

EXTENSION DEL SISTEMA UNIVERSITARIO DE SALUD A LOS PENSIONADOS-No configura una vulneración al derecho a la igualdad ni al principio de solidaridad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECIONES PRESIDENCIALES-Cumplimiento de exigencias constitucionales

Para que la Corte pueda abordar un examen de fondo de las objeciones de inconstitucionalidad es necesario examinar previamente dos cuestiones: (i) si el Gobierno formuló objeciones de manera oportuna y (ii) si el Congreso efectivamente las desestimó e insistió en la aprobación del proyecto. La primera exigencia está prevista en el artículo 166 de la Constitución, en concordancia con el artículo 198 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso). De acuerdo con estas normas, el Gobierno Nacional dispone de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto de ley que no conste de más de veinte artículos, de diez (10) días cuando el proyecto sea de veintiuno a cincuenta artículos, y de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta; de no hacerlo en ese lapso el Presidente está obligado a sancionarlo y promulgar la correspondiente ley. El artículo 166 de la Carta Política también establece que si al momento de presentar las objeciones el Congreso se encuentra en receso, el Presidente deberá publicarlas dentro de dicho plazo. Para ello es preciso tener en cuenta lo previsto en el artículo 138 de la Constitución, según el cual el Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias durante dos períodos por año que constituirán una sola legislatura: el primer período de sesiones comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre, y el segundo comienza el 16 de marzo y concluye el 20 de junio siguiente. El segundo requisito para que la Corte pueda abordar el estudio de fondo de las objeciones consiste en la insistencia del Congreso en la aprobación del proyecto. En este sentido, el artículo 167 de la Carta dispone que todo proyecto objetado volverá a las cámaras legislativas a segundo debate, y advierte que cuando el Gobierno formule objeciones de inconstitucionalidad, “si las cámaras insistieren”, el asunto será remitido a la Corte para que decida sobre su exequibilidad. La jurisprudencia ha explicado que la insistencia de las cámaras legislativas, que en todo caso debe tener una carga mínima de argumentación, constituye “el punto de partida para que pueda ésta pronunciarse sobre la exequibilidad o inexequibilidad del proyecto objetado”. Más aún, ha considerado dicha exigencia como “verdadero presupuesto de procedibilidad del control constitucional”. Así mismo, ha señalado

que para insistir en la aprobación de un proyecto las Cámaras no pueden exceder el plazo de dos legislaturas, siendo la primera aquella “que esté cursando en el momento en que se devuelve el respectivo proyecto”.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia de las Cámaras como presupuesto de procedibilidad

OBJECION PRESIDENCIAL-Término con que cuenta el Gobierno para objetar proyecto de ley por inconstitucionalidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE OBJECION PRESIDENCIAL-Cumplimiento de requisitos de procedibilidad

OBJECIONES PRESIDENCIALES-Trámite en el Congreso de la República

OBJECION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Seguridad social en salud para universidades

CREACION DEL SISTEMA UNIVERSITARIO DE SALUD-Antecedentes legislativos

PRINCIPIO DE AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Definición/PRINCIPIO DE AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Contenido y alcance/PRINCIPIO DE AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites

POTESTAD DEL LEGISLADOR PARA ESTABLECER REGIMENES ESPECIALES-Condiciones/POTESTAD DEL LEGISLADOR PARA ESTABLECER REGIMENES ESPECIALES-Límites

REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL-Sistema normativo complejo/SEGURIDAD SOCIAL-Cada régimen especial es un universo propio/REGIMEN GENERAL Y REGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL-En principio, no es viable comparar aisladamente aspectos puntuales

En materia de seguridad social esta Corporación ha estimado que un régimen regulatorio de la misma es un sistema normativo complejo, en el que las diversas normas parciales adquieren sentido por su relación con el conjunto normativo global. Cada régimen especial es entonces un universo propio. De allí que, tal y como se dejó sentado en sentencia C-369 de 2004, “en principio, no es viable comparar aisladamente aspectos puntuales de un régimen especial de pensiones o de salud y el sistema general de seguridad social, por cuanto cada

aspecto puede tener en cada régimen un significado parcialmente distinto. Así, una aparente desventaja en un punto específico del régimen especial frente al sistema general de seguridad social puede estar ampliamente compensada por unos beneficios superiores previstos por ese régimen especial en otros aspectos". Otro tanto puede decirse del régimen especial de liquidación y pago de las cesantías para el caso de los docentes.

DERECHO A LA IGUALDAD EN REGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Condiciones para concluir que hay discriminación

Es posible concluir que existe una discriminación (i) si la prestación es separable y (ii) la ley prevé un beneficio inferior para el régimen especial, sin que (iii) aparezca otro beneficio superior en ese régimen especial que compense la desigualdad frente al sistema general de seguridad social. Sin embargo, en virtud de la especialidad de cada régimen de seguridad social, en principio éste es aplicable en su totalidad al usuario, por lo cual la Corte considera que estos requisitos deben cumplirse de manera manifiesta para que puede concluirse que existe una violación a la igualdad. Por consiguiente, (i) la autonomía y separabilidad de la prestación deben ser muy claras, (ii) la inferioridad del régimen especial debe ser indudable y (iii) la carencia de compensación debe ser evidente"

PROGRESIVIDAD EN LA EDUCACION SUPERIOR-Importancia constitucional/CARACTER PROGRESIVO DE LOS DERECHOS SOCIALES-No es absoluto

El carácter progresivo de un derecho implica no sólo el compromiso estatal de ampliar el espectro de cobertura real del mismo hasta satisfacer el principio de universalidad, sino también el aumentar el número y contenido de las prerrogativas que dicho derecho confiere a sus titulares. Pero sobre todo, conlleva la prohibición prima facie de retrocesos. Así lo ha entendido esta Corporación en fallos precedentes, especialmente en el recogido en la Sentencia C-038 de 2004, en los cuales refiriéndose a tal carácter progresivo de otros derechos como la salud y las garantías laborales, ha insistido en la imposibilidad jurídica que en principio se presenta para disminuir el ámbito de cobertura y de prerrogativas de los derechos de desarrollo progresivo. Así pues, si bien el carácter progresivo de los derechos sociales no es absoluto, su restricción exige una adecuada justificación en la persecución de objetivos prioritarios de carácter constitucional, y debe respetar parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

Referencia: expediente OP-135

Objeciones presidenciales al proyecto de ley número 227 de 2008 Senado y 103 de 2008 Cámara, “Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 647 de 2001”.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 167 y 241 numeral 8º de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido por la Secretaría General de esta Corporación el veinticinco (25) de mayo de dos mil diez (2010), el Presidente del Senado de la República hizo llegar copia del expediente del proyecto de ley número 227 de 2008 senado y 103 de 2008 Cámara, “Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 647 de 2001”, que fue objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia.

Efectuado el reparto correspondiente, el asunto fue remitido para sustanciación el veintisiete (27) de mayo de dos mil diez (2010). El dos (02) de junio siguiente se avocó conocimiento del proceso y se solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envío de las pruebas correspondientes al trámite legislativo seguido para la aprobación del informe de objeciones presidenciales. También se ofició a la Secretaría General de la Presidencia de la República para que remitiera la certificación de la fecha exacta en la que se radicaron en el Congreso las objeciones correspondientes, acompañando las constancias de rigor.

Debido a que no fueron aportadas oportunamente la totalidad de las pruebas necesarias para

verificar si se cumplió con el trámite para la aprobación del informe de objeciones, la Corte profirió el Auto 125 del 16 de junio de 2010, mediante el cual se abstuvo de decidir las objeciones mientras no se cumplieran los presupuestos constitucionales y legales para hacerlo. En la misma providencia la Sala supeditó el trámite subsiguiente a la verificación, por el Magistrado Sustanciador, de que fueran aportadas las pruebas sobre el trámite de las objeciones presidenciales al proyecto de la referencia.

Luego de los requerimientos formulados al Secretario General del Senado, los cuales se reiteraron a través de Auto del 29 de octubre de 2010, fueron allegadas al expediente las pruebas necesarias para continuar con el trámite del control constitucional en el asunto de la referencia, razón por la cual el Magistrado Sustanciador dispuso seguir adelante con el proceso.

II.- TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

A continuación la Corte transcribe el texto definitivo, aprobado en el Congreso, del proyecto de ley número 227 de 2008 Senado y 103 de 2008 Cámara, “Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 647 de 2001”:

“LEY No. __

“POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 2º DE LA LEY 647 DE 2001”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

“Artículo 1º. Modifíquese el literal c) del artículo 2º de la ley 647 de 2001, el cual quedará así:

C) Afiliados. Únicamente podrá tener como afiliados a los miembros del personal académico, a los empleados y trabajadores de la respectiva Universidad, y a las personas que al término de su relación laboral se encuentren afiliados al Sistema Universitario de Salud y adquieran el derecho a la Pensión con la misma Universidad o con el Sistema General de Pensiones.

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

Artículo 2º. Adiciónese un literal al artículo 2º de la Ley 647 de 2001, así:

f) Para los efectos de la presente ley se dará aplicación a la Planilla Integrada de Aportes consagrada en el Decreto 1931 de 2006 y las normas que lo modifiquen o adicionen

Artículo 3º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias”.

III.- TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO OBJETADO

El trámite legislativo del Proyecto de Ley 227 de 2008 Senado y 103 de 2008 Cámara, “Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 647 de 2001”, presenta los siguientes hechos relevantes:

1.- Iniciativa y trámite en la Cámara de Representantes

- El 25 de agosto de 2008 fue presentado el proyecto ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por el congresista Jaime Restrepo Cuartas, radicado con el número 103 de 2008-Cámara. El proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso 549 del 26 de agosto de 2008 (folios 306 a 308).

- La ponencia positiva para primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, presentada por la representante Amanda Ricardo de Páez, fue publicada en la Gaceta del Congreso 686 del 3 de octubre de 2008 (folios 268 a 269).

- De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por el Vicepresidente y el Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes¹, el anuncio previo a la discusión y votación del proyecto se dio en sesión del 08 de octubre de 2008 (Acta 9). Buena parte de la discusión del proyecto se efectuó en la sesión del 21 de octubre (Acta 10, Gaceta 72 del 16 de febrero de 2009, páginas 12 y siguientes). Allí la Comisión decidió suspender la discusión y la aplazó para la próxima sesión. El articulado se aprobó por unanimidad en la sesión del 04 de noviembre de 2008,

con un quórum decisorio de 16 de los 19 Representantes que conforman la Comisión (Acta 11)².

