

C-319-98

Expediente D-1880

Sentencia C-319/98

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Referencia: Expediente D-1916

Norma acusada: Artículo 236 de la Ley 100 de 1993.

Demandante: Alejandro García Urdaneta.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, treinta (30) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por Alfredo Beltrán Sierra, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Alejandro García Urdaneta presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 236 de la Ley 100 de 1993, la cual fue radicada con el número D-1916. Mediante auto del 12 de diciembre, el magistrado ponente rechaza la demanda en relación con los

parágrafos 1º y 2º de ese artículo, por cuanto la sentencia C-497-A ya había declarado la constitucionalidad de esos apartes. La demanda es admitida en relación con el resto del artículo, se fija en lista para las intervenciones ciudadanas y se corre traslado al Procurador General para que rinda el concepto de rigor. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el artículo 236 de la Ley 100 de 1996 y se subrayan los apartes en relación a los cuales la demanda fue admitida.

“LEY 100 DE 1993

“por la cual se crea el sistema de seguridad social integral

y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia

DECRETA :

(...)

“Artículo 236.- De las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades públicas.

Las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades del sector público de cualquier orden, que con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente ley presten servicios de salud o amparen a sus afiliados riesgos de enfermedad general y maternidad, tendrán dos años para transformarse en empresas promotoras de salud, adaptarse al nuevo sistema o para efectuar su liquidación, de acuerdo con la reglamentación que al respecto expida el Gobierno Nacional.

La transformación en Entidad Promotora de Salud será un proceso donde todos los

trabajadores recibirán el Plan de Salud Obligatorio de que trata el artículo 162 y, en un plazo de cuatro años a partir de la vigencia de esta ley, éstos pagarán las cotizaciones dispuestas en el artículo 204, ajustándose como mínimo en un punto porcentual por año, y la Entidad Promotora de Salud contribuirá al sistema plenamente con la compensación prevista en el artículo 220. Cuando el plan de beneficios de la entidad sea mas amplio que el Plan de Salud Obligatorio, los trabajadores vinculados a la vigencia de la presente ley y hasta el término de la vinculación laboral correspondiente o el período de jubilación, continuarán recibiendo dichos beneficios con el carácter de plan complementario, en los términos del artículo 169. Las dependencias que presten servicios de salud de las cajas, fondos, entidades previsionales o entidades públicas con otro objeto social podrán suprimirse o convertirse en Empresas Sociales del Estado, que se regirán por lo estipulado en la presente ley.

Las entidades públicas antes referidas, que a juicio del Gobierno Nacional no requieran transformarse en empresas promotoras de salud, ni liquidarse podrán continuar prestando los servicios de salud a los servidores que se encuentren vinculados a la respectiva entidad en la fecha de iniciación de vigencia de la presente ley y hasta el término de la relación laboral o durante el período de jubilación, en la forma como lo vienen haciendo. Estas entidades deberán no obstante, ajustar gradualmente su régimen de beneficios y financiamiento, al previsto en los artículos 162, 204 y 220 de esta ley, en un plazo no mayor a cuatro (4) años, de tal manera que participen en la subcuenta de compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía. De conformidad con lo anterior, las entidades recaudarán mediante retención a los servidores públicos, en forma creciente y explícita, las cotizaciones establecidas en el artículo 204 de la presente ley, la cual aumentará como mínimo en un punto porcentual por año.

Para las instituciones del orden nacional se aplicarán por analogía las disposiciones laborales de que trata el capítulo 2 del Decreto 2147 de 1992, en especial para preservar los derechos de los trabajadores y pagar las indemnizaciones que resulten de la supresión de los empleos. Igualmente, se harán extensivas las disposiciones consagradas en el decreto 2151 de 1992 para garantizar la adaptación laboral de los empleados que, por obra de lo aquí dispuesto, se les supriman sus cargos.

Para las instituciones de otro orden distinto al nacional, la respectiva entidad territorial o la junta directiva de los entes autónomos, expedirá la norma correspondiente, observando los

principios establecidos en el presente artículo.

PARAGRAFO 1. En todo caso, los servidores públicos que se vinculen a partir de la vigencia de la presente ley se afiliarán al Instituto de Seguros Sociales o a cualquier Entidad Promotora de Salud, según lo dispuesto en esta ley.

