



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 157

Bogotá, D. C., martes 27 de abril de 2010

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### TEXTO DEFINITIVO

#### TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO EL DÍA 6 DE ABRIL DE 2010, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 81 DE 2009 SENADO

*por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y alcance de la ley.* La presente ley tiene por objeto incluir la economía del cuidado conformada por el trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la aplicación de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

**Economía del cuidado:** Hace referencia al trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado. Esta categoría de trabajo es de fundamental importancia económica en una sociedad.

**Trabajo de hogar no remunerado:** Servicios domésticos, personales y de cuidados generados y consumidos dentro del propio hogar por las que no se percibe retribución económica directa.

**Encuesta de uso del tiempo:** Instrumento metodológico que permite medir el tiempo dedicado

por las personas a las diferentes actividades, trabajo remunerado y no remunerado, estudio, recreación y ocio, entre otros.

**Cuenta satélite:** Cuenta específica del Sistema de Cuentas Nacionales que organiza y registra la información de un sector económico o social, en este caso del trabajo en los hogares.

Artículo 3°. *Clasificación de actividades.* Se consideran Actividades de Trabajo de Hogar y de Cuidado No Remunerado, entre otras, las siguientes:

1. Organización, distribución y supervisión de tareas domésticas.
2. Preparación de alimentos.
3. Limpieza y mantenimiento de vivienda y enseres.
4. Limpieza y mantenimiento del vestido.
5. Cuidado, formación e instrucción de los niños (traslado al colegio y ayuda al desarrollo de tareas escolares).
6. El cuidado de ancianos y enfermos.
7. Realizar las compras, pagos o trámites relacionados con el hogar.
8. Reparaciones al interior del hogar.
9. Servicios a la comunidad y ayudas no pagadas a otros hogares de parientes, amigos y vecinos.

La presente clasificación no excluye otras actividades que se puedan incorporar en su oportunidad.

Artículo 4°. *Ámbito de aplicación de la ley.* El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, es la autoridad responsable de coordinar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Para ello deberá establecer los mecanismos y realizar las gestiones necesarias para planear, diseñar, aplicar y actualizar una Encuesta de Uso del Tiempo, instrumento indispensable para obtener la información sobre Trabajo de Hogar No Remunerado.

El Gobierno Nacional, en cabeza del DANE, integrará una Comisión Multisectorial que definirá la forma de inclusión de la información sobre trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales. Lo anterior se hará a través de la creación de una Cuenta Satélite adscrita al sector correspondiente o como se estime conveniente para el objeto de la ley.

El concepto de la comisión multisectorial tiene carácter vinculante y dará lugar a los trámites administrativos y contables necesarios para la inclusión del trabajo de hogar no remunerado en las Cuentas Nacionales.

Artículo 5°. *Implementación de la ley.* El DANE, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme con sus competencias, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, iniciarán el proceso de adecuación de procedimientos y gestiones necesarias para planear, diseñar y definir técnica, conceptual y metodológicamente la encuesta de uso del tiempo y la inclusión de sus resultados en el Sistema de Cuentas Nacionales.

Parágrafo 1°. La aplicación de la Encuesta de Uso del Tiempo, no podrá superar los tres (3) años contados a partir de la vigencia de la ley.

Parágrafo 2°. Una vez aplicada la Encuesta de Uso del Tiempo se deberá garantizar su actualización de manera continua conforme con el período de tiempo que defina el DANE como autoridad responsable. En todo caso este período no podrá ser superior a los tres (3) años entre una y otra medición.

Artículo 6°. *Seguimiento, vigilancia y control.* La Consejería Presidencial para la Equidad de Género coordinará una mesa de trabajo con la participación de los entes de control, la academia y las organizaciones sociales con el objeto de hacer seguimiento y coadyuvar al proceso de implementación de la Encuesta de Uso del Tiempo.

El DANE presentará a la mesa de trabajo informes semestrales de avance que den cuenta de las labores que se adelantan para dar cumplimiento a la ley.

