

AUTONOMIA UNIVERSITARIA - Sistema propio de seguridad social en salud / UNIVERSIDADES - Naturaleza. Régimen especial sin pertenencia a ninguna rama del poder público / SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL - Regímenes contributivo, subsidiado y de participantes vinculados / UNIVERSIDADES ESTATALES - Regímenes de seguridad social en salud

La autonomía universitaria, implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben ser previstas en la ley. Son de competencia del legislador las funciones de establecer las condiciones necesarias para la creación y gestión de las universidades (artículo 68 C.N.) y de dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales los centros universitarios puedan darse sus directivas y regirse por sus estatutos (artículo 69 C.N); por tal razón los entes universitarios autónomos no pertenecen a ninguna rama del poder público, sino que son instituciones con regímenes especiales, que no los califica como órganos soberanos de naturaleza supraestatal, sino limitados por los principios de equidad, justicia y pluralismo. Respecto de las normas relacionadas con el Sistema General de Seguridad Social en salud, se tiene que según la Ley 100 de 1993, todo colombiano debe participar en el servicio esencial de salud, unos, como afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros, en forma temporal como participantes vinculados. Existen dos tipos de afiliados al sistema mediante el régimen contributivo: las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados, además de los trabajadores independientes con capacidad de pago; en cuanto a los subsidiados, la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana; y finalmente las personas vinculadas, que son aquellas que por motivos de incapacidad de pago tienen derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y privadas vinculadas con el estado (artículo 157), de manera que todos los Colombianos, deben hacer parte del servicio público e irrenunciable de salud, en cualquiera de los regímenes señalados. Es indiscutible que la previsión allí contenida consulta el equilibrio de las cargas públicas y la razonable relación fincada en proporcionalidad entre el beneficio a recibir y la contraprestación que implica para su acreedor. No debe olvidarse que el servicio de salud, a diferencia de la pensión que es una expectativa futura, tiene cobertura actual para sus beneficiarios y por ello mismo, la garantía de su sostenibilidad rige para el presente. Para las Universidades estatales el tema tampoco fue ajeno, ni independiente, de tal suerte que se consagró en la Ley 647 de 2001, que modificó el inciso 3o. del artículo 57 de la Ley 30 de 1992, lo siguiente: "ARTÍCULO 1o. El inciso 3o. del artículo 57 de la Ley 30 de 1992, quedará así: "El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley". 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: (...).

NOTA DE RELATORIA: Cita sentencias de la Corte Constitucional T-492 de 1992, Ponente: José Gregorio Hernández y C-1435 de 2000, Ponente: Cristina Pardo Schlesinger.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA - Invulneración por sistema de seguridad de salud al aportar al Fosyga / UNIVERSIDADES PUBLICAS - Legalidad Resolución 1408 de 2002. Formularios autoliquidación / FORMULARIOS DE

AUTOLIQUIDACION DE APORTES EN SALUD - Universidad estatal. Legalidad Resolución 1408 de 2002

No hay trasgresión de la autonomía universitaria, ni violación a la Ley, en las normas que regulan la seguridad social para las universidades públicas que se acogieron a Ley 647 de 2001, porque la exequibilidad de esa preceptiva, mantuvo la competencia constitucional en el legislador con sujeción a los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad, y conservó la obligación -impuesta a todas las entidades públicas y privadas que prestan servicios de salud- de aportar al fondo de Solidaridad y Garantía en los términos establecidos por el artículo 204 de la Ley 100 de 1993. Lo mismo puede predicarse de la Resolución No. 1408 de 2002, que no se abroga ninguna competencia, ni reglamenta materia alguna, sino que simplemente adopta el formulario para el giro de aportes por miembros adicionales del grupo familiar y formatos para la autoliquidación de aportes a los afiliados que la misma resolución establece y la limita a las Universidades Públicas que se acogieron a la Ley 647 de 2001, norma que como ya se expuso fue declarada exequible por la corte Constitucional. Para rematar esta afirmación veamos los sustentos normativos del acto demandado, que son realmente los que contienen la obligación de cotizar al Sistema de Seguridad Social en Salud para los afiliados de los regímenes de excepción o especiales –que mantienen su viengencia-, como el artículo 54 del Decreto 1283 de 1996. Los artículos 2, 7 y 14 del Decreto 1703 de 2002, también son fundamentos jurídicos de la Resolución 00148 de 2002. En síntesis, la resolución demandada solo adopta unos formatos para dar cumplimiento a las obligaciones legales que las soportan jurídicamente, y que no son objeto de esta controversia legal. El trasfondo de la pretensión del actor respecto de los aportes que deban realizar las Universidades Públicas, quedo a salvo con la inclusión positiva en el artículo 2 de la Ley 647 de 2001, literales a) y e), que ordena el financiamiento con base en el monto y la distribución de las cotizaciones de que trata el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, por tanto, el formato se torna en un mecanismo para efectivizar los diversos aportes, sin que tal definición respecto de las universidades públicas que se acogieron a la Ley 647 de 2001, viole la autonomía universitaria, por el contrario, reiteramos, se le está dando cumplimiento a la Carta Fundamental y a la Ley; de manera que, la impugnación por este concepto y por falsa motivación de hecho y de derecho que tienen el mismo cimiento, no prosperará.

