

{p}

Sentencia C-1435/00

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance

El principio universal de la autonomía universitaria, se interpreta como 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.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Filosofía jurídica

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Concreción del derecho de acción

Como lo ha señalado la Corte, el derecho de acción de las universidades se concretan en la posibilidad de: (i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No es absoluta

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites

El ejercicio de la autonomía universitaria encuentra límites y restricciones en aspectos concretos que se relacionan con: (i) la facultad reconocida al Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, (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, (iii) la facultad de configuración legislativa para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos y (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales.

SERVICIO PUBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL-Regulación por legislador

SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Diseño de régimen por legislador

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.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Inconstitucionalidad de delegación de competencia legislativa

OBJECION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Seguridad social en salud para universidades oficiales

Referencia: expediente OP-035

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

Magistrado Ponente (E):

Dra. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil (2000).

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio de fecha veintiocho (28) de septiembre de 2000, recibido en la Secretaría General el día dos (2) de octubre del mismo año, el Presidente del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el proyecto de ley 119/99 Cámara - 236/00 Senado, "POR LA CUAL SE MODIFICA EL INCISO TERCERO DEL ARTÍCULO 57 DE LA LEY 30 DE 1992", con el fin de que este organismo de control resuelva sobre las objeciones de inconstitucionalidad que el Presidente de la República le formuló al referido proyecto, las cuales fueron declaradas infundadas por las plenarias de Senado y Cámara.

II. TRAMITE LEGISLATIVO

- El 4 de octubre de 1999, la representante a la Cámara EMITH MONTILLA ECHAVARRIA presentó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley número 118/99, "POR LA CUAL SE MODIFICA EL INCISO TERCERO DEL ARTÍCULO 57 DE LA LEY 30 DE 1992", siendo repartido en la misma fecha a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de esa célula legislativa quien designó como ponentes a los h. Representantes PLINIO EDILBERTO OLANO BECERRA, ALFONSO LOPEZ COSSIO, ARMANDO AMAYA ALVAREZ y MARINO PAZ OSPINA (reemplazado para 2º debate por MARIANO PAZ OSPINA).

- El día dos (2) de diciembre de 1999, el proyecto fue debatido y aprobado por la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y el día quince (15) de diciembre de la misma anualidad, se debatió y aprobó por la plenaria de la Cámara de Representantes.

- Mediante oficio del 11 de febrero de 2000, el presidente de la Cámara de Representantes remitió al Senado de la República el proyecto de ley 118/99 para que dicha célula legislativa completara el trámite legislativo exigido por el artículo 157 de la Constitución Política. El 16 de febrero del mismo año, dicho proyecto fue recibido y radicado por la Secretaría General de la Cámara alta bajo el número 236/2000 Senado. En la misma fecha, el proyecto fue repartido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente quien designó como ponente al h. Senador JOSE KEMEL GEORGE GONZALEZ.

- El día nueve (9) de junio de 2000, el proyecto de ley fue debatido y aprobado por la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República y el día diecinueve (19) de junio de 2000, se debatió y aprobó por la plenaria del Senado de la República.

- En cumplimiento de lo ordenado por los artículos 165 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, el día veintiuno (21) de junio de 2000 la presidente de la h. Cámara de Representantes envió al Presidente de la República, para su respectiva sanción, el proyecto de ley 118/99 Cámara - 236/2000 Senado. El 27 de julio de 2000, el Gobierno Nacional, aduciendo razones de inconstitucionalidad material, procedió a devolver el referido proyecto sin la correspondiente sanción ejecutiva.

- Las mesas directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, ante la tacha de inconstitucionalidad del proyecto de ley por parte del Ejecutivo, nombraron sendas comisiones accidentales para que rindieran el concepto de rigor. Así, en sesiones de los días 6 y 26 de septiembre de 2000, las plenarias de la Cámara y Senado, respectivamente, aprobaron por unanimidad los informes sobre las objeciones presidenciales en los que se insistió en la constitucionalidad del proyecto de ley.

- De esta manera, invocando el mandato contenido en el inciso 3° del artículo 167 de la Constitución Política, el presidente del Senado de la República puso a disposición de esta Corporación el proyecto de ley 118/99 Cámara - 236/2000 Senado, para que sea éste organismo de control constitucional el que decida sobre su exequibilidad.