Artículo 7°. *Uso de la información.* El Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República, la Contaduría Nacional, la Contraloría General de la República y los demás entes gubernamentales que participan en la preparación, seguimiento y control del presupuesto y estudio de la economía nacional, deberán incluir dentro de sus análisis el Trabajo de hogar no remunerado como contribución al desarrollo económico del país.

Artículo 8°. *Vigencia de la norma.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 6 de abril de 2010, al **Proyecto de ley número 81 de 2009 Senado**, por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Ponentes,

*Daira de Jesús Galvis Méndez, Yolanda Pinto Afanador.*

El presente texto fue aprobado en Plenaria de Senado el día 6 de abril de 2010 sin modificaciones.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

## INFORME SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES

### **INFORME SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2008 CÁMARA, 227 DE 2008 SENADO**

*por la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 647 de 2001.*

Bogotá, D. C., 28 de abril de 2010

Doctores

JAVIER CÁCERES LEAL

Presidente honorable Senado de la República

ÉDGAR GÓMEZ ROMÁN

Presidente honorable Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Referencia: **Desestimación de las objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 103 de 2008 Cámara, 227 de 2008 Senado**, por la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 647 de 2001.

Respetados Presidentes:

Con el objeto de darle cumplimiento al artículo 167 de la Carta Política y el artículo 199 concordantes de la Ley 5ª de 1992, en relación con las objeciones presidenciales al proyecto de ley de la referencia, nos dirigimos a ustedes con el fin de que las Plenarias de Cámara y Senado de la República se pronuncien aprobando el **Proyecto de ley número 103 de 2008 Cámara, 227 de 2008 Senado**, por la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 647 de 2001.

Los siguientes son los argumentos jurídicos que dan respuesta a las objeciones planteadas por el Presidente de la República y los Señores Ministros de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social.

Plantea el ejecutivo a través de los Señores Ministros objeciones al proyecto de la referencia por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia.

### ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y JURISPRUDENCIALES DE LA LEY 647 DE 2001 Y DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

Antes de entrar a analizar la eventual inconstitucionalidad del proyecto de ley objetado, es importante hacer referencia a los antecedentes legislativos y jurisprudenciales de la Ley 647 de 2001, por la cual se modifica el inciso 3° del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

El artículo 69 de la Carta Política garantiza la autonomía universitaria y dispone que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley; por su parte el inciso 2° del artículo 57 de la Ley 30 de 1992 en desarrollo del principio constitucional de la autonomía universitaria dispone que: *“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”*. (Subrayas fuera de texto).

El inciso 2° transcrito fue modificado por el artículo 1° de la Ley 647 de 2001, adicionando el texto subrayado, esta modificación fue el producto del trámite legislativo del Proyecto de ley 118/99 Cámara, 236/00 Senado.

El proyecto mencionado fue objetado por el ejecutivo con el argumento según el cual, la autonomía universitaria no revestía un carácter absoluto que permitiera reconocerle a las universidades estatales y oficiales un sistema especial de seguridad social en salud.

Además el ejecutivo en esta oportunidad esgrimía que: *“la norma objetada viola el principio de igualdad material ya que establece un tratamiento diferente a favor de los entes universitarios que comporta eximirlos de la aplicación de los principios y normas que forman parte del Sistema de Seguridad Social Integral, sistema este que no solo comprende obligaciones a cargo del Estado, sino también de la sociedad, de las instituciones y de los ciudadanos en condiciones de igualdad”. En esa medida, juzga como discriminatorio el hecho de que las universidades tengan su propio sistema de salud, ignorándose que la Ley 100 de 1993 creó un sistema de seguridad social integral, con carácter de servicio público, “para todos los habitantes del territorio nacional bajo la dirección, coordinación y control del Estado y la unificación del régimen aplicable en salud y pensiones”*. (Subrayas fuera de texto).