- La ponencia para el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, presentada por los representantes Amanda Ricardo de Páez y Jorge Morales Gil, fue publicada en la Gaceta del Congreso 821 del 19 de noviembre de 2008 (folios 91 a 94).

- De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes³, el anuncio previo a la discusión y votación del proyecto se dio en la Sesión Plenaria del 18 de noviembre de 2008, (Acta 1514), en donde expresamente se indicó que éstas se llevarían a cabo el 25 de noviembre de 2008. Efectivamente, el articulado se aprobó en la sesión plenaria del 25 de noviembre, con un quórum decisorio de 158 de los 166 Representantes que conforman la Plenaria (Acta 153)⁵.

2.- Trámite en el Senado de la República

- Remitido el proyecto al Senado de la República⁶, la Presidencia de esa Cámara repartió el mismo a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, radicado con el número 227 de 2008⁷.

- La ponencia para primer debate en la Comisión Séptima del Senado, presentada por los senadores Gloria Inés Ramírez Ríos, Dilian Francisca Toro y Germán Antonio Aguirre Muñoz, fue publicada en la Gaceta del Congreso 875 del 10 de septiembre de 2009 (folios 152 a 156)⁸.

- En paralelo, el 14 de septiembre de 2009, el Ministro de Hacienda y Crédito Público remitió a la presidencia de la Comisión Séptima del Senado un concepto acerca del proyecto de ley, del que vale la pena resaltar lo siguiente: “La medida que se pretende implementar, le restaría disponibilidad a las Universidades Públicas para el desarrollo de su actividad académica, acentuando el problema financiero que en reiteradas ocasiones y en diferentes escenarios han manifestado los diferentes estamentos y representantes de las mismas”⁹.

- De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por el Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado¹⁰, el anuncio previo a la discusión y votación del proyecto se dio en sesiones del 16 de septiembre de 2009 (Acta 06) y el 07 de

octubre del mismo año (acta 07), y el articulado se aprobó en la sesión del 13 de octubre de 2009, con un quórum decisorio de 8 de los 14 Senadores que conforman la Comisión (Acta 8).

- En el entretanto, el 13 de octubre de 2009, el Ministro de la Protección Social presentó un “concepto institucional” sobre el proyecto de ley, indicando que el mismo desconoce el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 Superior y contribuye a la proliferación de regímenes especiales.

- La ponencia para segundo debate en Senado (Plenaria), presentada por los senadores Gloria Inés Ramírez Ríos, Dilian Francisca Toro y Germán Antonio Aguirre Muñoz¹¹, fue publicada en la Gaceta del Congreso 1042 del 16 de octubre de 2009 (folios 80 a 84).

- Más adelante, el Ministro de Hacienda y Crédito Público reiteró nuevamente los “comentarios” presentados al proyecto de Ley, mediante oficios radicados en la Presidencia del Senado de la República el 17 de noviembre de 2009¹² y el 09 de diciembre de 2009¹³.

- De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por el Secretario General del Senado¹⁴, el anuncio previo a la discusión y votación del proyecto se dio en Sesión Plenaria del 10 de diciembre de 2009 (acta 25). La siguiente sesión se llevó a cabo el lunes 14 de diciembre de 2009 (Acta 26, Gaceta del Congreso número 26). En ésta, el proyecto de ley 227 de 2008 Senado y 103 de 2008 Cámara fue nuevamente anunciado para segundo debate para la próxima sesión (págs 72 y 73). Finalmente, el articulado se aprobó efectivamente en la sesión plenaria del 15 de diciembre de 2009 (acta 27)¹⁵.

IV.- OBJECIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El Gobierno objetó por inconstitucional un aparte del artículo primero del proyecto y, como consecuencia, lo devolvió al Congreso sin la correspondiente sanción presidencial.

El Ejecutivo considera que la modificación al literal c) del artículo 2 de la Ley 647 de 2001 conlleva una ampliación del Sistema de Salud de las Universidades estatales u oficiales, “a aquellas personas que al término de su relación laboral se encuentren afiliadas a dicho Sistema y adquieran el derecho a la pensión con el Sistema General de Pensiones”.

Para el Gobierno, el precepto objetado desconoce el artículo 13 de la Constitución, pues

genera un trato discriminatorio en relación con los demás pensionados que se rigen por el Sistema General de Pensiones y que por ley se encuentran obligados a estar afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Explica que tal disposición implica que todas las personas que se encuentran en una misma situación jurídica, en este caso aquellos afiliados al Sistema General de Pensiones, deben recibir el mismo trato por parte de las autoridades y argumenta: “No existen razones objetivas para establecer regímenes diferentes en salud a unos pensionados respecto de otros, cuando todos pertenecen al mismo Sistema y por ende, deben regirse por las mismas reglas”.

En el documento que contiene las objeciones presidenciales, se asegura que la regla general es que exista igualdad entre personas y grupos de personas y que, por tanto, establecer un trato desigual, sin una justificación objetiva y razonable, conlleva un trato discriminatorio y contrario a la Constitución Política. Bajo estas condiciones explica lo siguiente:

“En este caso, se comparan los pensionados que pertenecen al Sistema General de Pensiones, que al término de su relación laboral se encuentren afiliados al Sistema de Salud de una universidad estatal u oficial, con los pensionados que perteneciendo a este mismo Sistema, no han estado vinculados a dicho Sistema de Salud, generándose un tratamiento desigual, toda vez que los primeros no estarán obligados a afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud, mientras que los segundos sí; obedeciendo tal discriminación, al hecho de que los primeros antes de pensionarse estaban vinculados al Sistema de Salud de la Universidad en la que trabajaban.

“Entonces, si se admite que a ciertas personas que se pensionan bajo las normas del Sistema General de Pensiones, se les cree un régimen especial en materia de salud, con servicios de salud diferentes y teniendo en cuenta que estas universidades no están obligadas a compensar al no recibir el Sistema General de Seguridad Social en Salud las cotizaciones, se estarían dejando de percibir recursos que contribuyen a financiar el servicio de salud de aquellas personas que con su propia cotización no alcanzan a cubrir el valor de la unidad per cápita que reconoce el Sistema por la prestación del servicio, afectándose el principio de solidaridad y vulnerándose el principio de igualdad al generar un trato discriminatorio respecto de los demás pensionados que se rigen por el Sistema General; ignorándose por completo que la Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral, como un servicio público, para todos los habitantes del territorio nacional y cuya finalidad; entre otras;

era la unificación de los regímenes aplicables en salud y pensiones”.

El Ejecutivo advierte que el legislador puede crear regímenes especiales en materia de pensiones, siempre que los mismos se encuentren sustentados en “bienes o derechos constitucionalmente protegidos”; agrega que ninguna de estas cuestiones se encuentra soportada en el proyecto de ley e insiste en que, en estas condiciones, se genera un trato discriminatorio.

Posteriormente afirma que el proyecto de ley también contraviene los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, previstos en el artículo 48 de la Constitución, debido a que como consecuencia del mismo no se recibirían “las cotizaciones efectuadas por estas personas en el Sistema de Seguridad Social en Salud, para contribuir con la financiación del mismo (...)”.

Por último, considera que el proyecto podría quebrantar el mandato de progresividad contenido en el artículo 69 Constitucional, en la medida en que en ciertos casos se estarían aumentando las obligaciones de las universidades en materia de salud, en perjuicio de recursos que servirían para mejorar el acceso a la educación superior.

El ejecutivo alerta que la disposición es inconveniente porque es “contraria a la finalidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud”, ya que desconoce la unificación del “régimen de los distintos entes pagadores de pensiones y prestadores de servicios de salud” y las pautas que sustentan el esquema de aseguramiento dentro del régimen contributivo contenidas, entre otras, en el artículo 203 y el literal a) del artículo 157 de la Ley 100 de 1993. Advierte que la norma terminaría por volver excepcional la regla general y previene que es contraria a la doctrina de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, “referida a la necesidad de un ‘sistema único de seguridad social en salud’”. En este contexto cita varios apartes de las sentencias C-1435 de 2000 y C-033 de 1999, y enseguida concluye lo siguiente: “De prosperar iniciativas como la contemplada en el proyecto de ley en estudio se estaría contribuyendo a la proliferación de regímenes especiales, que desvirtúan y desconfiguran la filosofía y el espíritu del legislador al crear el Sistema de General de Seguridad Social en Salud consagrado en la Ley 100 de 1993”.

Finalmente el Gobierno aclara que mediante el Decreto 4248 de 2007 reguló el régimen aplicable a los afiliados y beneficiarios de los servicios de salud en las universidades públicas

u oficiales, “permitiendo a quienes estaban vinculados a dicho servicio de salud, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, poder ejercer su derecho a la libre escogencia entre una EPS del Sistema General de Seguridad Social en Salud y el servicio de salud de las universidades estatales u oficiales (...) de tal manera que quienes con antelación a la Ley 100 de 1993, venían afiliados al servicio de salud de una universidad pudieran continuar en este; y por el contrario, aquellos a quienes les aplica la citada ley deben escoger una EPS del Sistema General de Seguridad Social en Salud y para ello se adelantará el procedimiento previsto en el Decreto 4248 de 2007”.

V.- INSISTENCIA DEL CONGRESO EN LA APROBACIÓN DEL PROYECTO OBJETADO

De conformidad con el artículo 167 de la Constitución y el artículo 66 de la Ley 5ª de 1992, las células legislativas integraron una Comisión Accidental con el propósito de analizar los argumentos del Ejecutivo, elaborar un informe conjunto y presentarlo a consideración de cada una de las plenarias. El informe que nace de dicha Comisión, integrada por los senadores Dilian Francisca Toro Torres y Germán Antonio Aguirre Muñoz, y por los representantes Amanda Ricardo de Páez y Jaime Restrepo Cuartas, concluyó lo siguiente: “1. INSISTIMOS en la exequibilidad del proyecto de ley.|| 2. RECHAZAMOS las objeciones por inconveniencia del proyecto de ley”.