III. TEXTO DEL PROYECTO OBJETADO.

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

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

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

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

IV. LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES.

El Presidente de la República objetó la constitucionalidad del proyecto de la referencia, por considerar que la expresión “y su propia seguridad social en salud” resulta contraria a los artículos 13 y 48 la Carta Política.

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

A partir de ese supuesto, encuentra 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 éste 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.”

También el hecho de que se haya creado un sistema especial de salud para el personal docente y administrativo de las universidades viola el artículo 48 Superior, ya que se “privaría al Fosyga de las cotizaciones con las cuales participan las universidades”. En esta medida, a juicio del Presidente, se actúa en contravía de los principios de universalidad y solidaridad que, al orientar el desarrollo del servicio público a la seguridad social, promueven “la práctica de ayuda mutua entre las personas, las generaciones, sectores económicos y comunidades bajo el precepto del más fuerte hacia el más débil...”

V. RAZONES PARA DECLARAR INFUNDADAS LAS OBJECIONES POR PARTE DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA.

Por su parte, las Comisiones Accidentales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, propusieron declarar infundadas las objeciones presidenciales e insistir en la constitucionalidad del proyecto de ley -como en efecto se hizo-, argumentando que, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, “la Autonomía implica como regla general la LIBERTAD DE ACCIÓN y que las restricciones deben ser materia desarrollada por el Legislador, órgano que en su labor no puede afectar el núcleo esencial de la autonomía.”

Ciertamente, los informes de las comisiones accidentales integradas por las dos células legislativas coinciden en afirmar que corresponde al Congreso determinar el régimen de seguridad social en salud de los coasociados, razón por la cual procedió a expedir la Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”. Actualmente, en ejercicio de la misma facultad, a través de la norma objetada “dispone que para la Seguridad Social en Salud, las Universidades tendrán un régimen específico, aumentando el horizonte de acción de su autonomía, pero de ninguna manera convirtiéndola en absoluta pues, se insiste, deberá ajustarse en su integridad a los procesos constitucionales.”

Consideró el Congreso, en forma unánime, que la norma no viola el principio de igualdad por cuanto la aparente discriminación no debe establecerse a partir de los distintos regímenes de seguridad social en salud que imperen, como equivocadamente lo hace el Presidente, sino a partir del acceso a dicho servicio público, situación que no es materia de controversia. Destaca el informe de las Comisiones Accidentales que la propia Ley 100 de 1993, al regular el régimen de seguridad social integral, establece grupos sociales que como el magisterio y las fuerzas militares, están excluidos de la aplicación de sus disposiciones sin que el órgano de control constitucional se haya opuesto a tal proceder.

Igualmente, considera que no tiene fundamento la alegada violación del artículo 48 Superior, pues en los mismos términos en que los regímenes de excepción previstos en la Ley 100 se ajustan a los principios de solidaridad y universalidad, “los Entes Universitarios Estatales deberán contar con régimen de seguridad social en salud acorde a tales disposiciones.” Así - afirma el legislativo-, se tendrán que crear mecanismos solidarios que permitan generar una mayor cobertura en salud para las demás personas, no necesariamente a través de cotizaciones al Fosyga en cuanto dicho ente no es de creación constitucional sino legal.

VI. INTERVENCION DEL RECTOR GENERAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.

Dentro del término de fijación en lista para la intervención ciudadana, el rector general de la Universidad Nacional de Colombia presentó escrito en defensa de la constitucionalidad de la reforma normativa aprobada por el Congreso de la República.

Inicialmente, el interviniente hace alusión a los antecedentes del proyecto de ley aprobado por el Congreso. En este sentido, menciona que con anterioridad a la ley 100 de 1993, varias universidades públicas contaban con sistemas para la prestación de servicios de seguridad en salud y, amparadas en el régimen de autonomía establecido en los artículos 69 y 113 de la Constitución, desarrollados por la Ley 30 de 1992, han continuado aplicando tales sistemas en beneficio de su personal.

Sostiene que las universidades han considerado que la autonomía en los términos en que la ley la consagra, no les permite desarrollar sus propios sistemas de seguridad social en salud, por lo cual se apoyó el trámite del proyecto de ley objetado que amplía el alcance de la autonomía universitaria y permite establecer un sistema propio de seguridad social en salud.