La Corte luego de analizar el principio de autonomía universitaria y establecer sus límites manifestó que: *“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.*

En virtud de lo anterior, la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia 1435 de 2000, declaró **PARCIALMENTE INEXEQUIBLE** el proyecto de ley, toda vez que la inexequibilidad podía ser remediada en la medida en que el Congreso de la República, en estricta sujeción a los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad, adicionara la iniciativa legislativa con un contenido regulador básico sobre el régimen de seguridad social aplicable a las universidades del Estado. En este sentido, 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 de la referida sentencia la honorable Corte constitucional remitió copia del expediente legislativo a la Cámara de origen para que, oído el ministro del ramo, se rehiciera e integrara la norma declarada parcialmente inexecutable, para que fuera concordantes con el dictamen de la Corte Constitucional y que una vez cumplido este trámite, el Congreso remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

Atendiendo la Sentencia 1435 de 2000, el Congreso de la República, habiendo oído previamente el concepto de la Ministra de Salud, rehízo el texto y en efecto le agregó el párrafo donde se contemplan 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 figurar como afiliados y se garantizó el principio de libre afiliación. Respecto a la regulación sobre beneficiarios y plan de beneficios, el nuevo párrafo remite igualmente a lo dispuesto sobre este asunto en la Ley 100 de 1993, remisión que también se hace en lo referente a los aportes 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.

El párrafo incluido en cumplimiento de la Sentencia referida es el siguiente:

*“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 de-*

*pendencia 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 1° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993. El sistema podrá prestar directamente servicios de salud y/o contratarlos con otras instituciones prestadoras de servicios de salud.*

**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”.*

Dentro del marco normativo descrito es importante destacar que el Gobierno mediante Decreto 1890 del 31 de octubre de 1995 había regulado el régimen de transformación en Entidades Promotoras de Salud, adaptación al Sistema de Seguridad Social o en liquidación, de las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades del sector público de cualquier orden y en su artículo 16 dispuso que:

**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.

Posteriormente mediante el Decreto 4248 de 2007 con el fin de establecer las reglas para garantizar el derecho a la libre elección y la prestación del servicio de salud a las personas que les haya sido o les sea reconocida su pensión por parte de las entidades administradoras de pensiones del Sistema General de Pensiones, reglamentó el tema de los afiliados y beneficiarios vinculados al servicio de salud de las universidades, permitiendo a quienes estaban vinculados a dicho servicio de salud, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, pu-

dieran 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.

A pesar de que este último decreto les permite a los vinculados a los Sistemas Universitarios, jubilados por el Sistema General de pensiones continuar dentro de dichos sistemas de salud, restringe dicha posibilidad solamente a aquellos que hubiesen estado vinculados a dicho servicio de salud, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. La anterior disposición intentó solucionar el problema, pero solo lo hizo en parte, por cuanto solo les reconoce el derecho a continuar vinculados al sistema universitario de salud a un grupo, excluyendo a quienes adquieran el derecho a la jubilación con el Sistema General de Pensiones con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

En síntesis, según la jurisprudencia y las normas vigentes los Sistemas Universitarios de Salud están amparados en el principio constitucional de la Autonomía Universitaria, su existencia no genera desigualdad frente al Sistema General y su reglamentación, establecida en la Ley 647 de 2001 y su remisión a la Ley 100 de 1993, establece mecanismos que garantizan el cumplimiento de los principios de Solidaridad, Libre afiliación, Universalidad, y Eficiencia y además el órgano que tiene la competencia exclusiva para regular el servicio público de la Seguridad Social es el legislador.

Así mismo 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.

Ahora en cuanto al **Proyecto de ley 103 de 2008 Cámara, 227 de 2008 Senado**, por la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 647 de 2001, que nos ocupa y objetado por el Gobierno, es necesario tener en cuenta las razones que indujeron al legislador a presentar la referida iniciativa.

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.

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 sólo 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.

Además de continuar dándosele la interpretación que actualmente se le da a la Ley 647 de 2001, en cuanto a los beneficiarios de los Sistemas Universitarios de Salud, en el sentido de considerar que los jubilados de la respectiva universidad son solamente aquellos que adquirieron el derecho exclusivamente por la respectiva universidad, estaríamos permitiendo que dicha norma no produjera ningún efecto al futuro en relación con los empleados de las Universidades públicas que adquieran el derecho a la jubilación por el Sistema General, por cuanto las disposiciones vigentes en materia pensional eliminaron la posibilidad de que las entidades universitarias continúen reconociendo en forma exclusiva el derecho a la jubilación.