NOTA DE RELATORIA: Cita sentencia de la Corte Constitucional C-045 de 24 de enero de 2001, Ponente: Cristina Pardo Schlesinger.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

UNIVERSIDADES ESTATALES - La Nación no financia giros presupuestales para el Fosyga / PRESUPUESTO DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES - No hay giros de la Nación para el Fosyga, están a cargo de cada ente universitario

Al cargo de incompetencia, “por imponer gasto público sin ser el ente constitucionalmente autorizado para tal efecto” conviene recordar previo a su análisis, que la viabilidad financiera del Sistema Integral de Seguridad Social encuentra fundamento en las cotizaciones de los afiliados y empleadores, con que se constituye un fondo o reserva que está destinado a atender tanto el pago de las mesadas pensionales como los servicios de salud. Sobre el manejo del presupuesto de las universidades, la Directora General de Presupuesto Público Nacional, señaló en oficio de fecha 7 de diciembre del año próximo pasado que, con base en la Ley 30 de 1992, es preciso señalar que la Nación no financia los costos de funcionamiento de las Universidades Públicas. Así las cosas, le corresponde a cada ente universitario atender los gastos que le demanda el cumplimiento de su objetivo

social y los que las normas les señalen, razón por la cual no hay una asignación específica en el Presupuesto General de la Nación para el giro a FOSYGA por parte de las universidades. La inexistencia de una asignación específica fue constatada con los diversos presupuestos de la nación y los decretos de liquidación allegados al proceso y publicados en la página web. Queda claro con lo expuesto por la mencionada funcionaria que la facultad de distribución del presupuesto radica exclusivamente en cada universidad, quien debe elaborarlo de acuerdo a la totalidad de sus ingresos y distribuirlo conforme a sus necesidades, con la compartida responsabilidad del Consejo Directivo que lo debe aprobar –autonomía presupuestal–, esto para concluir respecto de la incompetencia alegada, que a través de la expresión demandada no se impuso ningún gasto público, porque el formulario solo es un requisito para ingresos adicionales cuya cotización va directamente al Fondo.

NOTA DE RELATORIA: Cita sentencia C-220 de 1997 de la Corte Constitucional.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

Bogotá, D.C., dos (02) de abril de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 11001-03-25-000-2007-00052-00(1093-07)

Actor: RAMIRO RODRIGUEZ LOPEZ

Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

DEMANDA

La parte actora, solicita a esta Corporación se declare la nulidad de la expresión ***“las Universidades Públicas que se acogieron a la Ley 647 de 2001”*** contenida en el artículo 2º, párrafo 2, de la Resolución No. 001408 de octubre 25 de 2002 *“Por la cual se definen los formatos para el giro de recursos por aportes de miembros adicionales del grupo familiar y los formatos para la autoliquidación de aportes de afiliados de los regímenes de Excepción y de los Regímenes Especiales, con relaciones laborales o ingresos adicionales sobre los cuales estén obligados a cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS”*.

El texto del acto acusado fue publicado en el Diario Oficial CXXXVIII No. 44.984 y aparece visible a folios 9 a 36.