Por otro lado, afirma que habilitar a las universidades públicas para que puedan crear su propio régimen de salud es constitucional, toda vez que la autonomía universitaria, consagrada en los artículos 69 y 113 de la Carta, autoriza a la ley para determinar los alcances de la autonomía, ampliándola -como lo hace el proyecto de ley en mención- al campo de la seguridad social en salud.

Teniendo en cuenta lo expresado por el Ministerio Público, el interviniente asegura que la autonomía universitaria, en la forma como está consagrada en el artículo 69 de la Constitución, abarca también el campo administrativo donde está enmarcado el tema de la seguridad social.¹ Igualmente, considera constitucional el proyecto de ley objetado, toda vez que en los artículos 48 y 49 de la Carta, no se consagra un único tipo o sistema de seguridad social en salud, pues ésta puede ser prestada por organizaciones públicas o privadas.

Respecto de la vulneración al principio de igualdad, comenta que no se encuentra vulnerado pues el sistema de seguridad social que llegaren utilizar las universidades públicas se aplicará de manera igualitaria a todos los miembros de la comunidad educativa universitaria. Del mismo modo, sostiene que con la organización de los sistemas de seguridad social se busca otorgar y garantizar a las personas el derecho a la seguridad social, así pues, el autorizar que las universidades públicas decidan establecer sistemas de seguridad social no ocasiona desigualdad alguna.

Finalmente, el rector de la Universidad Nacional de Colombia señala como la existencia de un sistema propio de seguridad social para las universidades públicas, no vulnera los principios constitucionales de la Seguridad Social. En cuanto al principio de eficiencia señala que cada universidad puede desarrollar un sistema de seguridad social eficiente teniendo en cuenta su organización y funcionamiento. Considerando el principio de universalidad, como aquel que garantiza una amplia cobertura del sistema, destaca como las universidades públicas al crear un sistema propio de seguridad social no violan este principio sino que, por el contrario, lo ratifican.

Respecto del principio de solidaridad, argumenta que para garantizarlo, pueden existir más sistemas de seguridad social que el creado por la Ley 100 de 1993. Así las cosas, comenta como las universidades públicas en ejercicio de su autonomía están en capacidad de crear y establecer sistemas que garanticen el derecho a la seguridad social o de aportar a otros sistemas, y pone de ejemplo el Fondo de Solidaridad del sistema organizado por la Ley 100 de 1993, que recibe un punto porcentual de la cotización, aportado por la Universidad Nacional de Colombia.

VII. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

En el concepto de rigor, el procurador general de la Nación solicitó a la Corte Constitucional que declarara infundadas las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en relación con el expediente de la referencia.

En primer término, el procurador argumenta que al analizar el artículo 69 de la Constitución Política y la Ley 30 de 1992, se desprende que los entes universitarios son autónomos y, en esta medida, gozan de la garantía de autonomía administrativa, lo que se refiere tanto a las funciones y estructura de dicha administración como lo relativo a las personas que prestan en ella sus servicios. En este sentido, las instituciones universitarias pueden adoptar el conjunto de normas y reglamentos que regulan las distintas situaciones administrativas y el régimen prestacional de los funcionarios públicos, razón por la cual considera que no existe fundamento constitucional alguno para objetar el proyecto de ley en estudio por permitir a las universidades estatales el manejo autónomo de la seguridad social en salud de sus miembros.

Por otro lado, a su juicio, el Gobierno le concede la razón al legislador, al indicar que la regulación de la seguridad social es de competencia de este último, lo que implica que el Congreso puede “otorgarle a las universidades estatales la facultad de manejar autónomamente su seguridad social en materia de salud”.

Respecto al cargo de violación al principio de igualdad, el concepto fiscal aduce que las objeciones del Gobierno parten de premisas infundadas, puesto que la “existencia de un régimen especial de seguridad social como el adoptado por el legislador en el caso en que nos ocupa tiene una finalidad que armoniza con principios contemplados por nuestra Carta Política, lo cual le confiere razonabilidad requerida a dicho tratamiento. (...) En efecto, -aduce- la circunstancia de estar cobijados los miembros de la comunidad universitaria estatal por el principio constitucional de la autonomía universitaria, principio que como se ha visto se hace extensivo al campo que es regulado por el proyecto de ley objetado, hace que no sea procedente hablar de un trato desigual para situaciones desiguales”.

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Presidente de la República, por expreso mandato de los artículos 167 inciso tercero y 241 numeral 8° de la Carta Política.

2. Lo que se debate

A través del proyecto de ley que se impugna, el Congreso de la República procedió a reformar el inciso 3° del artículo 57 de la Ley 30 de 1992 “Por el cual se organiza el Servicio Público de Educación Superior”, en procura de reconocerle a las universidades estatales u oficiales plena autonomía para crear “su propia seguridad social en salud”.

El Gobierno Nacional objetó la modificación hecha a la norma citada, por considerar que la misma comporta un exceso en el ejercicio del principio de autonomía universitaria y, desde esa perspectiva, viola el derecho a la igualdad material (C.P art. 13) y los principios de universalidad y solidaridad que rigen el sistema de seguridad social integral (C.P. art. 48). Por su parte, el Procurador General de la Nación y el interviniente, coinciden en afirmar que el principio de autonomía ampara el derecho de las universidades para regular su propio sistema de salud, razón por la cual se ajusta a la Constitución la iniciativa legislativa propuesta.

Así, teniendo en cuenta la finalidad perseguida con el proyecto impugnado, las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional, el concepto del Ministerio Público y la intervención de la Universidad Nacional de Colombia, en esta oportunidad le corresponde a la Corte determinar 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.

3. El principio de autonomía universitaria y los límites constitucionales a su ejercicio.

Como es sabido, el artículo 69 de la Constitución Política consagra en forma expresa el principio universal de la autonomía universitaria, el cual se interpreta como 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. Desde el punto de vista de la teoría política del Estado, la incorporación de ese principio en el orden jurídico interno, representa una clara manifestación de la orientación democrática y humanista que rige los destinos de la nación colombiana, la cual, al definirse como un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista (C.P. art. 1°), está llamada a hacer posible, también en las áreas de la educación y la cultura, el desarrollo integral del ser humano dentro de un clima de total independencia y de libertad de pensamiento, enseñanza y aprendizaje.

Precisamente, esta Corporación, al referirse a dicho principio e interpretar el sentido democrático que encarna, ha destacado que su aplicación para los centros educativos

universitarios se justifica ante la imperiosa necesidad de garantizar la libertad de cátedra y de investigación, evitando que el acceso a la formación académica e ideológica de los educandos pueda verse limitado o influido indebidamente por los órganos políticos del Estado en quienes reposa el ejercicio del poder público. Sobre este particular, ha dicho la Corte:

“...el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.” (Sentencia T-492/92, M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

De esta manera, bajo la actual Constitución Política las universidades gozan de un alto grado de libertad jurídica y capacidad de decisión que, desde una perspectiva netamente académica, les permite a tales instituciones asegurar para la sociedad y para los individuos que la integran un espacio libre e independiente en las áreas del conocimiento, la investigación científica, la tecnología y la creatividad; espacio que estaría delimitado tan sólo por el respeto a los principios de equidad, justicia y pluralismo².

Así, 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. A partir de tales supuestos, es posible afirmar, como ya lo ha hecho la Corte, que el derecho de acción de las universidades se concretan en la posibilidad de: (i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos.

La autonomía universitaria, dirigida -como se ha dicho- a preservar los centros educativos de enseñanza superior de la interferencia indebida del poder político, tiene entonces un carácter pleno, más no absoluto, que los habilita para autoregularse dentro del ámbito propio de sus funciones y en el marco de las limitaciones que la propia Constitución y la ley le señalen.

Ciertamente, la libertad de acción garantizada a los entes autónomos, y en particular a las universidades, no los califica como órganos soberanos de naturaleza supraestatal -ajenos al mismo Estado y a la sociedad a la que pertenecen-, ni les otorga una competencia funcional ilimitada que desborde los postulados jurídicos, sociales o políticos que dieron lugar a su creación o que propendan por mantener el orden público, preservar el interés general y garantizar el bien común. Como lo ha venido sosteniendo esta Corporación y ahora se reitera, “cualquier entidad pública [o privada] por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la ley”³.

Sobre este particular, es de importancia destacar, atendiendo a la interpretación sistemática de las preceptivas superiores que regulan la materia⁴, que el ejercicio de la autonomía universitaria encuentra límites y restricciones en aspectos concretos que se relacionan con: (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.).

Entratándose de las universidades públicas, a quienes la Ley 30 de 1992 les ordena “organizarse como entes universitarios autónomos”, es cierto que la Corte, aplicando el mandato contenido en el artículo 113 Superior, las ha definido como órganos del Estado, libres e independientes, que por razón de su naturaleza jurídica y de las funciones que le han sido encomendadas, no pueden integrarse o agregarse a ninguna de las ramas del poder público. Sin embargo, coincidiendo con lo expuesto en el párrafo anterior, también ha considerado este alto tribunal que dicho objetivo de principio no puede interpretarse en forma aislada y absoluta, pues ello conduciría inexorablemente a desconocer el deber supremo que les asiste a todos los entes públicos de someterse y respetar el Estado de derecho y, por contera, de colaborar armónicamente en el logro y realización de los fines que le son propios. Sobre este punto -el de los límites al principio de autonomía-, resulta del mayor interés citar algunos pronunciamientos en los que la Corte ha sostenido:

“Es claro entonces, que respecto de las universidades, tanto de las públicas como de las privadas, la norma constitucional no establece ninguna diferencia, la regla general aplicable con fundamento en el artículo 69 de la C.P. es la de reconocer y respetar la libertad de acción de las mismas; no obstante, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las públicas, emancipada por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio.” (Sentencia C-220/97, M.P. Fabio Morón Díaz)

En el mismo sentido, recientemente reiteró:

“Ahora bien, por regla general la universidad se rige por el principio de plena capacidad de decisión, lo cual implica un grado importante de acción libre de injerencia legislativa y judicial, necesaria para desarrollar un contenido académico que asegure un espacio independiente del conocimiento, la capacidad creativa y la investigación científica. Sin embargo, ello no significa que esa prerrogativa es ilimitada, ni que el legislador está impedido para configurar la autonomía, ni que le está vedado a la jurisdicción la salvaguarda de la ley y de la Constitución.” (Sentencia T-310/99, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Pues bien, atendiendo al hecho de que la autonomía universitaria no es una prerrogativa absoluta, y que la misma está circunscrita -en cuanto a su desarrollo y aplicación- al ámbito de las funciones pedagógicas atribuidas a las entidades de educación superior y a los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, es menester precisar si a dichas instituciones les asiste competencia para diseñar sus propios regímenes de seguridad social

en salud.

4. Competencia exclusiva del legislador para regular el servicio público de la seguridad social. Inconstitucionalidad parcial del proyecto de ley objetado por desbordar el ámbito de la autonomía universitaria.

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

Al respecto, en sentido contrario a lo expresado por el interviniente, el señor Procurador General de la Nación en el concepto de rigor, y por el Congreso de la República en la exposición de motivos del proyecto de ley que se objeta, la Corte considera que, en virtud de la cláusula general de competencia y de las disposiciones superiores que regulan la materia, 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.

En efecto, según lo prescriben los artículos 48 y 49 de la Constitución Política y lo avala la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, la seguridad social en salud es un servicio público de carácter obligatorio que, bajo la dirección, coordinación y control del Estado, y con sujeción a los principios de eficacia, universalidad y solidaridad, debe prestarse en los términos y condiciones que defina la ley. Sobre este particular ha expresado la Corte que:

“...la seguridad social y el servicio de salud son servicios públicos inherentes a la finalidad social del estado, cuya prestación eficiente debe asegurarla el mismo Estado para todos los habitantes del territorio nacional (C.P., art. 365). La Carta Fundamental defiere a la ley el señalamiento de su régimen jurídico, a fin de fijar los presupuestos básicos dentro de los cuales deberán desarrollarse las actividades atinentes a su prestación...” (Sentencia C-542/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell). (Negrillas fuera de texto original)

En otro pronunciamiento reiteró:

“...la organización del aparato de la seguridad social integral, cuya dirección, coordinación y control estará a cargo del Estado, cuyos objetivos básicos son los de garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes gozan de una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema o a los diversos grupos humanos de la población subsidiada o garantizar los servicios sociales complementarios; es, en criterio de esta Corporación, de reserva del legislador...” (Sentencia C-714/98, M.P. Fabio Morón Díaz) (Negrillas fuera de texto original).