No se concibe como al reglamentarse lo concerniente a entidades adaptadas, el artículo 16 del Decreto 1890 de 1995 del 31 de octubre de 1995 preserve esas garantías de estabilidad y continuidad en los servicios de salud para los afiliados a cajas, fondos o entidades del sector público, y que a su vez, la Ley 647 de 2001, la cual procuró revestir de mayores potestades a los Sistemas Universitarios en Salud, despojara de esas prerrogativas a quienes perteneciendo a la Universidad y estando afiliados al Sistema Universitario se jubilaran por el Sistema General de Pensiones, generando con ello un trato desigual entre los pensionados de la entidad educativa y los pensionados por las entidades adaptadas.

#### **RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD ADUCIDAS POR EL EJECUTIVO**

**Sustenta el ejecutivo la inconstitucionalidad del artículo 1º del proyecto de ley de la referencia por la presunta violación de los principios constitucionales de igualdad (artículo 13 de la Constitución Nacional) y el de la progresividad (artículo 69 de la Constitución Nacional).**

#### **PRESUNTA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD:**

Manifiesta el ejecutivo que la modificación introducida por el proyecto de ley objetado al literal c) del artículo 2º de la Ley 647 de 2001, 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, vulnera el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política que establece

que: *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica...”*.

Según el ejecutivo esta modificación genera un trato discriminatorio en relación con los demás pensionados que se rigen por el Sistema General de Pensiones, por cuanto estas últimas, están legalmente obligadas a pertenecer al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Igualmente en el informe de objeciones presidenciales se dice que de la disposición constitucional transcrita se deduce que la regla general es la igualdad entre las personas o grupos de personas y que sólo por excepción puede dárseles un trato desigual, por lo cual, cuando la ley les dispensa un trato igual no tiene carga alguna para argumentar situaciones diferentes y por el contrario, cuando les otorga un trato desigual debe sustentar su decisión en una justificación objetiva y razonable; de no existir esta, el trato desigual no será legítimo a la luz de la Constitución, sino arbitrario y configurando una discriminación.

Aduce además el ejecutivo que 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 diferente, y si además se tiene 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 de los servicios, 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 que creó el Sistema de Seguridad Social en Salud 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.

Sobre este mismo punto, el informe presidencial de objeciones dice que con lo dispuesto en el proyecto se vulneran además los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, establecidos en el artículo 48 de la Constitución Nacional que gobiernan el Sistema General de Seguridad Social en Salud, como efecto de la falta de cotización a dicho sistema de las personas que al término de su relación laboral, encontrándose afiliadas al Sistema Universitario de Salud y adquieran el derecho a la pensión con el Sistema General de Pensiones, continúen afiliadas al Sistema Universitario de Salud.

Planteado hasta este punto el primer argumento del ejecutivo para sustentar la eventual inconstitucionalidad del proyecto de ley entraremos a hacer un análisis del mismo a la luz de la metodología planteada por la honorable Corte Constitucional para estos casos.

Para analizar la presunta violación del principio de igualdad es necesario, como lo ha expresado la honorable Corte Constitucional en Sentencia número C-022/96, apoyarnos en el llamado “test de razonabilidad” por cuanto según el máximo tribunal constitucional: **“En la evaluación de la justificación de un trato desigual, la lógica predominante es la de la razonabilidad, fundada en la ponderación y sopesación de los valores y no simplemente en la confrontación lógica de los mismos”**.

Siguiendo los lineamientos metodológicos para el análisis de este tipo de controversias relacionadas con la violación del principio de igualdad dice la honorable Corte:

**“Una vez se ha determinado la existencia fáctica de un tratamiento desigual y la materia sobre la que él recae (cf. 6.3.1.), el análisis del criterio de diferenciación se desarrolla en tres etapas, que componen el test de razonabilidad y que intentan determinar:**

**a) La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual.**

**b) La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución.**

**c) La razonabilidad del trato desigual, es decir, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido”**.

Ahora debemos analizar el caso concreto a la luz de la metodología propuesta por la honorable Corte en la referida sentencia:

Lo primero es entonces establecer la existencia fáctica de un tratamiento desigual y la materia sobre la que él recae, en este sentido el tratamiento desigual 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.