PARAGRAFO 2. Las enajenaciones derivadas de los procesos de reorganización aquí mencionados estarán exentos de los impuestos correspondientes.

PARAGRAFO 3. Las instituciones de seguridad social del orden nacional podrán ser liquidadas cuando así lo solicite la mitad mas uno de los afiliados que se expresarán de conformidad con el mecanismo que para el efecto defina el decreto reglamentario. Lo anterior sin perjuicio de que todas las instituciones se sometan a las disposiciones consagradas en la presente ley.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que la norma demandada viola el artículo 69 de la Constitución porque obliga a las universidades a suprimir o transformar sus dependencias que prestan servicios asistenciales a docentes y trabajadores en empresas promotoras de salud y empresas sociales del Estado, con lo cual se desconoce la autonomía que la Carta reconoce a los entes de educación superior para regular, por medio de sus órganos de gobierno, sus asuntos de organización administrativa interna. Según su criterio, la autonomía diferencia a las universidades de las otras instituciones estatales, por lo cual no se las puede someter a “las directrices diseñadas para el común de los entes de derecho público sin tener en cuenta sus singulares características y prerrogativas”. La norma acusada es entonces inexecutable pues contraviene la particular naturaleza de las universidades al incluirlas en el sistema general de seguridad social de la ley 100 de 1993. Según su criterio, la regulación de los aspectos relativos a los fondos y entidades de seguridad social son aspectos esenciales para el cumplimiento de la misión de las universidades, por lo cual deben ser reguladas por ellas mismas. El demandante concluye entonces:

“La ley puede imponer límites a la autonomía universitaria, pero sus regulaciones no pueden extenderse al punto de contradecir, cercenar, o limitar su núcleo esencial. Como lo ha expresado la Corte Constitucional, la autonomía de las universidades es entonces plena, pero no absoluta, lo que presupone la existencia de límites legales.

El problema estriba, en el presente caso, en determinar si la ley 100 de 1993 en su artículo 236 al ordenar que todas las entidades del sector público de cualquier orden deben transformarse en empresas promotoras de salud, adaptarse al nuevo sistema o liquidarse, interfiere con la capacidad de autodeterminación de los entes universitarios autónomos, y si ello implica una interferencia indebida de los poderes públicos en una de las funciones que corresponde regular a la propia universidad.

La decisión del legislador, de incluir tácitamente a las universidades dentro de su mandato, viola el artículo 69 de la Carta, pues la atención de la salud en la universidad, se soporta en el manejo de sus propios recursos, y la fijación de sus políticas en materia de bienestar, en una competencia que le corresponde a los Consejos Superiores de las universidades públicas. De otra parte, el legislador al disponer la transformación, adaptación o liquidación de una dependencia de la propia universidad, modifica su estructura orgánica tarea que también compete al máximo organismo de dirección y gobierno de la misma universidad. De suerte pues que el artículo 236 de la ley 100 de 1993 resulta inconstitucional en cuanto pretende decidir por quien legítimamente debe hacerlo, esto es, el Consejo Superior, y por cuanto entraña una flagrante intervención del poder público en asuntos del manejo interno de las universidades.”

IV- INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

El ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, en representación del Ministerio de Salud, interviene en el proceso para impugnar la demanda. Según su criterio, existe cosa juzgada constitucional sobre la mayor parte del artículo demandado, pues la sentencia C-497-A de 1994 declaró exequibles los incisos 1o., 3o., 4o. y 6o. y los párrafos 1o. y 2o. del artículo 236 de la Ley 100 de 1993. Igualmente esa sentencia precisó que también declaraba exequible el inciso 2o. de este artículo, salvo un aparte que fue excluido del ordenamiento. Por ende, concluye el interviniente, ha operado la cosa juzgada constitucional “en relación con el artículo 236 de la Ley 100, con excepción del inciso 5º y el párrafo 3º, respecto de los cuales la demanda no hace ningún cargo específico ni señala norma constitucional infringida”. Por ello solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la mencionada sentencia e inhibirse de conocer el resto del artículo “por falta de elementos en la demanda”.

Con todo, agrega el interviniente, en caso de que la Corte conozca del fondo del asunto, es

claro que la norma acusada es constitucional ya que “no interfiere con la capacidad de autodeterminación de las universidades, pues no corresponde a estas regular la prestación de un servicio público constitucional.” Según su criterio, “el asunto se contrae a la colisión de dos derechos constitucionales: El derecho a la seguridad social (Art. 48) y el derecho a la autonomía de las universidades (Art. 69).” Ahora bien, precisa el ciudadano, la seguridad social está sujeta, por mandato constitucional, a los principios de eficacia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley, los cuales fueron desarrollados por la Ley 100 de 1993. Por su parte, la autonomía de las universidades implica “para éstas darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley”. El interviniente precisa entonces las relaciones entre esos derechos así:

“Por lo tanto, las universidades con su autonomía no pueden prestar el servicio público de la seguridad social sin sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, como tampoco pueden sustraerse de la dirección, coordinación y control del Estado, sin vulnerar la disposición constitucional.

De otra parte, la autonomía universitaria no tiene propiamente limitaciones constitucionales, su ejercicio se circunscribe a los términos de la ley. En el caso de la Ley 30 de 1992, la autonomía se limita a los aspectos estatutarios, académicos, administrativos, docentes, científicos y culturales. En consecuencia, las materias relativas a la prestación del servicio público de seguridad social en salud no están comprendidas dentro de la esfera de la autonomía.

Un argumento adicional, consiste en que el Artículo 365 de la Constitución dispone que los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley. De manera que, cuando una entidad que goza de autonomía presta un servicio público, (como es el caso de los entes territoriales o de las universidades), prevalece el régimen del servicio sobre la autonomía de la entidad. Si se interpreta en sentido contrario, los servicios públicos quedarían sometidos a la autonomía de los entes territoriales o de las universidades, con un régimen distinto en cada caso, en perjuicio de la universidad, eficiencia y solidaridad que rige específicamente el servicio de seguridad social.”

Conforme a lo anterior, el ciudadano concluye que “el establecimiento del Sistema Integral

de Seguridad Social no es una restricción a la autonomía universitaria, sino la forma de garantizar a las personas la eficacia de su derecho a la seguridad social.” Por ende, según su criterio, la autonomía universitaria no autoriza a las personas a sustraerse al cumplimiento “de sus deberes constitucionales y legales, como es el caso de la solidaridad en el Sistema de Seguridad Social.”

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, solicita a la Corte declarar constitucional, en lo acusado, el artículo 236 de la Ley 100 de 1993. Según su criterio, y con base en un estudio de varias sentencias de esta Corporación, la autonomía universitaria puede ser entendida como “un derecho constitucional, cuyo núcleo esencial está conformado por todos los elementos indispensables para el cabal ejercicio de la libertad académica, entendida como la posibilidad de que los estudios superiores no estén sometidos a intervención alguna por parte de las agencias estatales.” Por ende, agrega el Ministerio Público, el Legislador puede regular la autonomía universitaria siempre y cuando respete su contenido esencial, por lo cual no puede introducir “restricciones o limitaciones que representen un atentado a las libertades académicas de enseñanza e investigación de la cual gozan los establecimientos de educación superior.”

Conforme a lo anterior, la Vista Fiscal considera que la autonomía reconocida a las universidades para darse su propia organización “no puede erigirse en un obstáculo al ejercicio de las atribuciones que la Carta Política confiere al Estado para regular con criterio unificador aspectos relacionados con los servicios públicos, y en particular el servicio de salud, cuya prestación eficiente es inherente a su finalidad social”. El Procurador concluye entonces:

Los servicios asistenciales que prestan las dependencias de salud de dichas instituciones, no representan un soporte de la investigación y la docencia, ejes fundamentales de la autonomía universitaria, se encuentran enmarcados dentro del concepto del servicio público de salud, que acorde con el artículo 49 de la Ley Fundamental, debe ser organizado, dirigido y reglamentado por el Estado, con arreglo a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Conviene señalar que la transformación, supresión o conversión que la norma acusada

ordena, no constituye una obligación imperativa para las dependencias de salud de las universidades, como quiera que esta decisión queda en manos del Gobierno Nacional quien, al tenor del precepto demandado, decidirá si pueden continuar prestando los servicios de salud en las mismas condiciones a los servidores afiliados, para lo cual deben ajustarse al régimen de beneficios y financiamiento establecido en la Ley 100 de 1993.