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.)”⁵

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.

Sobre este supuesto, podría sostenerse incluso que la competencia asignada al Congreso en el campo de lo social, comporta en realidad un deber jurídico de origen constitucional, ineludible e intransferible, que persigue hacer realidad, en forma armónica y coherente, la aplicación material de los principios que gobiernan la regulación del sistema de seguridad social en salud; armonía y coherencia que no estaría del todo garantizada, si se delega en las universidades públicas la facultad para crear sus propios regímenes de seguridad social en salud, sin que al menos el legislador haya definido previamente los términos y condiciones que deben regir su operatividad y ejecución.

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.

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 nacional⁶, de los afiliados al fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio⁷ y de los empleados públicos y pensionados de la empresa colombiana de petróleo (ECOPETROL)⁸. 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 cobija. 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, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

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.”⁹

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.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E

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

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

Cópiese, comuníquese y notifíquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

Salvamento de voto a la Sentencia C-1435/00

SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-Constitucionalidad
(Salvamento de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-No instruye contenidos exactos de normas legales (Salvamento de
voto)

Referencia: expediente OP-035

Mi muy respetuosa discrepancia con lo resuelto por la Sala se refiere al concepto de autonomía universitaria garantizado en la Constitución, que se ve claramente afectado por el criterio restrictivo de la Sentencia.

Que cada institución educativa universitaria pueda establecer, para mejorar la condición de sus servidores, su propia seguridad social en salud, en nada desvirtúa los principios constitucionales invocados en la providencia y menos bajo el pretexto de que no exista en el momento un desarrollo legal sobre el régimen especial de seguridad social de las universidades del Estado. Bien pueden éstas prestar los servicios correspondientes bajo la coordinación y el control del Estado -en cuanto se trata de un servicio público- y con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, "en los términos que establezca la ley". ¿Cuál ley? ¿Una ley especial para esta clase de establecimientos, que es lo que echa de menos la Sentencia? No necesariamente -pues la Constitución no exige esa especialidad; se

refiere de modo general a “la ley”-. Podría ser la Ley 100 de 1993, cuyos beneficios mínimos no podrían ser desconocidos a los trabajadores de las universidades, aunque sí superados y mejorados por la voluntad y dentro de la autonomía de ellas.

Por otra parte, no estoy de acuerdo en que, en la motivación de la Sentencia se ordene al Congreso “adicionar” la iniciativa legislativa “con un contenido regulador básico sobre el régimen de seguridad social aplicable a las universidades del Estado”. Ni tampoco comparto que en la providencia se le diga al Congreso cuáles deben ser los aspectos generales aplicables “al nuevo sistema”, o la obligación de aportar al Fondo de Solidaridad y Garantía. El Congreso es el llamado a evaluar si plasma o no este tipo de reglas u otras, sobre cuya constitucionalidad -por supuesto- habrá de pronunciarse la Corte en su momento. Pero no corresponde a la Corte instruir al Congreso sobre los contenidos exactos de las normas legales que expida. Tal no puede ser el alcance de la adecuación a cargo de las cámaras legislativas de los proyectos de ley parcialmente declarados inexequibles por la Corte (art. 167, inciso final, de la Constitución), que se refiere a la exclusión de los artículos o preceptos que se hayan encontrado inexequibles.

En mi criterio, los aludidos aspectos podría el Congreso concebirlos y plasmarlos de otra manera, que no por ser diversa de la que contempla la Corte podía ser tildada “a priori” de inconstitucional.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

1 Sentencia C-220/97

2 Cfr., entre otras, las Sentencias C-220/97 (M.P. Fabio Morón Díaz) y T-310/99 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

3 Sentencia C-310/96, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 Cfr. Sentencia T-310/99, fundamento jurídico N° 5.

5 Sentencia C-263/96, M.P. Antonio Barrera Carbonell

6 Sentencia C-665/96 M.P. Hernando Herrera Vergara.

7 Sentencia C-461/95 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

8 Sentencia C-173/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

9 Sentencia C-017/98 M.P. Carlos Gaviria Díaz.