Entonces el tratamiento desigual o la existencia fáctica de un tratamiento desigual, radica en que un grupo de personas puedan libremente, continuar afiliados al Sistema de Salud de las Universidades y el otro grupo de personas deben mantenerse afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Continuando con el análisis del problema y aplicando la metodología propuesta, es necesario determinar la existencia del objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual.

En el caso que nos ocupa el objetivo que se persigue es el de permitir que aquellas personas o funcionarios vinculadas 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 nue-

va 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.

Continuando con el análisis debemos abordar en este punto la validez del objetivo descrito a la luz de la Constitución y la ley.

En este mismo informe ya hicimos un recuento de los antecedentes legislativos y jurisprudenciales de la Ley 647 de 2001 y de dicho recuento pudimos concluir que los Sistemas Universitarios de Salud están amparados en el principio constitucional de la Autonomía Universitaria, consagrado en el artículo 69 de la Carta Política, que su existencia no genera desigualdad frente al Sistema General y su reglamentación, establecida en la Ley 647 de 2001 y su remisión a la Ley 100 de 1993, establece mecanismos que garantizan el cumplimiento de los principios de Solidaridad, Libre afiliación, Universalidad, y Eficiencia.

Además la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-461/95, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz sostiene que: **“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, comoquiera que el tratamiento diferenciado lejos de ser discriminatorio, favorece a los trabajadores a los que cobija”**.

En este mismo sentido es el mismo artículo 13 de la Constitución que al referirse al principio de igualdad exige del Estado la protección especial a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y obliga sancionar los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

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 2° 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 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.

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 2° 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.

Por último debemos analizar la razonabilidad del trato desigual, es decir la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido.

Sobre este punto debemos afirmar que permitir que las personas que atendiendo al derecho adquirido, a estar vinculados al Sistema Universitario de Salud por efectos de estar vinculadas laboralmente a una universidad puedan voluntariamente continuar siendo atendidos por dicho sistema luego de obtener el reconocimiento de la pensión por el Sistema General de Pensiones, se compadece, en razón del principio de la continuidad en la atención en salud ya 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 generando traumatismos innecesarios e injustos.

Entonces luego de aplicar la metodología propuesta por la honorable Corte Constitucional y aplicar el test de razonabilidad podemos afirmar que el trato desigual entre los grupos de personas que nos ocupa es decir entre quienes estando vinculados a una universidad y adquieran el derecho a la pensión por el Sistema General de Pensiones y los demás pensionados que no cumplen este requisito, está plenamente emparado por normas superiores y dicho trato es razonable y proporcional frente al fin perseguido.

En conclusión no son de recibo las razones de inconstitucionalidad que argumenta el ejecutivo según las cuales, la modificación introducida por el proyecto de ley objetado, al literal c) del artículo 2° de la Ley 647 de 2001 vulnera el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política y en consecuencia la honorable Corte Constitucional, al resolver este punto de controversia deberá declarar infundadas las objeciones presidenciales.

#### **PRESUNTA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD**

En el informe de objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 103 de 2008 Cámara, 227 de 2008 Senado el ejecutivo manifiesta que dicho proyecto puede terminar contraviniendo el artículo 69 de la Constitución Nacional, el cual establece entre otros aspectos que se deben definir los mecanismos financieros para garantizar el acceso a la educación superior, en cumplimiento del principio de progresividad, el cual podría verse afectado, dado que la ampliación de coberturas del Sistema de Salud de las Universidades frente adultos mayores, que es una población que puede presentar alta siniestralidad con lo cual puede suceder que al concentrarse el riesgo, se rompa el equilibrio de ingresos y gastos al interior de la Universidad y esta se vea en la necesidad de utilizar recursos propios que deberían estar destinados a la progresividad en la cobertura de la educación superior.

Sobre este argumento, es necesario manifestar que el razonamiento con el que se sustenta parte de una premisa falsa, es decir una hipótesis errada en la que se pretende sustentar; la hipótesis errada 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.