Alega el demandante que las normas demandadas son violatorias de los artículos 69, 121, 345, 346, y 352 de la Constitución Nacional; 2 Y 57 de la Ley 30 de 1992; 240 de la Ley 4 de 1913; 12 de la Ley 153 de 1987; 5 de la Ley 489 de 1998; 54 del Decreto 1283 de 1996; 2° del Decreto 1703 de 2002 y el Decreto 111 de 1996, por que el Ministerio al expedir el acto administrativo demandado, no solamente desconoció las disposiciones jurídicas superiores a las que debía sujetarse, sino que además incurrió en incompetencia al pretender imponer gasto público sin ser el ente Constitucionalmente autorizado para el efecto, habiendo incurrido además, en falsa motivación de hecho y de derecho, al estimar que estaba facultado para fijar obligaciones a las Universidades públicas.

Concluye que el acto administrativo también se encuentra viciado por expedición irregular ya que no es claro al referirse a “Universidades Públicas”, desconociendo que el artículo 69 de la Constitución se refiere a las universidades estatales, mientras que el artículo 57 de la Ley 30 de 1992 al repetir dicha denominación, determina que deberán organizarse como entes universitarios autónomos.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Nación – Ministerio de la Protección Social, contestó la demanda aduciendo la inexistencia de las violaciones que imputa el actor a la Resolución 1408 de 2002, porque esta fue expedida en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 54 del Decreto 1283 de 1996 y los artículos 2°, 7° y 14 del Decreto 1703 de 2002.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante no alegó de conclusión.

La parte demandada lo hizo reiterando todos y cada uno de los argumentos esbozados en la contestación de la misma.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Considera la Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado, que las súplicas no tienen vocación de prosperidad dado que la expresión acusada en su contenido estuvo precedida de una específica formulación legal que a su vez, fue el producto del llamado de atención que por vía de inconstitucionalidad de las objeciones efectuó la Corte Constitucional sobre la necesidad de consagrar la regulación básica del SGSSS al interior de las Universidades oficiales, con lo cual logro que la autonomía universitaria se efectivizara en dicho y preciso punto, sin desatender los postulados constitucionales sobre la materia. Así las cosas, con el aparte enjuiciado, no se incurrió en ninguna de las causales de invalidez alegadas, pues para el caso de autos se dictó y obedeció la Ley, no se impuso ningún gasto público por parte del Ministro del ramo y se aplicó la reglamentación al sujeto pasivo idóneo Universidades Estatales u Oficiales, con lo cual la presunción doble de legalidad y veracidad que le asiste no ha desaparecido.

Revisada la actuación y al no encontrar causal de nulidad que la invalide, procede la Sala a decidir previas las siguientes

CONSIDERACIONES

La pretensión principal, esto es, la infirmación de la expresión “**Las Universidades públicas que se acogieron a la Ley 647 de 2001**” contenida en el artículo 2, parágrafo 2 de la Resolución No. 1408 de 2002, se fundamenta en la violación de la ley, incompetencia, falsa motivación y expedición irregular, en cuanto se violó la autonomía universitaria, consagrada en el artículo 69 de la Carta Fundamental, reglamentada por el artículo 57 de la ley 30 de 1992, lo que conlleva a formular

El problema jurídico, que se encamina a determinar si la frase demandada trasgredió el principio de la autonomía universitaria, al reglamentar el uso del formulario para el giro de los recursos no presupuestados

de las universidades estatales que se sometieron a la ley 647 de 2001. Para resolver el cuestionamiento se revisará ese principio junto al desarrollo de la seguridad social en las universidades estatales.

El texto completo del artículo 2 parágrafo 2 es el siguiente:

“ARTÍCULO SEGUNDO. Adoptar el formulario de autoliquidación y pago de aportes G1 de los afiliados cotizantes o beneficiarios de los Regímenes de Excepción que tengan una relación laboral o ingresos adicionales sobre los cuales esté obligado a cotizar al Sistema, y sus correspondientes instructivos los cuales entrarán

a regir a partir de la fecha y forman parte integrante de la presente Resolución.