De acuerdo al informe de sustanciación de las objeciones presidenciales, suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes¹⁶, el anuncio previo a la discusión y votación del documento emanado de la Comisión Accidental se dio en sesión Plenaria del 04 de mayo de 2010 (acta 238), y su aprobación se efectuó en la sesión Plenaria del 11 de mayo de ese mismo año (acta 239). Por su parte, en el informe de sustanciación del estudio de las objeciones presidenciales suscrito por el Secretario General del Senado de la República¹⁷, se indica que el documento presentado por la Comisión Accidental fue publicado en la Gaceta número 157/10, que el anuncio previo se efectuó en la sesión Plenaria del 04 de mayo (acta 35) y que fue aprobado en la sesión Plenaria del 11 de mayo de 2010 (acta 36).

Los argumentos que sustentan la insistencia del Congreso de la República en la aprobación del proyecto de ley número 103 de 2008 Cámara y 227 de 2008 Senado son los siguientes:

1. En primer lugar, el Congreso abordó los antecedentes legislativos y jurisprudenciales de la Ley 647 de 2001, “Por la cual se modifica el inciso 3o. del artículo 57 de la Ley 30 de 1992”.

En este sentido, resaltó que tal disposición constituyó la aplicación del principio de autonomía universitaria previsto en el artículo 69 Superior. A continuación, procedió a transcribir el artículo 1º de tal norma, de la siguiente manera: “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”.

Más adelante, explicó que la Ley 647 adicionó el aparte subrayado al texto original de la ley 30 de 1992 y advirtió que cuando el mismo se encontraba en trámite legislativo también fue objetado por el Ejecutivo, en razón a que de la autonomía universitaria no se podía inferir la creación de un sistema especial de seguridad social en salud y que la disposición violaba el principio de igualdad material al desconocer los alcances de la ley 100 de 1993. Bajo estas condiciones, informó que las objeciones fueron estudiadas en la sentencia C-1435 de 2000, en donde se declaró parcialmente inexecutable el proyecto de ley, a lo que le siguió el siguiente trámite:

“(…) toda vez que la inexecutableidad 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, manifestó que la ley debería consagrar aquellos aspectos generales aplicables al nuevo sistema como 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.

En cumplimiento a la referida sentencia de la H Corte constitucional remitió copia del expediente legislativo a la Cámara de origen para que, oído el ministro del ramo, se hiciera e integrará (sic) la norma declarada parcialmente inexecutable para que fuera concordantes (sic) con el dictamen de la Corte Constitucional y que una vez cumplido este trámite, el Congreso remitirá (sic) a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

Atendiendo a la Sentencia 1435 de 2000, el Congreso de la República, habiendo oído previamente el concepto del Ministro de Salud, rehízo (sic) el texto y en efecto le agregó el

parágrafo donde se contemplaban las normas sobre organización, dirección y funcionamiento del nuevo sistema, administración y financiamiento, aspecto este último respecto del cual remite a lo previsto en la Ley 100 de 1993. De igual modo, señaló quiénes podrían fungir como afiliados y se garantizó el principio de libre afiliación. Respecto a la regulación sobre beneficiarios y plan de beneficios, el nuevo parágrafo remite igualmente a lo dispuesto al (sic) sobre este asunto en la Ley 100 de 1993, remisión que también se hace en lo referente a los aporte (sic) 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 contratados con otras instituciones prestadoras de tales servicios”.

Conforme con estos argumentos el Congreso concluyó lo siguiente: “(...) los decretos 1890 de 1995 y 4248 de 2007, le reconocen a un grupo de jubilados por el Sistema General de Pensiones, el derecho a continuar vinculados a los sistemas adaptados, el primero y a los sistemas universitarios el segundo”.

2. De otra parte, en lo que se refiere al proyecto de ley 103 de 2008 Cámara y 227 de 2008 Senado, el legislativo consideró necesario precisar las razones que le llevaron a aprobar la iniciativa. Al respecto afirmó:

“La razón para modificar la ley 647 de 2001, está sustentada en la necesidad de preservar la continuidad en salud de los afiliados a los sistemas universitarios de salud garantizada durante su vínculo laboral pero injustamente impedida, con posterioridad al otorgamiento de la pensión por el Sistema General de Pensiones.

El proyecto pretende complementar la ley, para efectos de no dejarla a la libre interpretación que ha tenido durante su vigencia, a fin de posibilitar el respeto por el derecho a la igualdad, la libre escogencia y la continuidad en salud de los afiliados a los sistemas universitarios de salud con posterioridad al reconocimiento de su pensión de jubilación, independiente de quien sea el ente responsable de su pago”.

Agregado a esto, el Congreso considera que el proyecto “pone a tono” la Ley 647 de 2001 con el Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993, ya que permite que los afiliados en este régimen tengan la posibilidad de escoger el tipo de servicio de salud que más les convenga, evitando un trato desigual que se produciría entre los pensionados de la

entidad educativa y aquellos empleados que, pese a jubilarse trabajando para la Universidad, deben afiliarse al Sistema General. Sobre el particular, se afirmó lo siguiente:

“Igualmente el proyecto pretende poner a tono la ley 647 con las normas relacionadas con la facultad de otorgar pensiones, pues con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y específicamente, con la expedición del Decreto 2337 de 1996, las Universidades públicas del orden territorial, perdieron competencia para continuar pensionando al personal que con posterioridad al 31 de diciembre de 1996 cumpliera requisitos de edad y tiempo de servicios, similar situación ocurrió en lo pertinente con el Decreto 2527 de 2000 que estableció de manera restringida las condiciones que debería reunir el funcionario público para ser pensionado directamente por el empleador. Genera de este modo la normatividad en pensiones, un panorama que afecta no solo el competente para el pago de la prestación económica, sino también la calidad de afiliados, frente al contenido del literal c) del artículo 2º, de la Ley 647 de 2001 que a pesar de las disposiciones transcritas habla de los pensionados y jubilados de la respectiva Universidad, dejando por fuera a los empleados de la universidad que adquieran el derecho a la pensión por el Sistema General de Pensiones”.

Frente a la vulneración del derecho a la igualdad y el desconocimiento de los principios del Sistema de Seguridad Social previstos en el artículo 48 de la Constitución, el Congreso considera que es necesario aplicar el test de razonabilidad. Bajo este marco, el legislativo acepta que existe un trato desigual que se presenta al “permitir que aquellas personas que al término de su relación laboral y que se encuentren afiliadas al Sistema Universitario de Salud y adquieran el derecho a la pensión con el Sistema General de Pensiones, puedan continuar afiliadas al Sistema Universitario de Salud, frente a los demás pensionados que se rigen por el Sistema General de Pensiones y que están legalmente obligadas a pertenecer al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

En torno al objetivo implícito en la diferenciación anotada, el Congreso anotó lo siguiente: “En el caso que nos ocupa el objetivo que se persigue es el de permitir que aquellas personas o funcionarios vinculadas (sic) a una Universidad y afiliadas al Sistema Universitario de Salud puedan en forma libre, continuar recibiendo los servicios que les brinda dicho sistema, para preservar la continuidad de la atención en salud que vienen recibiendo como afiliados, no solo durante su vínculo laboral, sino también, con posterioridad al otorgamiento de la prestación económica. El objetivo planteado permite además evitar los eventuales

traumatismos que puede implicar para quien termina su vínculo laboral, un traslado a una entidad prestadora de servicios de salud nueva y diferente en donde no encontrarán una atención efectiva y eficiente, toda vez que en razón de su edad y sus patologías ya vienen siendo atendidas por el sistema de salud al que están vinculados, además se debe tener en cuenta que se trata de una población vulnerable, debido a su edad, con procedimientos y tratamientos en curso, que le implicarían iniciar nuevos procesos ante la EPS a la que se trasladen”.

A continuación, el Congreso argumentó que la medida es válida a la luz de la Constitución, debido a que los Sistemas Universitarios de Salud se encuentran soportados en el principio de autonomía universitaria y a que su regulación define los “mecanismos que garantizan el cumplimiento de los principios de Solidaridad, Libre afiliación, Universalidad y Eficiencia”.

También planteó que la Corte Constitucional ha aceptado la existencia legítima de regímenes pensionales especiales, siempre que garanticen un nivel de protección igual o superior al régimen general¹⁹. Añadió que el artículo 13 constitucional exige la adopción de medidas a favor de las personas que por su condición se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y coligió lo siguiente:

“Es necesario advertir en este punto que a raíz de las disposiciones legales vigentes se justifica la modificación introducida por el proyecto de ley al literal c) del artículo 2º de la Ley 647 de 2001, toda vez que con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y específicamente, con la expedición del Decreto 2337 de 1996, las Universidades públicas de orden territorial, perdieron competencia para continuar pensionando al personal que con posterioridad al 31 de diciembre de 1996 cumpliera requisitos de edad y tiempo de servicios, similar situación ocurrió en lo pertinente con el Decreto 2527 de 2000 que estableció de manera restringida las condiciones que debería reunir el funcionario público para ser pensionado directamente por el empleador”

“Por el contrario y en contradicción con la posición del ejecutivo, frente a la supuesta violación del principio de igualdad, podríamos afirmar que de continuar vigente el literal c) del artículo 2º de la ley 647 de 2001, en los términos actuales se estaría violando el principio de igualdad de los empleados pertenecientes a las universidades que teniendo derecho a estar vinculados al Sistema Universitario de Salud se vieran obligados a retirarse de él, por haber obtenido el derecho a la pensión por el Sistema General de Pensiones , frente a los

empleados de la misma universidad que obtuvieron el reconocimiento a la jubilación por la misma entidad”

“De lo anterior queda claro que el tratamiento desigual es válido y está amparado en principios constitucionales y legales”.

El Congreso culminó la aplicación del ‘test’, analizando la razonabilidad del trato desigual. Sustentó este análisis en el principio de continuidad en la atención en salud aplicable a la población vulnerable debido a su edad y a que algunas de las personas que se benefician con el proyecto de ley ya han iniciado procedimientos y tratamientos médicos. Concluyó que el trato desigual denunciado por el Gobierno “está plenamente empardo (sic) por normas superiores y dicho trato es razonable y proporcional frente al fin perseguido”.