Finalmente, es de anotar que de conformidad con los artículos 57 y 62 de la Ley 30 de 1992, la estructura básica de las universidades estatales no comprende la existencia de dependencias de salud ni su manejo autónomo por parte de esas instituciones.”

VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los apartes acusados del artículo 236 de la Ley 100 de 1993, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de normas que hacen parte de una ley de la República.

Cosa juzgada constitucional.

2- Como bien lo destaca uno de los intervinientes, en la sentencia C-497-A de 1994 la Corte se pronunció sobre la casi totalidad del artículo impugnado. Así, la parte resolutive de esa sentencia ordena:

“DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 181, 238 y 239 y los incisos 1o., 3o., 4o. y 6o. y los párrafos 1o. y 2o. del artículo 236 de la Ley 100 de 1993. En cuanto al inciso 2o. de este artículo DECLÁRASE EXEQUIBLE, salvo la parte que dice: “En un plazo de cuatro (4) años, a partir de la vigencia de esta ley, éstos pagarán las cotizaciones dispuestas en el artículo 204”, y en la que expresa: “con el carácter del plan complementario, en los términos del artículo 169”, en las cuales SE ESTARA A LO RESUELTO en la Sentencia No. C-408 del 15 de septiembre de 1994.”

Por consiguiente, es claro que la cosa juzgada constitucional ha operado sobre los incisos 1º, 2º, 3º, 4º y 6º del artículo 236 de la Ley 100 de 1993, por lo cual, en relación con esos apartes de la disposición acusada, se ordenará estarse a lo resuelto en la citada sentencia

C-497-A de 1994.

Inhibición por ausencia de cargo.

3- Así las cosas, los únicos apartes del artículo 236 de la Ley 100 de 1993 sobre los cuales no existe cosa juzgada constitucional, y por ende puede haber un pronunciamiento de fondo de esta Corporación, son el inciso quinto y el párrafo 3º, los cuales establecen respectivamente:

“Para las instituciones del orden nacional se aplicarán por analogía las disposiciones laborales de que trata el capítulo 2 del Decreto 2147 de 1992, en especial para preservar los derechos de los trabajadores y pagar las indemnizaciones que resulten de la supresión de los empleos. Igualmente, se harán extensivas las disposiciones consagradas en el decreto 2151 de 1992 para garantizar la adaptación laboral de los empleados que, por obra de lo aquí dispuesto, se les supriman sus cargos.

(....)

PARAGRAFO 3. Las instituciones de seguridad social del orden nacional podrán ser liquidadas cuando así lo solicite la mitad mas uno de los afiliados que se expresarán de conformidad con el mecanismo que para el efecto defina el decreto reglamentario. Lo anterior sin perjuicio de que todas las instituciones se sometan a las disposiciones consagradas en la presente ley. “

Según el interviniente, el actor no formula ningún cargo específico contra esos apartes, ni señala norma constitucional infringida en relación con ellos, por lo cual esta Corporación debe inhibirse de pronunciarse de fondo por demanda inepta. La Corte coincide con el interviniente, ya que en numerosas oportunidades esta Corporación ha precisado que los demandantes deben formular “acusaciones susceptibles de ser analizadas y discutidas mediante el trámite propio del control constitucional abstracto”, esto es, “un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra una norma legal” 1. Ahora bien, en este caso, los cargos del actor, fundamentados en una eventual violación de la autonomía universitaria, estaban dirigidos esencialmente contra los otros apartes del artículo, sin que exista una impugnación específica contra el inciso quinto y el párrafo tercero, por lo cual esta Corporación se inhibirá de pronunciarse de fondo en relación con los mismos, por inepta demanda, por ausencia de cargo, pues sólo existe demanda cuando el actor formula un cargo constitucional

específico contra la disposición impugnada. En efecto, debe recordarse que a la Corte no le corresponde estudiar oficiosamente la constitucionalidad de las leyes ordinarias sino examinar las normas específicas que sean demandadas por los ciudadanos (CP art. 241).

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: En relación con los incisos 1º, 2º, 3º, 4º y 6º del artículo 236 de la Ley 100 de 1993, estarse a lo resuelto en la sentencia C-497-A de 1994.

Segundo: INHIBIRSE de pronunciarse de fondo sobre el inciso 5º y el párrafo 3º del artículo 236 de la Ley 100 de 1993, por inepta demanda, por ausencia de cargo.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-447 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento jurídico No 3.

{p}