Parágrafo Primero: Los formularios deberán diligenciarse íntegramente por los empleadores o administradores de pensiones que tengan trabajadores o pensionados, afiliados en calidad de cotizantes o beneficiarios a un Régimen Excepcionado o a un Régimen Especial, o por los trabajadores independientes cuando corresponda. En caso de no diligenciarlos completamente, se entenderá como no presentados.

Parágrafo Segundo: Para los efectos de la obligación del diligenciamiento de los formularios de autoliquidación y pago de aportes G1 se entenderán por Régimen de Excepción las Fuerzas

Militares, la Policía Nacional, Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, ECOPETROL y Régimen Especiales, las Universidades Públicas que se acogieron a la Ley 647 de 2001”. (El enunciado resaltado es el demandado)

La autonomía universitaria, implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben ser previstas en la ley. Son de competencia del legislador las funciones de establecer las condiciones necesarias para la creación y gestión de las universidades (artículo 68 C.N.) y de dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales los centros universitarios puedan darse sus directivas y regirse por sus estatutos (artículo 69 C.N.)¹; por tal razón los entes universitarios autónomos no pertenecen a ninguna rama del poder público, sino que son instituciones con regímenes especiales, que no los califica

¹ T-492 de 1992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández

como órganos soberanos de naturaleza supraestatal, sino limitados por los principios de equidad, justicia y pluralismo².

Respecto de las normas relacionadas con el Sistema General de Seguridad Social en salud, se tiene que según la Ley 100 de 1993, todo colombiano debe participar en el servicio esencial de salud, unos, como afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros, en forma temporal como participantes vinculados. Existen dos tipos de afiliados al sistema mediante el régimen contributivo: las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados, además de los trabajadores independientes con capacidad de pago; en cuanto a los subsidiados, la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana; y finalmente las personas vinculadas, que son aquellas que por motivos de incapacidad de pago tienen derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y privadas vinculadas con el estado (artículo 157), de manera que todos los Colombianos, deben hacer parte del servicio público e irrenunciable de salud, en cualquiera de los regímenes señalados.

Es indiscutible que la previsión allí contenida consulta el equilibrio de las cargas públicas y la razonable relación fincada en proporcionalidad entre el beneficio a recibir y la contraprestación que implica para su acreedor. No debe olvidarse que el servicio de salud, a diferencia de la pensión que es una expectativa futura, tiene cobertura actual para sus beneficiarios y por ello mismo, la garantía de su sostenibilidad rige para el presente.

Para las Universidades estatales el tema tampoco fue ajeno, ni independiente, de tal suerte que se consagró en la Ley 647 de 2001, que modificó el inciso 3o. del artículo [57](#) de la Ley 30 de 1992, lo siguiente:

“ARTÍCULO 1o. El inciso 3o. del artículo [57](#) de la Ley 30 de 1992, quedará así:

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

² C-1435-00 M.P. Dra Cristina Pardo Schlesinger

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:

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

*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".*

ARTÍCULO 3o. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación".

El proyecto inicial fue revisado por la Corte Constitucional para que resolviera sobre las objeciones de inconstitucionalidad que el Presidente de la República le formuló al mismo, numerado en la Cámara con el 118/99 y 236/00 Senado, por considerar que la expresión **"y su propia seguridad social en salud"** resultaba contraria a los artículos 13 y 48 la Carta Política, las cuales

fueron declaradas infundadas por las plenarias de Senado y Cámara. La Corporación Constitucional resolvió respecto de las mismas lo siguiente:³

“Así las cosas, para la Corte el proyecto de ley objetado desbordó el ámbito de acción de la autonomía universitaria, toda vez que bajo su amparo procedió a deslegalizar la competencia funcional asignada por los artículos 48, 49 y 150-23 de la Constitución Política a la ley, los cuales la habilitan, como se ha explicado, para regular lo relacionado con el servicio público de seguridad social en salud.

Sobre este último aspecto, es de importancia precisar que la circunstancia de que el citado proyecto haya delegado en las universidades el diseño de sus regímenes de seguridad social en salud "de acuerdo con la presente ley", esto es, de conformidad con lo preceptuado en la Ley 30 de 1992, no modifica la razón en que se sustenta la inconstitucionalidad parcial de la medida legislativa ya que en ninguno de los apartes del citado ordenamiento se hace referencia expresa a la materia de salud y, en menor medida, se consagran los aspectos generales, objetivos, condiciones, términos y criterios a partir de los cuales se pueden edificar estos regímenes especiales de salud.