3. Posteriormente, el Congreso se refirió al supuesto desconocimiento del principio de progresividad en el acceso a la educación superior. Frente a esta censura planteó que el Gobierno parte de una premisa falsa que “consiste en considerar que las Universidades utilicen los recursos del presupuesto destinado a atender la educación superior para atender los costos necesarios para atender los servicios de salud en detrimento del fin específico para el cual fueron creados”.

El legislativo considera que en contraste con dicho cargo se hace necesario aclarar la regulación aplicable al manejo financiero de los recursos de los Sistemas Universitarios de Salud. Específicamente afirmó lo siguiente:

“(…) en el aparte transcrito en este mismo documento de los antecedentes de la ley 647 de 2001, se puede ver con claridad como la mencionada ley en materia de manejo financiero de los recursos de salud de los Sistemas Universitarios de Salud establece que 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 1º. del artículo 204 de la Ley 100 de 1993.

Por lo anterior las universidades, a pesar del principio de la autonomía universitaria, en cuanto a la administración de los recursos financieros de los sistemas universitarios de salud se deben acoger a los mandatos de la ley 647 de 2001 y 100 de 1993.”

4. Finalmente, ante la inconveniencia planteada, el Congreso insistió en que las normas vigentes validan la existencia de los Sistemas Universitarios de Salud y refutan la posible vulneración del principio de igualdad. Además, hizo énfasis en la información allegada por las diferentes Universidades, en donde se comprueba que estos sistemas mantienen el equilibrio financiero, registran fondos de reserva y manejan pólizas de alto costo que negocian conjuntamente. La relación de universidades contenida en el documento es la siguiente:

“1. Universidad del Valle: Cuenta con 6.997 afiliados. Financieramente perciben un equilibrio, el cual no les permite concluir que esta población tienda a desestabilizar su sistema, pues con estas edades han encontrado que se gasta en la misma proporción en que se reciben los aportes. En este momento están aumentando el aporte adicional para los usuarios del 1.5% del Ingreso base de cotización.

Es de anotar que la Universidad del Valle recauda el 2.5% más de la cotización obligatoria en salud, de los cuales el 2% es aportado por la Universidad y el 0.5% restante por los cotizantes.

3. Universidad de Cartagena: Cuenta con 2.979 afiliados. Calculan que saldrán anualmente 36 personas, motivo por el que consideran pertinente la modificación a la Ley 647 de 2001, teniendo en cuenta que con esta población hay equilibrio entre ingresos y egresos.

4. Universidad Industrial de Santander: Cuenta con 3.153 afiliados. La Caja de Previsión de la UIS, al igual que la Universidad del Valle, recaudan un porcentaje adicional al de ley para salud, esto es 2% a cargo de los afiliados, lo cual les ha permitido contar con reservas. Efectuando el estudio de financiamiento, con una proyección al 2011, se denota un superávit en las inversiones, motivo por el cual se concluye que la Caja de Previsión cuenta con solidez patrimonial, que no se vería menoscabado con la población pensionada que ahora se ve

obligada a continuar afiliada en la EOS del Seguro Social.

5. Universidad Nacional: Cuenta con 19.500 afiliados La situación de la Universidad Nacional difiere de las demás Universidades, pues con base en Acuerdos Superiores dicha entidad continuó pensionando a sus empleados y trabajadores. Adicionalmente, el Acuerdo que crea Unisalud no contempla la afiliación de pensionados por otras administradoras.

No obstante, la universidad Nacional a futuro puede verse afectada, pues ya no contará con afiliados de la propia Universidad, motivo por el que considera conveniente el proyecto de ley, siempre y cuando no presente modificaciones posteriores.

6. Universidad de Antioquia: Cuenta con 8.300 afiliados. A pesar del no traslado de los recursos del Seguro Social por mas de 1.500 pensionados por el ISS para sustentar la continuidad en la prestación del servicio, así como el estudio financiero sobre el impacto de esta población en el sistema, del cual se concluye que esta población le genera al Sistema universitario de Salud una ganancia anual de mil millones de pesos. Aunque a futuro será una población con mayor siniestralidad, el estudio efectuado arroja como resultado un equilibrio, el cual permite concluir que no generarían pérdidas, simplemente una proporción diferente entre ingresos y egresos.

7. Universidad de Nariño. Cuenta con 1.200 afiliados actualmente no registra los problemas con que cuentan los sistemas de salud de las otras Universidades y registra que sería muy importante la modificación a la Ley porque da confiabilidad a la afiliación al Sistema Universitario de los nuevos empleados.

8. Universidad del Atlántico Cuenta con 3.780 afiliados, hoy registran un fondo de Reserva y

póliza de alto costo

9. UPTC. Cuenta con 1.613 afiliados y cuenta con fondo de reserva para patologías de alto costo y adicionalmente con póliza de alto costo

10. Universidad de Córdoba. Cuenta con 2.455 afiliados.”

Bajo tales condiciones el legislativo concluyó que el proyecto de ley no es inconveniente ni contrario a los principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

VI.- INTERVENCIÓN CIUDADANA

Con el fin de garantizar la participación ciudadana, el proceso fue fijado en lista para que quienes desearan intervenir pudieran exponer sus apreciaciones ante esta Corporación. En el término señalado presentaron intervención los siguientes ciudadanos:

1. El doctor Alberto Uribe Correa, actuando en calidad de representante legal de la Universidad de Antioquia, en dos escritos radicados en esta Corporación los días 4 y 8 de junio de 2010, solicita que se declaren infundadas las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad al proyecto de ley y, en consecuencia, requiere que éste sea declarado exequible. Sustenta su solicitud en los siguientes argumentos:

En primer lugar, indica que las personas jubiladas participan activamente en la vida universitaria y que a partir del Estatuto General de la Universidad de Antioquia se reconoce su valía para el desarrollo de las diferentes actividades universitarias. En este escenario, afirma que la institución educativa mantiene un vínculo con ellas, lo cual se hace efectivo, entre otros, “(...) con la afiliación al Sistema Universitario de Salud”. Precisa que esto permite a los pensionados continuar disfrutando del mismo esquema de prestación de servicios de salud, garantizando una atención eficiente y de alta calidad.

Considera el interviniente que se vulnera el principio de libre elección y la “...legítima expectativa de seguir gozando de una condición ya reconocida por la ley”, cuando se obliga a

una persona que viene disfrutando de los servicios del sistema universitario de salud a que, contra su voluntad, se traslade al sistema general de salud.

Manifiesta que no es válida la objeción presidencial fundada en la violación al principio de igualdad, ya que el legislador puede diseñar un régimen excepcional de salud para las universidades con base en la cláusula general de su competencia. Además, esta situación no puede considerarse inconstitucional si se tienen en cuenta los lineamientos hechos por la Corte Constitucional en las sentencias C-1435 de 2000 y C-045 de 2001. Explica que los principios que gobiernan ambos sistemas y sus prestaciones básicas son los mismos. Finalmente, indica que “la norma estipulada en el proyecto de ley, no crea un trato desigual a personas que vienen siendo tratadas de igual forma, al contrario, reconoce la diferencia legal ya establecida y permite que se mantenga ésta en beneficio del pensionado de las Universidades...”.

Del mismo modo, considera que es infundada “la afirmación de que la norma acusada vulnera el principio de progresividad en la cobertura de educación superior...”, teniendo en cuenta que a las universidades no les es posible cambiar la destinación de los recursos incorporados a partir del Presupuesto General de la Nación y de los entes territoriales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Concluye que “... el sistema universitario de salud, se administra en un fondo aparte del que se utilice para sufragar los gastos de funcionamiento e inversión, de esta manera se asegura que la destinación específica de los aportes en salud, se mantenga”.

2. Por otra parte, los ciudadanos Fabián de Jesús Espinosa Cano y José Alveiro Betancur Diossa, en calidad de vinculados al Sistema Universitario de Salud de la Universidad de Antioquia, en escritos radicados el 8 de junio de 2010 en la Secretaría General de esta Corporación, presentan sus consideraciones respecto de la objeción presidencial al proyecto de ley “Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 647 de 2001”.

VII.- CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante oficio de 2 de junio de 2010, rinde su concepto de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y el artículo 32 del Decreto

2067 de 1991, y en él solicita a esta Corporación que declare infundadas las objeciones formuladas por el Ejecutivo contra el proyecto de ley “Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 647 de 2001”, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

En primer lugar, el Ministerio Público encuentra que el Gobierno no presentó ninguna prueba capaz de “generar una mínima duda sobre la vulneración del principio de progresividad en la educación, a causa de la modificación de la Ley 647”. En consecuencia, advierte que “... la supuesta vulneración del artículo 69 de la constitución, no constituye un cargo autónomo, sino una apreciación del Gobierno, que pretende reforzar el cargo principal, relativo a la vulneración, por parte del legislador, del derecho a la igualdad de los pensionados del sistema general de pensiones (...)”.

A continuación, trae a colación las sentencias C-1435 de 2000 y C-045 de 2001, mediante las cuales la Corte Constitucional declaró exequible el régimen especial en salud del sistema universitario y hace referencia al principio constitucional de la autonomía universitaria y sus límites, definidos por la misma Corte. Igualmente, menciona la sentencia C-263 de 1996 e infiere que “La existencia de un régimen especial en salud, de carácter universitario, puede implicar diferencia de trato entre las personas, conforme a supuestos de hecho distintos, dentro del ámbito trazado por la Constitución y por la jurisprudencia...”.

Agrega que el proyecto de ley tiene como finalidad que factores como el sistema con el cual se pensiona el servidor público vinculado a una universidad oficial, no incida en su afiliación al régimen especial en salud, con lo que se busca “... garantizar el principio de continuidad del servicio de la salud, a aquellos trabajadores que al momento de pensionarse con el régimen de su universidad o con el general, deseen mantener el vínculo con su médico, con los tratamientos en curso, con la confianza depositada en una entidad prestadora de la salud, a la que se han afiliado de manera voluntaria.”

Bajo tales condiciones, concluye lo siguiente: “El principio de solidaridad, continuidad y estabilidad en el servicio de salud, de una población vulnerable, como es la tercera edad, así como el principio-derecho de igualdad, se encuentran resguardados por el proyecto de ley, al mantener la homogeneidad entre los vinculados a un régimen especial en salud, en este caso: el universitario oficial, con independencia del sistema pensional que se les imponga...”

VIII.- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1.- Competencia y alcance del control

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 167 y 241 (numeral 8º) de la Constitución, la Corte es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Gobierno Nacional, respecto de las cuales el Congreso insista en su aprobación. El control ejercido por esta Corporación se restringe a examinar (i) el cumplimiento del término con que cuenta el Gobierno para objetar un proyecto de ley, (ii) el trámite formal de insistencia en las cámaras y (iii) el análisis material de las objeciones formuladas²⁰, si a ello hubiere lugar.

2.- Problemas jurídicos y metodología de análisis

Antes de abordar un examen de fondo de las objeciones es necesario determinar si se cumplen los presupuestos para tal fin. En consecuencia, la Corte comenzará por analizar cuáles son estos requisitos y si se reúnen en el asunto sometido a control, específicamente en lo relativo a la oportunidad en su formulación y la insistencia del Congreso de la República.

Posteriormente, sólo en el evento en que la Corte encuentre que se cumplieron los requisitos anotados, procederá al análisis material del asunto y estudiará si la norma objetada desconoce o no el derecho a la igualdad, los principios de solidaridad y sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social en Salud, el principio de progresividad del Sistema de Educación Superior o la Unificación del Sistema de Seguridad Social definida en la Ley 100 de 1993.

3.- Requisitos de procedibilidad para el examen de fondo de las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno

Para que la Corte pueda abordar un examen de fondo de las objeciones de inconstitucionalidad es necesario examinar previamente dos cuestiones: (i) si el Gobierno formuló objeciones de manera oportuna y (ii) si el Congreso efectivamente las desestimó e insistió en la aprobación del proyecto.

3.1.- La primera exigencia está prevista en el artículo 166 de la Constitución, en concordancia con el artículo 198 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso). De

acuerdo con estas normas, el Gobierno Nacional dispone de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto de ley que no conste de más de veinte artículos, de diez (10) días cuando el proyecto sea de veintiuno a cincuenta artículos, y de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta; de no hacerlo en ese lapso el Presidente está obligado a sancionarlo y promulgar la correspondiente ley²¹.

El artículo 166 de la Carta Política también establece que si al momento de presentar las objeciones el Congreso se encuentra en receso, el Presidente deberá publicarlas dentro de dicho plazo. Para ello es preciso tener en cuenta lo previsto en el artículo 138 de la Constitución, según el cual el Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias durante dos períodos por año que constituirán una sola legislatura: el primer período de sesiones comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre, y el segundo comienza el 16 de marzo y concluye el 20 de junio siguiente²².

3.2.- El segundo requisito para que la Corte pueda abordar el estudio de fondo de las objeciones consiste en la insistencia del Congreso en la aprobación del proyecto. En este sentido, el artículo 167 de la Carta dispone que todo proyecto objetado volverá a las cámaras legislativas a segundo debate, y advierte que cuando el Gobierno formule objeciones de inconstitucionalidad, “si las cámaras insistieren”, el asunto será remitido a la Corte para que decida sobre su exequibilidad.

La jurisprudencia ha explicado que la insistencia de las cámaras legislativas, que en todo caso debe tener una carga mínima de argumentación²³, constituye “el punto de partida para que pueda ésta pronunciarse sobre la exequibilidad o inexecuibilidad del proyecto objetado”²⁴. Más aún, ha considerado dicha exigencia como “verdadero presupuesto de procedibilidad del control constitucional”²⁵. Así mismo, ha señalado que para insistir en la aprobación de un proyecto las Cámaras no pueden exceder el plazo de dos legislaturas, siendo la primera aquella “que esté cursando en el momento en que se devuelve el respectivo proyecto”²⁶.

4.- Objeciones del Gobierno y oportunidad en su formulación

4.1.- En el caso objeto de examen el texto definitivo del proyecto de ley número 103 de 2008 Cámara y 227 de 2008 Senado, “Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 647 de 2001”, consta de tres (3) artículos. Por lo tanto, el término para devolverlo con objeciones era

de seis (6) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la recepción del mismo por el Gobierno Nacional.

Conforme a las pruebas que reposan en el expediente, el proyecto fue recibido en la Presidencia de la República el día dieciocho (18) de enero de 2010²⁸, de modo que el término para presentar objeciones vencía el día veintiséis (26) de enero de 2010. Para ese momento el Congreso se encontraba en receso, durante el mismo lapso el Gobierno debió hacer la publicación de las objeciones formuladas.

4.2.- Observa la Corte que las exigencias previstas en el artículo 166 de la Constitución fueron debidamente atendidas. En efecto, las objeciones al artículo 1º (parcial) del proyecto se publicaron en el Diario Oficial 47.603 del 25 de enero de 2010 (páginas 12 a 15)²⁹, esto es, dentro del término de seis (6) días exigido en la Carta Política, fecha en la cual también fueron radicadas en el Congreso de la República³⁰.

Despejada esta primera cuestión, para abordar un análisis de fondo queda por establecer las condiciones mediante las cuales cada una de la Cámaras desestimó las objeciones del Gobierno e insistió en la aprobación del proyecto.

5.- Trámite de las objeciones en el Congreso de la República

5.1.- Informe de objeciones

Recibidas las objeciones presidenciales en el Congreso de la República, las mesas directivas de Senado y Cámara designaron una Comisión Accidental para estudiarlas; luego de analizar los argumentos del Ejecutivo cada una de ellas presentó el mismo informe a consideración de cada una de las plenarias.

5.1.1.- Senado de la República

- Presentación del Informe. Los congresistas Dilian Francisca Toro Torres (Senadora), Amanda Ricardo de Páez (Representante a la Cámara), Germán Antonio Aguirre Muñoz (Senador) y Jaime Restrepo Cuartas (Representante a la Cámara), presentaron el 11 de mayo de 2010, el “Informe sobre objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 103 de 2008 Cámara, 227 de

2008 Senado 'Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 647 de 2001'.

- Publicación. El informe desestimando las objeciones presidenciales fue publicado en la Gaceta del Congreso número 157 del martes 27 de abril de 2010³¹.

- Anuncio previo. El anuncio previo para la votación del informe de objeciones se llevó a cabo el día martes 04 de mayo de 2010, según consta en el acta número 35 de esa fecha, publicada en la Gaceta número 280 del 1º de junio de 2010³². En ella se lee:

“Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, Por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Proyectos de ley para debatir y votar en el día de, (sic) en la próxima sesión:

Informe de objeciones

(...)

Proyecto de ley número 227 de 2008 Senado, 103 de 2008 Cámara, por la cual se modifica el artículo 2º de la ley 647 de 2001”.

- La aprobación del informe por parte de 56 senadores, de los 57 presentes, tuvo lugar el día martes 11 de mayo de 2010, según consta en el acta número 36 de esta fecha, publicada en la Gaceta número 281 del 1º de junio de 2010³³. Según consta en la citada Gaceta,

previamente la Presidencia del Senado indicó a la Secretaría continuar con el informe de objeciones formulado al proyecto de ley de la referencia y, en tales condiciones, se concedió el uso de la palabra a la Senadora Dilian Francisca Toro Torres, quien fue escuchada sobre los antecedentes del informe.

5.1.2.- Cámara de Representantes

“La Secretaria General informa, doctora Flor Marina Daza:

Señor Presidente, se anuncian los siguientes proyectos para la sesión plenaria del día martes, 11 de mayo, o para la siguiente sesión en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos, según el Acto Legislativo 01 de julio 3 de 2003, en su artículo 8º.

(...)

Informes de objeciones presidenciales

(...)

Proyecto de ley número 103 de 2008 Cámara, 227 de 2008 Senado, por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 647 de 2001”.

La votación y aprobación del informe de objeciones fue realizada en la sesión del 11 de mayo de 2010, según consta en el Acta 239, publicada en la Gaceta del Congreso 344 del martes, 15 de junio de 201035, de la cual se destaca lo siguiente:

“Subsecretaria General, doctora Flora Marina Daza Ramírez:

Informe de Objeciones Presidenciales.

Proyecto de ley número 103 de 2008 Cámara, 227 de 2008 Senado, por la cual se modifica el artículo 2º de la ley 647 de 2001.

(...)

Conclusiones

Para que sean sometidas a discusión y aprobación de las Plenarias de Senado y Cámara, los miembros de esta Comisión decidimos frente a las objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 103 de 2008 Cámara, 227 de 2008 Senado, por la cual se modifica el artículo 2º de la Ley 647 de 2010, lo siguiente.

Insistimos en la exequibilidad del proyecto de ley, rechazamos las objeciones por inconveniencia al proyecto de ley.

(...)

Señor Presidente, ha sido leído el informe de objeciones. Favor ponerlas en consideración.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor James Britto Peláez:

(...)

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor James Britto Peláez:

Señora Secretaria, favor cerrar el registro y anunciar el resultado de la votación, incluyendo al Parlamentario (...) Doctor Carmelo Pérez (...) Y al Representante Fáber Giraldo (...)

Subsecretaria General, doctora Flor Marina Daza Ramírez:

(...)

Sí, señor Presidente. Se cierra el registro con el siguiente resultado: Por el Sí, 91. Por el No, 0.

Señor Presidente, ha sido aprobado el informe de objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 103 de 2008 Cámara, 227 de 2008 Senado, por la cual se modifica el artículo 2º de la Ley 647 de 2001”.

- Finalmente, el Presidente del Congreso de la República remitió a la Corte Constitucional el proyecto de ley de referencia, el 25 de mayo de 2010, para que la Corporación decida sobre la

exequibilidad del artículo objetado.

5.2.- Para la Corte, el trámite del Proyecto de ley número 103 de 2008 Cámara, 227 de 2008 Senado, por la cual se modifica el artículo 2º de la ley 647 de 2001, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política, por cuanto para estudiar las objeciones presidenciales se nombró una Comisión Accidental conformada por miembros de ambas células legislativas, la cual rindió un informe que fue aprobado por las plenarias del Senado y Cámara.

Así mismo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 79-4 de la Ley 5ª de 1992 - Reglamento Interno del Congreso-, dicho informe fue incluido en el orden del día de la sesión plenaria de las cámaras legislativas y fue sometido a votación en sesión diferente a la que previamente fue anunciado, tal como lo dispone el inciso segundo del artículo 160 de la Constitución, introducido por el artículo 8º del Acto Legislativo No. 1 de 2003.

Verificado el trámite del proyecto de ley, se examinarán de fondo las objeciones planteadas por el Ejecutivo.

6.- Delimitación de la materia objeto de análisis

6.1. Según jurisprudencia reiterada³⁶, el examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, se restringe a las normas controvertidas, los cargos formulados por el objetante y los argumentos esgrimidos por el Congreso para justificar su insistencia, aspectos que son los que limitan el alcance de la cosa juzgada constitucional.

En el presente caso las objeciones por inconstitucionalidad propuestas por el Gobierno no se refieren a la totalidad del proyecto de ley, sino a un apartado de una de sus disposiciones,

motivo por el cual el examen de la Corte se limitará al texto objetado, teniendo en cuenta los cargos planteados por el Ejecutivo y los argumentos expuestos por el Congreso para insistir en la sanción del proyecto.

6.2. Así las cosas, la Sala considera que las objeciones del Ejecutivo plantean los siguientes problemas jurídicos: ¿La ampliación del Sistema Universitario de Salud a las personas que se pensionen encontrándose trabajando para la Institución de Educación Superior, desconoce el derecho a la igualdad de los demás jubilados, y afecta la sostenibilidad financiera, los principios de universalidad, solidaridad y eficacia del Sistema General de Seguridad Social en Salud?; o ¿afecta el principio de progresividad de la educación superior, dado que se destinarán recursos de este servicio a la salud de los pensionados de la universidades públicas?.

Para dar respuesta a estos interrogantes, la Corte se referirá preliminarmente y de manera breve a las pautas normativas aplicables a la creación del Sistema Universitario de Salud y establecerá la trascendencia que el proyecto de ley objetado tiene sobre el mismo; luego abordará cada uno de los problemas, haciendo énfasis en la sentencia C-1435 de 2000, citada en el informe que rechazó las objeciones, en la que se abordaron varias de las censuras planteadas por el ejecutivo cuando fue creado este esquema de salud.

Ahora bien, en lo que se refiere a la objeción formulada en relación con el desconocimiento de la unificación de las diferentes prestaciones adscritas al Sistema General de Seguridad Social, la Corte no se pronunciará sobre ella teniendo en cuenta que se trata de una censura por inconveniencia y no por inconstitucionalidad³⁷.

7.- Antecedentes legislativos de la creación del Sistema Universitario de Salud.

El proyecto de ley objetado amplía los beneficiarios de los Sistemas Universitarios de Salud a todos los empleados que, encontrándose afiliados a este régimen, adquieran el derecho a la pensión con la Universidad o con el Sistema General de Pensiones. Así las cosas, tal y como se esbozó en el informe de la Comisión Accidental que rechazó las objeciones presidenciales, previo a abordar cada uno de los problemas planteados se hace necesario relacionar los antecedentes normativos que permitieron la creación de dicho Sistema de Salud.

El artículo 57 de la Ley 30 de 1992³⁸ regula la naturaleza jurídica de las universidades estatales y, en virtud de ello, establece las condiciones de ejercicio de su autonomía. El inciso tercero original de dicha norma determinaba los ámbitos adscritos a su régimen especial, de la siguiente manera:

“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 y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente Ley.”

Posteriormente, mediante la Ley 647 de 2001³⁹, dicho inciso fue ampliado, agregando como potestad adscrita al régimen especial universitario la posibilidad de organizar “su propia seguridad social en salud”⁴⁰. Además, esta disposición introdujo un párrafo en el cual se concretaron los parámetros mínimos que debían atenderse para la regulación de dicho Sistema. Éstos se encuentran consignados en el artículo segundo de la Ley 647 de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 2o. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 57 de la Ley 30 de 1992:

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

b) 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 1o. 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;

c) Afiliados. Únicamente 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;

d) Beneficiarios y plan de beneficios. Se tendrán en cuenta los contenidos esenciales

previstos en el Capítulo III de la Ley 100 de 1993;

e) Aporte de solidaridad. Los sistemas efectuarán el aporte de solidaridad de que trata el artículo 204 de la Ley 100 de 1993” (negrilla fuera de texto original).

Bajo estas condiciones, el proyecto de ley objetado modifica el literal “c)” del artículo 2º de la Ley 647 de 2001, ampliando el conjunto de personas que pueden beneficiarse del Sistema Universitario de Salud. Conforme a la nueva preceptiva contenida en el proyecto, el régimen especial de salud cobijaría, además, a toda persona que encontrándose vinculado a tal Sistema obtenga el derecho a la pensión, sin importar si es jubilado de la respectiva universidad o del Sistema General de Pensiones. El siguiente, debidamente subrayado, es el apartado objetado por el gobierno:

“ARTÍCULO 1: Modifíquese el literal c del artículo 2º de la ley 647 de 2001, el cual quedará así:

c) Afiliados. Únicamente podrá tener como afiliados a los miembros del personal académico, a los empleados y trabajadores de la respectiva universidad y a las personas que al término de su relación laboral se encuentren afiliados al Sistema Universitario de Salud y adquieran el derecho a la Pensión con la misma Universidad o con el Sistema General de Pensiones.”

8.- Objeciones relativas a la vulneración del derecho a la igualdad. Afectación de la sostenibilidad y la solidaridad del Sistema General de Salud como consecuencia de la creación del Sistema Universitario de Salud. Sentencias C-1435 de 2000 y C-045 de 2001.

Como se refirió en el informe que rechazó las objeciones presentadas por el gobierno contra el proyecto de ley de la referencia, a través de la sentencia C-1435 de 2000 esta Corporación estudió las objeciones presidenciales que en su momento se presentaron contra la creación del Sistema Universitario de Salud. En aquella oportunidad el Gobierno censuró el proyecto de ley porque, en su concepto, (i) la creación de este sistema especial vulneraba la igualdad material y constituía un trato discriminatorio, ya que se apartaba del esquema adoptado para ‘todos los habitantes del territorio nacional’, en la Ley 100 de 1993; (ii) también fundamentó la inconstitucionalidad del proyecto en las cotizaciones que dejaría de percibir el Fosyga, lo cual atentaba contra los principios de solidaridad, de eficiencia y de universalidad⁴¹.

En respuesta, tal providencia abordó el principio de la autonomía universitaria, el cual definió de la siguiente manera: “una garantía institucional que busca legitimar la capacidad de autorregulación y autogestión de las instituciones oficiales y privadas a quienes se les ha encargado la prestación del servicio público de educación superior (...) teniendo en cuenta la filosofía jurídica que ampara el principio de autonomía universitaria, la Corte ha definido su alcance y contenido a partir de dos grandes campos de acción que facilitan la realización material de sus objetivos pedagógicos: (1) la autoregulación filosófica, que opera dentro del marco de libertad de pensamiento y pluralismo ideológico previamente adoptado por la institución para transmitir el conocimiento, y (2) la autodeterminación administrativa, orientada básicamente a regular lo relacionado con la organización interna de los centros educativos”.

Posteriormente, la sentencia detalló cuáles son los límites aplicables a tal principio⁴² y aclaró que la facultad “para diseñar los regímenes de seguridad social en salud ha sido atribuida en forma exclusiva al legislador quien, so pretexto de desarrollar el referido principio de autonomía académica, no puede delegarla en entidades de naturaleza netamente administrativas”. Al respecto agregó:

“En respaldo de lo anterior, a partir de una interpretación sistemática de la Carta, en especial de sus artículos 1°, 2°, 56, 150-23, 365, 367, 368, 369 y 370, para la Corte es evidente que, de manera general, la atribución constitucional para regular todo lo concerniente a los servicios públicos es exclusiva del legislador a quien compete -de conformidad con su reiterada jurisprudencia- establecer aquellos criterios normativos básicos relativos a: “la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, su carácter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, en lo que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente (arts. 1, 2, 56, 150-23, 365, 367, 368, 369 y 370 C.P.).”⁴³

Entonces, no cabe duda que bajo el actual esquema constitucional, el legislador es el llamado a diseñar el régimen jurídico de la seguridad social en salud, con absoluta y total sujeción a los principios superiores de eficiencia, universalidad y solidaridad, mediante los cuales se

busca hacer realidad los objetivos políticos que soportan el llamado Estado Social, contribuyendo así a dar una solución real y efectiva a las necesidades insatisfechas de la sociedad y, en particular, de aquellos sectores de la población cuyas condiciones económicas precarias les impiden asumir por sus propios medios los costos del servicio de atención en salud.”

En aquella oportunidad, la Corte consideró que tal proyecto de ley había desbordado el ámbito de la autonomía universitaria, en la medida en que “procedió a deslegalizar la competencia funcional asignada por los artículos 48, 49 y 150-23 de la Constitución Política a la ley”. Por esta razón declaró que el mismo era ‘parcialmente inexecutable’, procedió a devolverlo al Congreso para que remediara el vicio⁴⁴ y enseguida advirtió que la creación de regímenes especiales, v gr. el Sistema Universitario de Salud, sí es una potestad legítima radicada en cabeza del legislador. Sobre el particular dijo lo siguiente:

“Nótese, además, que la irregularidad atribuida al proyecto de ley radica, exclusivamente, en el hecho de haber delegado en las universidades públicas la competencia legislativa para regular sus propios regímenes de seguridad social en salud. En ningún caso -y por ese aspecto la Corte se aparta del criterio gubernamental- la presente decisión busca comprometer la facultad que le asiste al Congreso de la República para que, en ejercicio de la libertad de configuración legislativa, diseñe diversos regímenes de seguridad social y, en consecuencia, establezca excepciones al ámbito de aplicación del sistema integral que se creó con la expedición de la Ley 100 de 1993.

De hecho, la propia Corte Constitucional ha venido avalando algunas de las exclusiones que están previstas en el artículo 279 de la citada ley, como en efecto ocurrió frente al caso de los miembros de las fuerzas militares y de la policía nacional⁴⁵, de los afiliados al fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio⁴⁶ y de los empleados públicos y pensionados de la empresa colombiana de petróleos (ECOPETROL)⁴⁷. Al respecto sostuvo este Tribunal que, sin violar la Constitución Política, es posible que mediante ley se proceda a diseñar regímenes especiales para distintos grupos de trabajadores, siempre y cuando los mismos estén orientados hacia la protección de sus derechos fundamentales y sociales y no tengan por finalidad generar un trato discriminatorio o menos favorable en relación con los derechos, prestaciones y beneficios reconocidos al personal cobijado por el sistema general contenido en la Ley 100. Concretamente, al definir sobre aspectos relacionados con

regímenes especiales en materia pensional, la Corte afirmó:

“La Carta Política no establece diferenciaciones dentro del universo de los pensionados. Por el contrario, consagra la especial protección de las pensiones y de las personas de la tercera edad. No obstante, el legislador puede diseñar regímenes especiales para determinado grupo de pensionados, siempre que tales regímenes se dirijan a la protección de bienes o derechos constitucionalmente protegidos y no resulten discriminatorios. Es el caso del establecimiento de un régimen pensional especial para la protección de los derechos adquiridos por un determinado sector de trabajadores.

“...”

“...la Corte considera que el establecimiento de regímenes pensionales especiales, como aquellos señalados en el artículo 279 de la Ley 100, que garanticen en relación con el régimen pensional, un nivel de protección igual o superior, resultan conformes a la Constitución, como quiera que el tratamiento diferenciado lejos de ser discriminatorio, favorece a los trabajadores a los que cubre. Pero si se determina que al permitir la vigencia de regímenes especiales, se perpetúa un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores, frente al que se otorga a la generalidad del sector, y que el tratamiento dispar no es razonable, se configuraría un trato discriminatorio en abierta contradicción con el artículo 13 de la Carta.” (Sentencia C-461/95 (...)) (Negrilla y subrayado fuera de texto original).

Por último esta Corporación advirtió que en aras de garantizar la sostenibilidad del Sistema General de Salud, así como de salvaguardar la solidaridad del mismo, el legislador debía prever los medios para que, en los términos del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, parte de las cotizaciones del Sistema Universitario de Salud se destinaran a la subcuenta de solidaridad del Fosyga, “con el propósito de que también estos centros educativos contribuyan a la financiación de los beneficiarios del sistema subsidiado de seguridad social”.

Una vez reconstruido el trámite legislativo, la Corte estudió el proyecto de ley a través de la sentencia C-045 de 2001 y allí declaró cumplidas las exigencias consignadas en la sentencia C-1435 de 2000 en relación con las objeciones presentadas por el Gobierno. Sobre el particular, afirmó lo siguiente:

“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 requerimientos 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 párrafo que contiene las reglas básicas del sistema de seguridad social en salud que podrán organizar las universidades estatales u oficiales. En dicho párrafo se contemplan normas sobre organización, dirección y funcionamiento del nuevo sistema, así como 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 párrafo remite igualmente a lo dispuesto al respecto por la Ley 100 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 contratarlos con otras instituciones prestadoras de tales servicios”.

Como se observó, en aquella providencia la objeción relativa al derecho a la igualdad estaba fundamentada en la discriminación que surgiría de la creación de un Sistema de Salud en las universidades públicas, frente al régimen que tienen los demás afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud. La Corte antepuso a este cargo la competencia que tiene el legislador para regular este régimen y crear ordenaciones de carácter especial respecto de ciertos trabajadores, atendiendo las condiciones específicas de su empleo. Eso sí, advirtió que la competencia del Congreso está limitada a la definición de prácticas discriminatorias o a la disminución de las garantías establecidas en la Ley 100 de 1993. Esta tesis ha sido reiterada por esta Corporación, cuando quiera que ha analizado la creación de parámetros especiales de Seguridad Social; en la sentencia C-928 de 2006 argumentó lo siguiente:

“En tal sentido, en materia de seguridad social esta Corporación ha estimado que un régimen regulatorio de la misma es un sistema normativo complejo, en el que las diversas normas parciales adquieren sentido por su relación con el conjunto normativo global. Cada régimen especial es entonces un universo propio. De allí que, tal y como se dejó sentado en sentencia C-369 de 2004, “en principio, no es viable comparar aisladamente aspectos puntuales de un

régimen especial de pensiones o de salud y el sistema general de seguridad social, por cuanto cada aspecto puede tener en cada régimen un significado parcialmente distinto. Así, una aparente desventaja en un punto específico del régimen especial frente al sistema general de seguridad social puede estar ampliamente compensada por unos beneficios superiores previstos por ese régimen especial en otros aspectos”. Otro tanto puede decirse del régimen especial de liquidación y pago de las cesantías para el caso de los docentes.

“(…) Sobre el particular, la Corte en sentencia C-080 de 1999 consideró lo siguiente:

“Así las cosas, es posible concluir que existe una discriminación (i) si la prestación es separable y (ii) la ley prevé un beneficio inferior para el régimen especial, sin que (iii) aparezca otro beneficio superior en ese régimen especial que compense la desigualdad frente al sistema general de seguridad social. Sin embargo, en virtud de la especialidad de cada régimen de seguridad social, en principio éste es aplicable en su totalidad al usuario, por lo cual la Corte considera que estos requisitos deben cumplirse de manera manifiesta para que puede concluirse que existe una violación a la igualdad. Por consiguiente, (i) la autonomía y separabilidad de la prestación deben ser muy claras, (ii) la inferioridad del régimen especial debe ser indudable y (iii) la carencia de compensación debe ser evidente”⁴⁸

Ahora el Gobierno objeta por inconstitucional el proyecto de ley número 103 de 2008 Cámara y 227 de 2008 Senado, por considerar que desconoce el derecho a la igualdad además de generar un trato discriminatorio entre las personas que se jubilen encontrándose afiliadas al Sistema Universitario de Salud, quienes podrán escoger libremente entre permanecer en éste o afiliarse al General, y los demás pensionados, quienes tendrán que permanecer obligatoriamente en el sistema general.

Como se observa, siguiendo las subreglas jurisprudenciales mencionadas y, sobre todo, la exequibilidad de la creación del Sistema Universitario de Salud, la ampliación del conjunto de afiliados de éste tampoco constituye una vulneración del principio de igualdad y, menos, un trato que pueda considerarse discriminatorio entre el conjunto de pensionados. En efecto, el proyecto de ley no contempla una disminución de los beneficios prestacionales básicos, ni tampoco una diferenciación injustificada o prohibida por la Constitución. Por el contrario,

atendiendo la implementación del nuevo sistema a partir de la Ley 647 de 2001 y en aplicación del principio de continuidad del servicio, es razonable que el legislador haya extendido los beneficios del régimen a quienes se pensionen, sin importar si lo hacen con la Universidad o con el Régimen pensional establecido en la Ley 100 de 1993.

De la misma manera, esta Sala considera que el proyecto de ley no es contrario a la solidaridad, la unificación o la eficiencia del sistema. Esto, atendiendo los parámetros de la sentencia C-1435 de 2000 y del parágrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1993, específicamente su literal e49 (adicionado por la Ley 647 de 2000). Bajo estas condiciones, el funcionamiento del Sistema Universitario de Salud debe garantizar el pago de las cotizaciones respectivas al Fosyga con destino a la financiación del Régimen Subsidiado. En esta medida, a pesar de su especialidad, estos Sistemas se encuentran obligados a ayudar a sostener la prestación de los servicios a favor de aquellos que no se encuentran en el régimen contributivo, es decir, para las personas más pobres. Así las cosas, siempre que todo Sistema Universitario asegure el traslado de los recursos correspondientes para garantizar el funcionamiento de la subcuenta de solidaridad, a partir del porcentaje legalmente previsto de las cotizaciones de todos y cada uno de sus afiliados, en los términos del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, la Sala considera que no se afectan los principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Finalmente, de ninguno de los cargos o argumentos presentados por el Gobierno, inclusive aquellos en los que se hace referencia al artículo 48 Superior, la Corte infiere que el proyecto de ley cree un nuevo régimen pensional. Por el contrario, de lo expuesto por el Ejecutivo se vislumbra que la naturaleza del proyecto de ley objetado es solamente la de modificar uno de los componentes del Sistema Universitario de Salud, el cual puede ser escogido libremente por aquellos que adquieran el derecho a pensionarse, sin que se intervengan los elementos adscritos al régimen pensional general o se modifique alguno de los ingredientes del esquema pensional especial universitario, v. gr., la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario⁵⁰.

9.- El carácter progresivo de la Educación Superior.

El Gobierno considera que la destinación de los recursos para el funcionamiento de los Sistemas Universitarios de Salud desconoce el carácter progresivo de la Educación Superior,

debido a que las Universidades tendrán que utilizar los recursos asignados a las actividades académicas para garantizar el funcionamiento de aquél. Uno de los intervinientes aclaró que esta tesis no es cierta, en la medida en que por mandato legal estas Instituciones destinan sus recursos, a partir de un fondo diferente, de manera específica al desarrollo de las actividades universitarias; por su parte, el Procurador General consideró que éste no constituía un cargo autónomo, ya que no había sido debidamente soportado por el Ejecutivo.

Por último, el informe que rechazó las objeciones señaló que el Gobierno desconoce que la Ley 647 de 2001 estableció cuáles son las condiciones de financiación del Sistema Universitario de Salud, lo que garantiza que no se afecten las demás misiones radicadas en cabeza de las Instituciones de Educación Superior.

Bajo las condiciones anotadas, para esta Corporación se hace necesario concretar cuáles son las pautas con las que se ha definido la importancia constitucional de la progresividad en la Educación Superior. En la sentencia C-931 de 2004 se abordaron los fundamentos de esta figura y su relación con el monto de recursos fiscales asignados para la prestación del servicio o para la ejecución de sus objetivos constitucionales, de la siguiente manera:

“5.4.2. Se pregunta la Corte si de las anteriores normas constitucionales o de otras de la Carta se desprende un mandato que obligue al Estado a mantener actualizados los recursos financieros con los cuales alimenta a las universidades públicas para el logro de sus objetivos constitucionales. Y aunque aprecia que la Carta no lo indica expresamente, en principio la respuesta es positiva acudiendo al carácter progresivo que la ley, la doctrina y los tratados internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad le han reconocido al derecho de acceso a la educación superior. En efecto, al acceso a la educación superior, entendido como un derecho social y cultural, los tratados internacionales le han reconocido tal carácter progresivo.

(...)

“5.4.3. Ahora bien, el carácter progresivo de un derecho implica no sólo el compromiso estatal de ampliar el espectro de cobertura real del mismo hasta satisfacer el principio de universalidad, sino también el aumentar el número y contenido de las prerrogativas que dicho derecho confiere a sus titulares. Pero sobre todo, conlleva la prohibición *prima facie* de

retrocesos. Así lo ha entendido esta Corporación en fallos precedentes, especialmente en el recogido en la Sentencia C-038 de 2004, en los cuales refiriéndose a tal carácter progresivo de otros derechos como la salud y las garantías laborales, ha insistido en la imposibilidad jurídica que en principio se presenta para disminuir el ámbito de cobertura y de prerrogativas de los derechos de desarrollo progresivo. Así pues, si bien el carácter progresivo de los derechos sociales no es absoluto, su restricción exige una adecuada justificación en la persecución de objetivos prioritarios de carácter constitucional, y debe respetar parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

“5.4.4. Para la Corte ciertamente existe una relación entre el monto de los recursos fiscales que se destinan al servicio público de educación superior, y la posibilidad de mantener sin retrocesos o extender progresivamente el derecho de acceso a dicha educación y de mejorar la prestación del servicio. Además, constata que el propio legislador ha sido consciente de esta realidad, por lo cual, en aras de dar cumplimiento al compromiso de hacer avanzar la efectividad de este derecho, ha consagrado una disposición que impide que los recursos públicos destinados a ese propósito se reduzcan o pierdan su valor. En efecto, el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, “por la cual se organiza el servicio público de educación superior” es del siguiente tenor:

“Artículo 86: Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por los aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

“Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de

1993.”

“La Corte ha explicado⁵¹ que del tenor literal del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 puede colegirse que el presupuesto de las universidades públicas, como rasgo de su autonomía constitucional, es independiente del presupuesto nacional o del de las entidades territoriales, pero que recibe aportes bien de aquél o de éstos⁵² En cuanto a los aportes que los presupuestos de las universidades reciben de la Nación, ellos se destinan a funcionamiento o a inversión pues la redacción de la norma es clara al respecto cuando dice: “Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por los aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión”.

“El inciso segundo del artículo 86 transcrito contiene una fórmula que busca lograr que dichos aportes del presupuesto nacional, y también los que provienen de los presupuestos de las entidades territoriales, mantengan su valor constante, por lo cual ordena tomar cada año, como base para determinar el monto de los aportes respectivos, los presupuestos correspondientes al año anterior, y traerlos a valor actual.⁵³

En efecto, el principio de progresividad sí tiene una estrecha relación con el monto de recursos fiscales asignados para el cumplimiento de los fines constitucionales. Sin embargo, de lo expuesto por el Gobierno esta Corporación no logra inferir la afectación de la prestación del servicio de Educación Superior a partir de lo dispuesto en el proyecto de ley objetado. Por el contrario, tal y como lo señaló uno de los intervinientes, la Corte destaca que en virtud del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, los recursos destinados a funcionamiento e inversión de las Instituciones de Educación Superior se encuentran debidamente separados y que, por otra parte, la Ley 647 de 2001 previó unas condiciones de financiación específicas de los beneficios derivados de los Sistemas Universitarios de Salud, lo que garantiza que no se afecte el cumplimiento de los objetivos constitucionales asignados a tales entidades. Bajo estas condiciones, esta objeción también será declarada infundada, por lo que el artículo 1º del Proyecto de ley número 103 de 2008 Cámara - 227 de 2008 Senado, “Por la cual se

modifica el artículo segundo de la Ley 647 de 2000”, será declarado exequible, únicamente por los cargos planteados en la objeción presidencial analizada en esta sentencia

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

RESUELVE:

Primero.- DECLARAR INFUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República respecto de las expresiones “y a las personas que al término de su relación laboral se encuentren afiliados al Sistema Universitario de Salud y adquieran el derecho a la Pensión (...) con el Sistema General de Pensiones” previstas en el artículo 1º del Proyecto de ley número 103 de 2008 Cámara - 227 de 2008 Senado, “Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 647 de 2000”.

Segundo.- DECLARAR EXEQUIBLE las expresiones objetadas del artículo 1º del Proyecto de ley número 103 de 2008 Cámara - 227 de 2008 Senado, “Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 647 de 2000”, únicamente por los cargos planteados en la objeción presidencial analizada en esta sentencia.

Tercero.- DÉSE cumplimiento a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución Política.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Presidente

Ausente en comisión

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

2 Acta 011 del 04 de noviembre de 2008, publicada en la Gaceta 073 de 2009

4 Vid. página 48 de la Gaceta número 48.

5 Acta 153 del 25 de noviembre de 2008, publicada en la Gaceta 015 del 30 de enero de 2009.

6 Oficio S.G.2-3610—08 del 26 de noviembre de 2008, fl. 218.

7 Folios 191 y 192

8 La constancia de entrega de esta gaceta a los senadores de la Comisión se encuentra en el folio 151

9 Folios 147 a 149

10 Folio 130.

11 Folios 116 ss.

12 Folio 111.

13 Folio 76

14 Folio 74.

15 Gaceta del Congreso número 27, del 15 de diciembre de 2009. Cuaderno 2, folio 147.

16 Folio 27

17 Folio 3

18 Esta norma dispone lo siguiente: “Artículo 16. Servidores de una entidad objeto de adaptación que se jubilen. En el caso de personas que se encontraban vinculadas el 23 de diciembre de 1993 a la entidad sujeta de adaptación, que continúen trabajando en la misma hasta el término de su relación laboral y que se jubilen con el sistema general de pensiones, la entidad objeto de adaptación recibirá de la respectiva administradora de pensiones la cotización correspondiente a salud, de acuerdo con las disposiciones legales y

reglamentarias, para efectos de continuar prestando el servicio a los pensionados que así lo decidan”.

19 Específicamente, el legislativo citó un párrafo de la sentencia C-461 de 1995.

20 Corte Constitucional, Sentencias C-849 de 2005, C-874 de 2005 y C-1183 de 2008, entre otras.

21 Sobre este punto la jurisprudencia ha explicado que los términos allí previstos se refieren a días hábiles y completos, cuyo cómputo comienza a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la sanción de rigor. Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-268 de 1995, C-380 de 1995, C-292 de 1996, C-510 de 1996, C-028 de 1997, C-063 de 2002 y C-068 de 2004, C-433 de 2004, C-856 de 2006, C-1040 de 2007, C-315 de 2008 y C-616 de 2008, entre muchas otras.

22 La norma aclara que el Congreso también se reunirá en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale, en cuyo caso sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.

23 Corte Constitucional, Sentencias C-559 de 2002 y C-1146 de 2003, entre otras.

24 Corte Constitucional, Sentencia C-883 de 2007. Ver también las sentencias C-616 y 731 de 2008.

25 Ídem. Ver también la Sentencia C-1183 de 2008

26 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-069 de 2004, C-433 de 2004, C-985 de 1996 y C-482 de 2008.

28 Cuaderno Principal, folio 68, cuaderno 3, folio 64.

29 Cuaderno 3, folios 12 a 15.

30 Cuaderno 3, folios 49 a 63.

31 Cuaderno 2, folios 107 a 113

32 Cuaderno 7, folio 166.

33 Cuaderno 7, folio 46.

34 Cuaderno 5, folio 28

35 Cuaderno 6, folio 26

36 Sentencias C-176, C-482, C-913, C-914 de 2002; C-1043 de 2000; C-256 de 1997, entre otras.

37 Sentencias C-1183 de 2008 y C-321 de 2009.

38 Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

39 Por la cual se modifica el inciso 3o. del artículo 57 de la Ley 30 de 1992

40 Con la modificación introducida por la Ley 647, el inciso quedó de la siguiente forma: “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” (negrilla fuera de texto original).

41 El problema jurídico que se antepuso en aquella providencia fue el siguiente: “si el legislador, al reconocerle a los centros oficiales de educación superior facultades para diseñar sus propios regímenes de seguridad social en salud, desbordó el principio de autonomía universitaria y, por esa vía, desconoció los principios de igualdad, eficiencia, universalidad y solidaridad social.”

42 Entre ellos enlistó los siguientes: “(i) la facultad reconocida al Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación (C.P. art. 67), (ii) la competencia atribuida al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos (C.P. art. 69), (iii) la facultad de configuración legislativa para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos (C.P. art. 150-23) y (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de

los derechos fundamentales (C.P. arts. 11 y sig.)”.

43 Sentencia C-263/96

44 De manera concreta el fallo dice lo siguiente: “Así las cosas, para la Corte el citado proyecto de ley presenta un vicio de inconstitucionalidad que lo hace parcialmente inexecutable; inexecutable que puede ser remediada en la medida en que el Congreso de la República, en estricta sujeción a los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad, adicione la iniciativa legislativa con un contenido regulador básico sobre el régimen de seguridad social aplicable a las universidades del Estado. En este sentido, la ley deberá consagrar aquellos aspectos generales aplicables al nuevo sistema como pueden 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. (...) En consecuencia, el proyecto de ley 118/99 Cámara y 236/00 Senado, se declarará parcialmente inexecutable por cuanto no existe un desarrollo legal sobre el régimen especial de seguridad social de las universidades del Estado. Por lo tanto, conforme lo disponen los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2067 de 1991, el proyecto objetado se devolverá a la Cámara de origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga e integre la disposición afectada en los términos que sean concordantes con el dictamen de la Corte.”

45 Sentencia C-665/96.

46 Sentencia C-461/95.

47 Sentencia C-173/96

48 Sentencia C-080/99, criterio reiterado en fallos C-890 de 1999, C-956 de 2001, C-835 de 2002, C-1032 de 2002 y C-941 de 2003

49 “El sistema propio de la seguridad social en salud de que trata este artículo, se regirá por las siguientes reglas básicas: (...) e) Aporte de solidaridad. Los sistemas efectuarán el aporte de solidaridad de que trata el artículo 204 de la Ley 100 de 1993”.

50 Los ingredientes del Sistema Pensional en Colombia se encuentran previstos en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993. Por su parte, el octavo inciso del artículo 48 de la

Constitución, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, establece lo siguiente: “Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia (...)”.

51 Ver Sentencia C- 177 de 2002

52 El presupuesto de la universidades públicas es independiente del presupuesto nacional, pero el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, debe estar incluido dentro del Presupuesto General de la Nación. Cf. Sentencia C-220 de 1997

53 Cf. sentencia C-177 de 2002