lo que hace la norma impugnada que atribuye una competencia para contratar a ciertos órganos del Congreso Nacional.

1. Si se observa en detalle la norma objeto de impugnación esta no dice lo que manifiesta el impugnante ya que solo autoriza para contratar, pero en ninguna parte establece que el servicio contratado esté a cargo del Congreso o de la Nación Colombiana; o más exactamente que se deba pagar con recursos del Estado; ya que es lógica y jurídicamente posible que sean contratados por las Cámaras para pagarlos directamente por los Congresistas o por los familiares de éstos.

Por las anteriores razones me separo de algunos de los considerandos de la sentencia.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Corte Constitucional. Sentencia T- 230 de 1994.