Ciertamente, confrontado por la Corte el contenido material de la Ley 30 de 1992 se observa que la misma se limita, como expresamente lo describe en su epígrafe, a organizar el servicio público de educación superior, ocupándose de regular aspectos que si bien tocan con la organización académica y administrativa de las instituciones, son por completo ajenos al objetivo propuesto por la reforma legal impugnada: la posibilidad de que las universidades diseñen sus propios regímenes de seguridad social en salud. En ese entendido, de manera general, puede afirmarse que el mencionado ordenamiento prevé: en el título I, lo relativo a los fundamentos de la educación superior; en el título II, lo concerniente al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes); en el título III, lo aplicable al régimen especial de las universidades del Estado y otras instituciones de educación superior públicas, ocupándose de definir su naturaleza jurídica, la organización y elección de directivas, personal docente y administrativo, el sistema de universidades estatales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal; en el título IV, se plasma lo que tiene que ver con las instituciones educativas de carácter privado y de economía solidaria; y, finalmente, en el título V, desarrolla lo relacionado con el régimen estudiantil.

.....

³ idem

Teniendo en cuenta que los criterios o sub-reglas aplicables al control de constitucionalidad de aquellas normas que regulan regímenes especiales, exigen una confrontación de las distintas prestaciones, beneficios y servicios reconocidos en aras de valorar sus diferencias con el sistema integral, la Corte encuentra que, por ese aspecto, no es jurídicamente posible detectar la aparente violación del derecho a la igualdad, e incluso de los principios que orientan la seguridad social, ya que, como ha quedado suficientemente explicado, ni el proyecto objetado ni la ley a la cual éste remite, contienen los términos y condiciones que hagan viable la valoración y confrontación objetiva de los distintos sistemas especiales de atención en salud que pueden operar para las universidades estatales u oficiales. Ello, en el entendido de que es el legislador, amparado en un principio de razón suficiente constitucionalmente aceptado, el que está habilitado por la Carta para diseñar y desarrollar regímenes especiales de seguridad social que necesariamente se acojan a los principios constitucionales que la orientan (C.P arts. 48 y 49).

De conformidad con lo expuesto, la Corte no encuentra válidas las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional en contra del proyecto de ley 118/99 Cámara y 236/00 Senado, en lo que se refiere a la directa violación de los principios de igualdad, solidaridad y eficiencia, pero en cambio sí acoge parcialmente la objeción referida al alcance de la autonomía universitaria, en cuanto encuentra esta Corporación que el Congreso, al delegar en los centros públicos de enseñanza superior la facultad para diseñar sus propios regímenes de seguridad social en salud, deslegalizó la competencia constitucional reconocida para esos efectos y, por contera, actuó en abierta contradicción con lo ordenado en los artículos 48, 49 y 150-23 del Estatuto Fundamental.

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.

Sobre esto último, a partir del deber constitucional de solidaridad que vincula a todos los colombianos sin excepción (C.P. arts. 1º, 48 y 95-2), el Congreso tendrá que

incluir en el régimen especial de salud que diseñe para las universidades estatales, la obligación -impuesta a todas las entidades públicas y privadas que prestan servicios de salud- de aportar al fondo de Solidaridad y Garantía en los términos establecidos por el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, con el propósito de que también estos centros educativos contribuyan a la financiación de los beneficiarios del sistema subsidiado de seguridad social. Recuérdese que, como lo ha venido destacando esta Corporación, " los fondos de solidaridad se crearon con el fin de subsidiar y financiar los servicios básicos de salud y seguridad social de los grupos de población más débiles, vulnerables y desprotegidos del país, y se financian no sólo con recursos públicos sino también con los aportes de los trabajadores."

Atendida la observación de la Corte, se incluyó el artículo 2 de la Ley 647 de 2001, que corresponde al párrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992 ya transcrito. Posteriormente, mediante Sentencia⁴, la Corte Constitucional declaró cumplida la exigencia constitucional del artículo 167 Superior en relación con la Sentencia C-1435-00 y EXEQUIBLE el proyecto de Ley.