En este mismo punto de controversia es necesario hacer claridad sobre las normas vigentes en materia del manejo financiero de los recursos de los Sistemas Universitarios de Salud, en efecto, en el aparte transcrito en este mismo documento de los antecedentes de la Ley 647 de 2001, se puede ver con claridad cómo 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 1° 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 se deben acoger a los mandatos de la Ley 647 de 2001 y 100 de 1993.

Por lo expuesto no debe ser acogido el argumento del ejecutivo para sustentar la inconstitucionalidad del aparte del proyecto, por la eventual vulneración del principio de progresividad y en consecuencia también debe ser rechazada la objeción que se sustenta con este argumento.

#### **OBJECCIÓN POR RAZONES DE INCONVENIENCIA**

En el mismo informe de objeciones presidenciales el ejecutivo presenta razones de inconveniencia del proyecto de ley de la referencia, en este punto repite los argumentos jurídicos esgrimidos para sustentar las razones de inconstitucionalidad y entre otros aspectos pone de manifiesto que si uno de los objetivos de la Ley 100 fue precisamente unificar el régimen de los distintos entes pagadores de pensiones y prestadores de servicios de salud. ¿Qué sentido tiene permitir la coexistencia de diferentes regímenes?

Igualmente el ejecutivo sostiene que pretender que un grupo de personas que legalmente están obligadas a pertenecer al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, continúen afiliadas como cotizantes al Sistema de Salud de las Universidades, atenta contra el mismo Sistema.

En cuanto a las razones de inconveniencia aducidas por el ejecutivo y atendiendo que se sustentan igualmente en las mismas razones de tipo jurídico que se plantearon en el aparte de objeciones por inconstitucionalidad, debemos insistir en que las normas vigentes validan plenamente la existencia de los Sistemas Universitarios de Salud y que además la modificación que se introduce no vulnera el principio de igualdad.

Lo que sí debemos tener en cuenta en este punto, es la información suministrada por las diferentes universidades en la que se da cuenta de la situación de los Sistemas Universitarios de Salud y que desvirtúan este argumento en el sentido de imputar eventuales ineficiencias de estos Sistemas, en efecto, las Universidades en sus Sistemas de Salud mantienen el equilibrio financiero, la mayoría registran Fondos

de reserva y manejan pólizas de alto costo que la negocian conjuntamente. Este es un informe de algunas universidades.

**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.

**2. Universidad del Cauca:** Cuenta con 2.861 afiliados, a pesar de la situación económica y el grado de siniestralidad, consideran que el Sistema se vería afectado con la salida de estos pensionados, pues la proporción de pensionados por el ISS aumentará cada año y en la medida en que deban retirarse del sistema al llegar a una edad avanzada, se desestimarán igualmente la afiliación de los jóvenes.

**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 el 2% a cargo de los afiliados, lo cual les ha permitido contar con reservas. Efectuado el estudio financiero, 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 EPS 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 más 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 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.

Como se puede observar del informe transcrito no es adecuado manifestar que la modificación que se introduce a la Ley 647 de 2001, en el proyecto de ley que nos ocupa es inconveniente y que es contraria a los principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Por lo anterior le solicitamos a las plenarias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes rechazar las objeciones por inconveniencia aducidas por el ejecutivo.

Con fundamento en las razones expuestas solicitamos darle cumplimiento al artículo 167 de la Carta Política y el artículo 199 concordantes de la Ley 5ª de 1992.

### 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 2001, lo siguiente:

1. INSISTIMOS en la exequibilidad del proyecto de ley.

2. RECHAZAMOS las objeciones por inconveniencia del proyecto de ley.

Atentamente,  
Senadores,

*Dilian Francisca Toro Torres, Germán Antonio Aguirre Muñoz.*

Representantes a la Cámara,

*Amanda Ricardo de Páez, Jaime Restrepo Cuartas.*

### CONTENIDO

Gaceta número 157 - Martes 27 de abril de 2010  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

#### TEXTOS DEFINITIVOS

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado el día 6 de abril de 2010, al Proyecto de ley número 81 de 2009 Senado, por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.....	1
INFORME SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES Informe sobre 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. ....	2