De lo anterior se concluye que no hay trasgresión de la autonomía universitaria, ni violación a la Ley, en las normas que regulan la seguridad social para las universidades públicas que se acogieron a Ley 647 de 2001, porque la exequibilidad de esa preceptiva, mantuvo la competencia constitucional en el legislador con sujeción a los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad, y conservó la obligación -impuesta a todas las entidades públicas y privadas que prestan servicios de salud- de aportar al fondo de Solidaridad y Garantía en los términos establecidos por el artículo 204 de la Ley 100 de 1993.

Lo mismo puede predicarse de la Resolución No. 1408 de 2002, que no se abroga ninguna competencia, ni reglamenta materia alguna, sino que simplemente adopta el formulario para el giro de aportes por miembros adicionales del grupo familiar y formatos para la autoliquidación de aportes a los afiliados que la misma resolución establece y la limita a las Universidades Públicas que se acogieron a la Ley 647 de 2001, norma que como ya se expuso fue declarada exequible por la corte Constitucional. Para rematar esta afirmación veamos los sustentos normativos del acto demandado, que son realmente los que contienen la obligación de cotizar al Sistema de Seguridad Social en Salud para los afiliados de los regímenes de

⁴ [C-045-01](#) de 24 de enero de 2001, Magistrado Ponente (E) Dra. Cristina Pardo Schlesinger

excepción o especiales –que mantienen su viengencia-, como el artículo 54 del Decreto 1283 de 1996 que señala:

“ARTICULO 54. SISTEMAS Y FORMATOS. Los sistemas de información, formatos y demás soportes y documentos que se utilicen para el envío de la información derivada de las disposiciones del presente Decreto, serán establecidos mediante resolución del Ministerio de Salud”.

Los artículos 2, 7 y 14 del Decreto 1703 de 2002, también son fundamentos jurídicos de la Resolución 00148 de 2002, y disponen:

“ARTÍCULO 2o. CAMPO DE APLICACIÓN. El presente decreto se aplica a las entidades promotoras de salud, EPS, y demás entidades obligadas a compensar, EOC, a los aportantes y en general a todas las personas naturales o jurídicas que participan del proceso de afiliación y pago de cotizaciones en el régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y a los Regímenes Excepcionados y Especiales, cuando haya lugar.

ARTÍCULO 7o. AFILIACIÓN DE MIEMBROS ADICIONALES DEL GRUPO FAMILIAR. Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 2400 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> Los cotizantes dependientes o afiliados adicionales, de que trata el artículo 40 del Decreto 806 de 1998, sólo podrán ser inscritos o continuar como afiliados adicionales, siempre que el cotizante pague en forma mensual anticipada a la Entidad Promotora de Salud, un aporte equivalente en términos de las Unidades de Pago por Capitación fijadas por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud que correspondan al grupo etéreo y zona geográfica de influencia al que pertenece el beneficiario adicional, de acuerdo con la siguiente tabla:

....

Adicionalmente el afiliado cotizante, respecto de los cotizantes dependientes será responsable del pago del valor mensual definido por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud para la financiación de las actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad y de un valor destinado a la Subcuenta de Solidaridad. Este último equivaldrá al 10% de la sumatoria del valor que resulte de sumar las UPC a pagar de acuerdo con su grupo etéreo fijadas en la tabla más el valor de promoción y prevención.

El pago de los aportes correspondientes a los cotizantes dependientes se hará con cargo a los recursos del cotizante, directamente o a través de descuentos de nómina del cotizante.

La entidad promotora de salud, EPS, apropiará el valor de una UPC correspondiente al grupo etéreo del afiliado adicional y el valor correspondiente a las actividades de promoción y prevención y girará a la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga el aporte de solidaridad. Cuando se reciban sumas superiores a la UPC que corresponde al afiliado adicional, la EPS girará el valor restante a la Subcuenta de Compensación del Fosyga a través del proceso de compensación, en el formato que para el efecto defina el Ministerio de Salud.

Las personas que se encontraban afiliadas en calidad de cotizantes dependientes o adicionales a 1o. de septiembre de 2002, cuentan con un plazo no mayor a un mes contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto para cancelar los valores adeudados.

PARÁGRAFO 1o. *Las personas que se encontraban inscritas como cotizantes-dependientes a 1o. de septiembre de 2002, que no continúen afiliadas en las condiciones previstas en este artículo quedan liberadas del cumplimiento de las garantías establecidas en el numeral 10 del artículo 2o. del Decreto 047 de 2000, modificado por el artículo 6o. del Decreto 783 de 2000. Para el efecto deberán reportar la novedad a la entidad promotora de salud, EPS.*

PARÁGRAFO 2o. *Se considera práctica ilegal o no autorizada, el que la EPS asuma con sus propios recursos el pago de los valores a cargo del cotizante por concepto de cotizantes dependientes o que otorguen beneficios de exoneración total o parcial de esta responsabilidad al titular de la obligación.*

ARTÍCULO 14. RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN. *Para efecto de evitar el pago doble de cobertura y la desviación de recursos, las personas que se encuentren excepcionadas por ley para pertenecer al Sistema General de Seguridad Social en Salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, no podrán utilizar simultáneamente los servicios del Régimen de Excepción y del Sistema General de Seguridad Social en Salud como cotizantes o beneficiarios.*

Cuando la persona afiliada como cotizante a un régimen de excepción tenga una relación laboral o ingresos adicionales sobre los cuales esté obligado a cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud, su empleador o administrador de pensiones deberá efectuar la respectiva cotización al Fosyga en los formularios que para tal efecto defina el Ministerio de Salud. Los servicios asistenciales serán prestados, exclusivamente a través del régimen de excepción; las prestaciones económicas a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, serán cubiertas por el Fosyga en proporción al Ingreso Base de cotización sobre el

cual se realizaron los respectivos aportes. Para tal efecto el empleador hará los trámites respectivos.

Si el cónyuge, compañero o compañera permanente del cotizante al régimen de excepción tiene relación laboral o ingresos adicionales sobre los cuales esté obligado a cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el empleador o administrador de pensiones deberá efectuar la respectiva cotización sobre tales ingresos directamente al Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga. Los servicios asistenciales les serán prestados exclusivamente, a través del régimen de excepción y las prestaciones económicas a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, serán cubiertas por el Fosyga en proporción al Ingreso Base de Cotización sobre el cual se realizaron los respectivos aportes. Para tal efecto, el empleador hará los trámites respectivos.

Si el régimen de excepción no contempla la posibilidad de afiliarse a los de su propio régimen, el cónyuge del cotizante del régimen de excepción deberá permanecer obligatoriamente en el régimen contributivo y los beneficiarios quedarán cubiertos por el régimen de excepción.

Si el régimen de excepción no prevé la cobertura del grupo familiar, el cónyuge cotizante con sus beneficiarios permanecerán en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

PARÁGRAFO. *Cuando la persona afiliada a un régimen de excepción, sin tener derecho a ello, reciba servicios de salud de una Entidad Promotora de Salud o de una Institución Prestadora de Servicios que no haga parte de la red de servicios del régimen de excepción, existirá obligación de estas entidades de solicitar el reembolso al régimen de excepción al cual pertenece el usuario, debiendo sufragar este último régimen todos los gastos en que se haya incurrido. El plazo máximo para el reembolso será de treinta (30) días contados a partir de la fecha de presentación de la cuenta respectiva, so pena de que deban ser reconocidos los intereses moratorios a que alude el artículo **cuarto** del Decreto-ley 1281 de 2002.*

En síntesis, la resolución demandada solo adopta unos formatos para dar cumplimiento a las obligaciones legales que las soportan jurídicamente, y que no son objeto de esta controversia legal. El trasfondo de la pretensión del actor respecto de los aportes que deban realizar las Universidades Públicas, quedó a salvo con la inclusión positiva en el artículo 2 de la Ley 647 de 2001, literales a) y e), que ordena el financiamiento con base en el monto y la distribución de las cotizaciones de que trata el artículo 204 de

la Ley 100 de 1993, por tanto, el formato se torna en un mecanismo para efectivizar los diversos aportes, sin que tal definición respecto de las universidades públicas que se acogieron a la Ley 647 de 2001, viole la autonomía universitaria, por el contrario, reiteramos, se le está dando cumplimiento a la Carta Fundamental y a la Ley; de manera que, la impugnación por este concepto y por falsa motivación de hecho y de derecho que tienen el mismo cimiento, no prosperará.

Al cargo de **incompetencia**, “por imponer gasto público sin ser el ente constitucionalmente autorizado para tal efecto” conviene recordar previo a su análisis, que la viabilidad financiera del Sistema Integral de Seguridad Social encuentra fundamento en las cotizaciones de los afiliados y empleadores, con que se constituye un fondo o reserva que está destinado a atender tanto el pago de las mesadas pensionales como los servicios de salud.

Sobre el manejo del presupuesto de las universidades, la Directora General de Presupuesto Público Nacional, señaló en oficio de fecha 7 de diciembre del año próximo pasado que,

“La obligación legal de la Nación en la asignación de recursos a las universidades públicas está determinada en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. La nación concurre en la financiación de las universidades públicas, tomando como base lo presupuestado en 1993 y manteniendo como mínimo el valor constante sobre lo asignado en cada vigencia, tal como lo expresa el artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

... Con base en la normatividad en mención, es preciso señalar que la Nación no financia los costos de funcionamiento de las Universidades Públicas, sino que los aportes de la Nación constituyen una de las fuentes de financiación de los mismos,(sic) de acuerdo con lo fallado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-220/97, la Nación apropia recursos globales a las Universidades Públicas en el Ministerio de Educación Nacional – Sección Presupuestal 220101, son las Universidades quienes, junto con los demás recursos, es decir los aportes territoriales y sus rentas propias, elaboran sus presupuestos y los distribuyen de acuerdo con sus necesidades, y son los Consejos Superiores los facultados para su aprobación. Así las cosas, le corresponde a cada ente universitario atender los gastos que le demanda el cumplimiento de su objetivo social y los que las normas les señalen, razón por la cual no hay una asignación específica en el Presupuesto General de la Nación para el giro a FOSYGA por parte de las universidades”,

La inexistencia de una asignación específica fue constatada con los diversos presupuestos de la nación y los decretos de liquidación allegados al proceso y publicados en la página web.

Queda claro con lo expuesto por la mencionada funcionaria que la facultad de distribución del presupuesto radica exclusivamente en cada universidad, quien debe elaborarlo de acuerdo a la totalidad de sus ingresos y distribuirlo conforme a sus necesidades, con la compartida responsabilidad del Consejo Directivo que lo debe aprobar –autonomía presupuestal-, esto para concluir respecto de la incompetencia alegada, que a través de la expresión demandada no se impuso ningún gasto público, porque el formulario solo es un requisito para ingresos adicionales cuya cotización va directamente al Fondo.

Por último, la censura por expedición irregular y falsa motivación, soportada en que el acto acusado se refiere a las “universidades públicas”, adolece de claridad, por cuanto el artículo 69 de la Constitución contempla las Universidades Estatales, lo cual genera confusión porque todas las universidades son públicas, sean estatales o no.

El cargo se desechara tal y como lo señaló la vista fiscal por ser una interpretación sesgada, limitada e insustancial, en consideración a que las diversas normas que hacen referencia a las universidades, utilizan indistintamente el vocablo de universidades estatales, universidades estatales u oficiales, Instituciones de Educación Superior, y más aún el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, enumera estas instituciones, entre ellas, las universidades. También el artículo 23, clasifica por su origen, las instituciones de Educación Superior en: Estatales u Oficiales, Privadas y de Economía Solidaria. Adicional a lo anterior, es claro que la Ley 30 de 1992, desarrolla el artículo 69 de la Carta Política.

Finalmente debe advertir la Sala que las sentencias, tutelas constitucionales y la nulidad declarada por el Consejo de Estado respecto del Decreto 861 de 2000, que son citadas por el actor como precedente, no son aplicables como antecedente jurisprudencial, porque el tema de las mismas no esta relacionado con la Seguridad Social en Salud.

En este orden de ideas concluye la Sala que no prosperan las súplicas de la demanda, como en efecto se declarará.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

F A L L A

DENIÉGANSE las súplicas de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

Una vez ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

ALFONSO VARGAS RINCÓN
Presidente de la Sección

GERARDO ARENAS MONSALVE VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO