Función Pública

Sentencia 229 de 1998 Corte Constitucional

Sentencia C-229/98

Sentencia C-229/98

NORMA ACUSADA-Vigencia sectorial para pensionados de Telecom

Si bien la norma acusada perdió su vigencia general, pues ya no se aplica a todos los pensionados, sin embargo sigue produciendo efectos, pues conserva una vigencia sectorial para determinados trabajadores, como los pensionados de ECOPETROL, pues explícitamente la Ley 100 de 1993 excluyó de sus mandatos a estas personas.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD ABSTRACTO-Improcedencia para corregir aplicación de una disposición inconstitucional

Si la situación existiera y fuera discriminatoria, no corresponde a la Corte Constitucional corregirla cuando realiza el examen de inconstitucionalidad de una norma legal ya que, en estos casos, la labor de la Corte se contrae a determinar, en abstracto y con fuerza erga omnes, si la disposición revisada se ajusta o no a los mandatos de la Carta. Así, si la Corte retira del ordenamiento la norma acusada, es obvio que las otras autoridades jurídicas no pueden aplicarla, pero si, por el contrario, declara su exequibilidad, ello no impide que puedan surgir controversias, constitucionales o legales, en torno a la aplicación de la norma en un determinado caso. Sin embargo, las polémicas, aunque pueden tener relevancia constitucional, no se debe decidir mediante el control constitucional de las leyes, o control abstracto, sino por medio de los instrumentos judiciales de protección concretos previstos por el ordenamiento, que obligatoriamente existen, pues si ello no es así, el afectado siempre puede recurrir a la acción de tutela, que opera como un mecanismo subsidiario de cierre para la protección de los derechos fundamentales. La vía procedente para corregir el estado de cosas inconstitucional no es la acción de inconstitucionalidad sino los otros remedios jurídicos previstos por el ordenamiento.

DERECHO A LA IGUALDAD-Régimen diferenciado de pensiones/TRABAJADOR Y PENSIONADO DE ECOPETROL-Trato diferente

La existencia de un régimen diferenciado de salud y seguridad social entre trabajadores o pensionados, en la medida en que a unos se aplica la ley y a otros una convención colectiva, no sólo no implica obligatoriamente una vulneración de la igualdad sino que, incluso si la violación existiera, la situación no puede ser corregida por la vía del control constitucional, si el trato diferente no proviene del contenido de una norma legal sino de la existencia de otras fuentes de obligaciones laborales, como los contratos o las convenciones colectivas. En el presente caso, es claro que el eventual trato diferente entre los pensionados y trabajadores de ECOPETROL no proviene de la norma acusada, pues ésta establece un mandato general, a saber, que los pensionados gozan de asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, para lo cual deben cotizar mensualmente un cinco por ciento de su mesada.

NORMA ACUSADA-Constitucionalidad material/PENSIONADO DE ECOPETROL-Cotización para seguridad social en salud

El mandato acusado, se ajusta a la Carta, ya que tal disposición se limita a ordenar que los pensionados deben cotizar mensualmente un cinco por ciento de su mesada para poder gozar de asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria. Esta disposición encuentra sustento en la naturaleza misma de la seguridad social, que es un servicio público obligatorio y un derecho irrenunciable de las personas. Por ende, es un desarrollo natural de los preceptos constitucionales que la ley ordene brindar asistencia médica a los pensionados y que prevea que éstos paguen una cotización para tal efecto, ya que la seguridad social no es gratuita sino que se financia, en parte, con los mismos aportes de los beneficiados, de conformidad con los principios de eficiencia, solidaridad y universalidad.

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Excepciones/PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

La solidaridad es uno de los principios esenciales de la seguridad social, por lo cual en general es deber de todas las personas realizar aquellos aportes que son necesarios para que los servicios sociales puedan también ser gozados por los usuarios de escasos recursos. A pesar de lo anterior, la Corte considera que en el presente caso no existe violación a ese deber de solidaridad, por cuanto la situación es diferente. En efecto, la exclusión de los mandatos de la Ley 100 de 1993 de los trabajadores y pensionados de ECOPETROL, y de otras personas como los miembros de la Fuerza Pública, no significa que éstos queden exonerados de las obligaciones que derivan del principio de solidaridad ya que, expresamente, el parágrafo 1 del artículo 279 de esa misma ley señala que la empresa y los servidores no cubiertos por la Ley 100 de 1993 "quedan obligados a efectuar los aportes de solidaridad previstos en esta ley".

Referencia: Expediente D-1874

Norma acusada: Artículo 37 (parcial) del decreto 3135 de 1968.

Demandante: Milton Josué Sánchez Castillo

Temas:

El control constitucional abstracto es procedente para estudiar el contenido inconstitucional de una disposición, pero no para corregir la aplicación inconstitucional de la misma, para lo cual existen otras vías judiciales.

Régimen diferenciado de pensiones, comparación entre convenciones colectivas y ley, y principio de igualdad.

Excepciones al sistema general de seguridad social y principio de solidaridad.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, veinte (20) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Vladimiro Naranjo Mesa, y por los Magistrados, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Milton Josué Sánchez Castillo presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 (parcial) del decreto 3135 de 1968, la cual fue radicada con el número D-1874. El magistrado Hernando Herrera Vergara, a quien fue repartido el expediente, se declara impedido por haber emitido concepto relacionado con la norma acusada. El impedimento es aceptado por la Sala Plena, la cual nombra como ponente al magistrado Alejandro Martínez Caballero y designa como conjuez a Gaspar Caballero Sierra. La demanda es admitida, 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 37 del decreto 3135 de 1968 y se subraya el aparte acusado:

Decreto 3135 de 1968

(Diciembre 26)

"Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales."

El Presidente de la República de Colombia en ejercicio de las facultades extraordinaria que le confiere la ley 65 de 1967,

Decreta:

(...)

Capítulo II

De las Prestaciones Sociales

(...)

ARTICULO 37. - Prestaciones para pensionados.- A los pensionados por invalidez, jubilación y retiro por vejez se les prestará por la entidad que les pague la pensión, asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria.

Para este efecto el pensionado cotizará mensualmente un cinco por ciento de su pensión.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que la norma demandada viola los artículos 1º, 13, 16, 46, 48 y 58 de la Constitución. Según su criterio, la norma acusada discrimina a ciertos trabajadores de Ecopetrol y desconoce los derechos que han adquirido convencionalmente, puesto que impone un descuento del 5% de la pensión para aquellos empleados que tienen una pensión compartida, descuento que no se aplica a los otros jubilados de esa entidad. De esa manera, agrega el actor, se desconoce la igualdad puesto que se excluye a quienes tienen pensión mixta "de lo que se les concede en idénticas circunstancias a los demás pensionados, es decir, a unos se nos aplica un régimen diferente por no haber laborado 20 años exclusivamente a Ecopetrol, como si ésta no hiciera parte del Estado, y a los que sí lo hicieron, no se les descuenta absolutamente nada, como premio a dicha exclusividad."

El demandante ilustra el cargo presentando su situación personal. Así, indica que mientras fue trabajador activo recibió los servicios médicos en forma gratuita, "como están pactados convencionalmente", pero señala que "al salir jubilado con tiempo compartido con otras entidades del estado" se le aplicó la norma impugnada y le retuvieron 5% del valor de la mesada pensional, lo cual no se hace con los otros pensionados de esa entidad. El actor concluye entonces que ese trato diferente viola la igualdad y desconoce derechos adquiridos, ya que sin razón se excluye a unos pensionados de los "beneficios generales establecidos convencionalmente", los cuales son frutos de reivindicaciones laborales que han

permitido a los trabajadores de ECOPETROL obtener "beneficios mayores a los mínimos constitucional y legalmente protegidos en el régimen general."

Finalmente, el actor anexa como sustento de sus argumentos copia de varios documentos relacionados con la negociación colectiva en ECOPETROL y con el régimen jurídico de pensionados de esa entidad.

IV- INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

4.1. Intervención del Ministerio de Salud.

El ciudadano Bernardo Alfonso Ortega Campo, en representación del Ministerio de Salud, interviene para impugnar la demanda, para lo cual comienza por relatar la historia legislativa del decreto 3135 de 1968, del cual forma parte la disposición acusada. Este estudio lo lleva a concluir que el sentido de la norma acusada es "que los beneficiarios de las entidades de previsión, ya fueran funcionarios activos o retirados con derecho a pensión, debían contribuir económicamente a sufragar los gastos que la atención médica" demanda, por lo cual se fija un porcentaje de cotización. Luego, el interviniente precisa que la Ley 100 de 1993, en desarrollo de la Carta de 1991, consagró un régimen integral de seguridad social y señaló, en el artículo 157, que los pensionados son afiliados obligatorios al régimen contributivo de salud, por lo cual el artículo 204 fija una cotización. Por ello, el ciudadano concluye que "la acción de inconstitucionalidad impetrada no puede prosperar, en razón a que la norma demanda fue modificada por la ley 100 de 1993."

4.2. Intervención de la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL.

La ciudadana Olga María Rubio Sánchez, en representación de ECOPETROL, interviene para defender la norma acusada e impugnar la demanda. La interviniente comienza por explicar las particularidades del régimen pensional y de salud de ECOPETROL, en los siguientes términos:

"Los trabajadores de Ecopetrol, no obstante su condición de servidores públicos, no están -ni lo han estado- afiliados a CAJANAL, ni obligados a cotizar o hacer aportes al Seguro Social, pues como ya se dijo, las relaciones individuales laborales de Ecopetrol, excepto las de su Presidente, se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo al igual que las de los trabajadores particulares. No sobra recordar además, que de acuerdo con el artículo 279 de la ley 100 de 1993, Ecopetrol quedó exceptuada del nuevo Sistema de Seguridad Social Integral y por lo tanto, tampoco sus trabajadores deben afiliarse al ISS o un Fondo Privado de Pensiones. De conformidad con el Decreto 807 de 1994, reglamento del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, el Sistema de Seguridad Social de los servidores públicos y pensionados de esta Empresa "es el establecido en la ley, en la convención colectiva de trabajo, en el Acuerdo 01 de 1977 expedido por la junta directiva y en las demás normas internas de la Empresa, y que regían con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993", y los requisitos para el reconocimiento de las pensiones en Ecopetrol son los que preveían los Artículo 260 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo, es decir, cuando se tata de servicios continuos o discontinuos a una misma Empresa.

Como puede observarse, para los trabajadores de Ecopetrol operan las normas establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo y en materia de pensiones los requisitos legales de jubilación son 20 años de servicios continuos o discontinuos prestados exclusivamente a Ecopetrol y 55 años de edad para los hombres y 50 años para las mujeres (Art. 260 C.S.T.).

No obstante esto último, en virtud de lo dispuesto en la ley 33 de 1985, en concordancia con los Artículos 72 y 75 del Decreto 1848 de 1969, es procedente que Ecopetrol, como última entidad empleadora, reconozca pensiones oficiales o mixtas de jubilación cuando el servidor público que no ha laborado exclusivamente en esta Empresa, sí lo haya hecho durante 20 años continuos o discontinuos en una o varias entidades del Estado y cuente con 55 años de edad, para lo cual Ecopetrol tiene el derecho a repetir contra las otras entidades obligadas a concurrir en el pago de la pensión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellas. De la misma forma, Ecopetrol participa, en proporción al tiempo servido a ésta, en el pago de las pensiones oficiales que otras entidades estatales reconocen a sus servidores."

A partir de lo anterior, la ciudadana señala que la norma acusada pretende simplemente que los pensionados contribuyan a la financiación de la prestación de la asistencia médica, y que se trata de una disposición de orden público, "de aplicación general en todo el territorio nacional y no de manera exclusiva a una entidad del Estado". Por ello considera que no es válida "la afirmación del demandante sobre su aplicación exclusiva en Ecopetrol, pues es de todos conocido que los pensionados del sector oficial, sin entrar a analizar el sector privado, contribuyen con la financiación de los beneficios antes mencionados y el Estado por su parte, brinda la seguridad social a la que está obligado"

De otro lado, la ciudadana indica que ECOPETROL "cubre un 70% de los costos en salud del pensionado y el 100% de los de sus familiares, mientras el pensionado contribuye para su salud con el 5% de su pensión, sin asumir costo alguno por los servicios que recibe su familia", por lo cual estas personas se encuentran en realidad "en mejores circunstancias en relación con los demás jubilados del Estado." Además, agrega la interviniente, la empresa no recibe ninguna partida del presupuesto nacional para el pago de estos servicios de salud, por lo cual "no se encuentra una razón lógica que justifique la exclusión de Ecopetrol en la aplicación del inciso demandado".

Según la ciudadana, el régimen de seguridad social de Ecopetrol no es contributivo, "pues sus trabajadores no han cotizado a la Caja Nacional ni al Instituto de Seguros Sociales", por lo cual "las condiciones en que Ecopetrol otorga los servicios de salud a los pensionados, obedecen al cumplimiento de disposiciones legales que ordenan un descuento o aporte del pensionado, circunstancia ésta conocida, por parte de la persona que se vincula a la Empresa". Por ello, precisa la interviniente, existe en estos casos una "combinación entre el régimen contributivo (Ejemplo CAJANAL) y el de Ecopetrol, (no contributivo por aplicación del Código Sustantivo del Trabajo)", pero esa situación "no significa que el pensionado adquiera el derecho combinando dos regímenes totalmente diferentes." Por ello la ciudadana considera que lo que verdaderamente rompería la igualdad es que los pensionados del sector oficial no contribuyan "con los costos que el Estado asume en la prestación de servicios de salud, frente a la participación y contribución que los demás pensionados del país deben efectuar al sistema o institución que les brinda los mismos beneficios". Por ende concluye que en estos casos se justifica y no viola la igualdad "que existan en una entidad estatal, simultáneamente dos regímenes pensionales (el del sector oficial y el del Código Sustantivo del Trabajo)."

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, comienza por sugerir que la demanda es inepta ya que los argumentos invocados por el actor "recaen en factores ajenos al contenido de la disposición atacada" pues los cargos se basan en "la manera como Ecopetrol realiza los descuentos a los pensionados para la asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria." Ahora bien, agrega el Ministerio Público, estas acusaciones son improcedentes ya que "los criterios de interpretación, como la manera de aplicar las disposiciones que hacen parte del ordenamiento jurídico, escapan al examen de constitucionalidad."

De otro lado, la Vista Fiscal destaca que el nuevo régimen de seguridad social estableció que los pensionados son afiliados obligatorios al sistema de salud y señaló la cotización que debían pagar, por lo cual concluye "que la norma *sub examine* fue derogada por el artículo 204 de la Ley 100 de 1993," razón por la cual solicita a la Corte que se inhiba de "pronunciarse sobre la constitucionalidad de la disposición demandada." A pesar de lo anterior, el Procurador precisa que "el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, consagra las excepciones a la aplicación del Sistema Integral de Seguridad Social", y que entre ellas "se encuentran las relacionadas con el régimen aplicable a los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos -ECOPETROL-, como también a los pensionados de la misma".

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 5 º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 37 del decreto 3135 de 1968, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una norma que hace parte de un decreto expedido en uso de facultades extraordinarias.

Un asunto previo: ¿está o no derogada la norma impugnada?

2- Según el Ministerio Público y uno de los intervinientes, el pronunciamiento de la Corte debe ser inhibitorio, pues la norma acusada fue derogada por la Ley 100 de 1993. Según su criterio, esa ley, en desarrollo de la Carta de 1991, consagró un sistema integral de seguridad social y, específicamente, estableció que los pensionados son afiliados obligatorios al sistema de salud (art. 157) y señaló la cotización que éstos debían pagar para tal efecto (art. 204), por lo cual se entiende que tales disposiciones derogaron la norma acusada, ya que ésta simplemente indicaba que los pensionados gozaban de asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, para lo cual debían cotizar mensualmente un cinco por ciento de su mesada. Por su parte el actor y otro de los intervinientes asumen que la norma acusada se encuentra vigente, puesto

que señalan que ésta es aplicada a los pensionados de ECOPETROL. Por consiguiente, el primer asunto a ser resuelto por la Corte es si la disposición impugnada se encuentra o no vigente en el ordenamiento legal colombiano.

3- La Corte coincide con la Vista Fiscal en que la Ley 100 de 1993 estableció un sistema integral de seguridad social, por lo cual, en general, derogó las normas precedentes que trataban de esta materia. Sin embargo, ello no significa que las leyes anteriores que regulaban distintos aspectos de la seguridad social, como las pensiones o la prestación de determinados servicios de salud, hayan quedado totalmente subrogadas por la Ley 100 de 1993. Así, no sólo algunas de esas regulaciones previas mantienen su vigencia, como por ejemplo la Ley 10 de 1990, sino que, además, muchas de las normas formalmente derogadas, conservan una especie de vigencia sectorial, pues sus mandatos siguen siendo válidos para ciertos grupos de trabajadores. En efecto, la Ley 100 de 1993 explícitamente señaló que las normas precedentes que le eran contrarias quedaban derogadas, pero también aclaró que algunas conservaban su vigencia en relación con determinados grupos de trabajadores. No de otra manera se puede interpretar el artículo 279 de esa ley que establece que el nuevo sistema de seguridad social integral no se aplica "a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas". Igualmente ese artículo excluye de los mandatos de la Ley 100 de 1993 a los "afiliados al Fondo Nacional De Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración", así como a los "trabajadores de las empresas que al empezar a regir la presente ley, estén en concordato preventivo y obligatorio en el cual se hayan pactado sistemas o procedimientos especiales de protección de las pensiones, y mientras dure el respectivo concordato"; igualmente la Ley 100 excluye de sus mandatos a "los servidores públicos y a los pensionados de la Empresa Colombiana de Petróleos"

Por consiguiente, conforme a lo anterior, la Corte concluye que si bien la norma acusada perdió su vigencia general, pues ya no se aplica a todos los pensionados, sin embargo sigue produciendo efectos, pues conserva una vigencia sectorial para determinados trabajadores, como los pensionados de ECOPETROL, pues explícitamente la Ley 100 de 1993 excluyó de sus mandatos a estas personas. Por tal razón, la Corte concluye que en el presente caso procede un examen de fondo de los cargos del actor.

–

La improcedencia del cargo del actor: regímenes diferenciados de seguridad social, comparación entre convenciones colectivas y ley, y principio de igualdad.

4- Según el actor, la norma acusada viola la Carta pues establece una discriminación entre los pensionados de ECOPETROL ya que, según su interpretación, aquellos que reciben una pensión mixta deben cotizar el 5 % de la mesada para financiar los gastos de salud, mientras que el resto de pensionados y trabajadores de la empresa no deben hacerlo. Por el contrario, según una de las intervinientes, la aplicación de la norma acusada a ECOPETROL no es discriminatoria pues esa entidad no recibe ningún recurso presupuestal para la prestación de los servicios de salud a sus trabajadores y jubilados. Además, según la interviniente, el cargo del demandante se estructura con base en supuestos falsos, ya que no sólo la norma acusada se aplica a todos pensionados -y no únicamente a aquellos jubilados de ECOPETROL que gozan de una pensión mixta-, sino que todos los jubilados de la empresa se encuentran en una mejor situación que los otros pensionados del país, por la calidad de los servicios de salud que reciben. Entra pues la Corte a examinar la validez de los cargos del demandante.

5- La Corte considera que el cargo del actor no es de recibo, puesto que el demandante no ataca el contenido normativo de la disposición impugnada sino una supuesta aplicación discriminatoria de parte de ECOPETROL, la cual deriva, a su vez, de que algunos trabajadores gozan gratuitamente de los servicios de salud, gracias a la convención colectiva entre la empresa y el sindicato, mientras que los pensionados mixtos están excluidos de estos beneficios y deben entonces cotizar el 5% previsto por la norma acusada. Como se ve, la supuesta discriminación no depende del contenido de la norma sino del hecho de que a algunos trabajadores se aplica en este aspecto la convención mientras que otros se rigen por la norma acusada. Ahora bien, incluso si esa situación existiera y fuera discriminatoria, no corresponde a la Corte Constitucional corregirla cuando realiza el examen de inconstitucionalidad de una norma legal ya que, en estos casos, la labor de la Corte se contrae a determinar, en abstracto y con fuerza *erga omnes*, si la disposición revisada se ajusta o no a los mandatos de la Carta. Así, si la Corte retira del ordenamiento la norma acusada, es obvio que las otras autoridades jurídicas no pueden aplicarla, pero si, por el contrario, declara su exequibilidad, ello no impide que puedan surgir controversias, constitucionales o legales, en torno a la aplicación de la norma en un determinado caso. Sin embargo, las polémicas, aunque pueden tener relevancia constitucional, no se debe decidir mediante el control constitucional de las leyes, o control abstracto, sino por medio de los instrumentos judiciales de protección concretos previstos por el ordenamiento, que obligatoriamente existen, pues si ello no es así, el afectado siempre puede recurrir a la acción de tutela, que opera como un mecanismo subsidiario de cierre para la protección de los derechos fundamentales (CP art. 86).

En ese mismo orden de ideas, es posible que una norma laboral general sea constitucional pero que su aplicación en un caso concreto sea ilegítima, por ejemplo, por desconocer los derechos más amplios que para un determinado trabajador derivan del contrato de trabajo o de una

convención colectiva. Sin embargo, como en tales eventos, la inconstitucionalidad de la situación no depende del contenido normativo de la disposición legal sino de su indebida aplicación, por cuanto la autoridad debió haber tomado en cuenta el contrato o la convención, la vía procedente para corregir el estado de cosas inconstitucional no es la acción de inconstitucionalidad sino los otros remedios jurídicos previstos por el ordenamiento.

6- Conforme a lo anterior, la existencia de un régimen diferenciado de salud y seguridad social entre trabajadores o pensionados, en la medida en que a unos se aplica la ley y a otros una convención colectiva, no sólo no implica obligatoriamente una vulneración de la igualdad sino que, incluso si la violación existiera, la situación no puede ser corregida por la vía del control constitucional, si el trato diferente no proviene del contenido de una norma legal sino de la existencia de otras fuentes de obligaciones laborales, como los contratos o las convenciones colectivas. Esta Corporación ya había señalado con claridad lo anterior cuando señaló al respecto:

"La existencia de la negociación colectiva para la regulación de las relaciones laborales de algunos trabajadores, en este caso de Ecopetrol, no es motivo suficiente per se para invocar la violación del derecho fundamental a la igualdad, pues fue el mismo Constituyente y el legislador, debidamente autorizado por aquél, quienes han consagrado ese sistema y, en consecuencia, las condiciones de empleo y trabajo, como las prestaciones sociales y otros beneficios laborales, pueden ser distintos a los establecidos para otros sectores de trabajadores.

De otra parte, no puede olvidarse que la regulación general y uniforme de las condiciones de trabajo y prestaciones sociales consagradas por el legislador para toda clase de trabajadores, tienen el carácter de beneficios mínimos que, dicho sea de paso, son irrenunciables, de manera que el convenio colectivo bien puede consagrar y de hecho lo hace, beneficios y prerrogativas superiores a los contenidos en ese mínimo legal.

(...)

En este orden de ideas, la Convención Colectiva de Trabajo no puede equipararse a los actos del legislador, ya que ésta depende de la autonomía colectiva y la libre negociación; de allí que la diferencia de regímenes no comporte necesariamente un desconocimiento del principio de igualdad.[1]*"*

En el presente caso, es claro que el eventual trato diferente entre los pensionados y trabajadores de ECOPETROL no proviene de la norma acusada, pues ésta, como bien lo señala uno de los intervinientes, establece un mandato general, a saber, que los pensionados gozan de asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, para lo cual deben cotizar mensualmente un cinco por ciento de su mesada.

El cargo del actor no es entonces de recibo, lo cual no significa, como ya se explicó en esta sentencia, que queden sin solución jurídica las eventuales aplicaciones inconstitucionales de la norma acusada. Simplemente, lo que sucede es que la acción pública es procedente para estudiar el contenido inconstitucional de una disposición, pero no para corregir la aplicación inconstitucional de la misma, para lo cual el ordenamiento prevé otras vías judiciales.

7- Con todo, podría sostenerse que en el presente caso es procedente el examen del cargo del actor por violación de la igualdad por cuanto la propia ley establece que los trabajadores de ECOPETROL no quedan cobijados por el sistema general de seguridad social. Sin embargo esta objeción no es válida, por cuanto la norma acusada no es la que exceptúa a ECOPETROL de los mandatos de la Ley 100 de 1993, pues dicha exclusión proviene del artículo 279 de esa misma ley. Es pues necesario distinguir entre, de un lado, aquellos eventos en donde la eventual discriminación no proviene de la ley sino de su aplicación, caso en el cual no es viable atacar la norma por medio de la acción pública y, de otro lado, aquellas situaciones en donde el trato diferente es consagrado directamente por la ley, situaciones en las cuáles es posible que se declare la inconstitucionalidad de la misma por violación de la igualdad, si la diferenciación carece de justificación objetiva y razonable. En efecto, en estos últimos casos, la discriminación proviene verdaderamente del contenido normativo de una disposición legal, y no de su indebida aplicación, por lo cual la acción pública es procedente. Esto explica que en anterior oportunidad, la Corte haya analizado si era constitucional o no la exclusión de los mandatos de la Ley 100 de 1993 para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la ley 91 de 1989[2].

8- El anterior análisis muestra entonces que el presente caso es también diferente del estudiado por la Corte en la sentencia C-013/93, en donde esta Corporación comparó el contenido de normas con fuerza de ley, a saber varios decretos extraordinarios que regulaban la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia, con los beneficios previstos por la convención colectiva de esa empresa. Sin embargo, en aquella ocasión se trataba de determinar si la ley podía modificar la conquista lograda por los trabajadores de esa empresa en virtud de una convención colectiva, fuente creadora de normas jurídicas obligatorias para las partes, llegando a la conclusión de que los beneficios, prerrogativas, y garantías

adquiridas por este último medio no pueden vulnerarse, pues la Constitución prohíbe menoscabar tales derechos. Era pues necesario confrontar directamente lo consignado en la convención colectiva y el decreto 035 de 1991, materia de impugnación, para adoptar la decisión correspondiente. En cambio, en el presente evento se acusa una norma general, por lo cual la eventual violación no proviene de la disposición como tal, pues ella no pretende desconocer convenciones colectivas, sino de eventuales conflictos derivados de la aplicación de la convención, o del contenido de esta última, aspectos que no corresponde resolver a la Corte Constitucional cuando ejerce el control constitucional de las leyes.

9- Por ende, si el actor quería impugnar el régimen específico de seguridad social de ECOPETROL debió atacar los apartes pertinentes del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, que es el que consagra la diferencia de trato, y no el artículo 37 del decreto 3135 de 1968, que establece un mandato general para todos los pensionados. Sin embargo, tampoco este cargo hubiera tenido éxito, pues en este punto existe cosa juzgada constitucional pues la Corte ya tuvo la oportunidad de examinar la constitucionalidad de esa exclusión de ECOPETROL del sistema general de seguridad social, y concluyó que era constitucional, ya que "tuvo como fundamento la existencia en dicha empresa de una Convención Colectiva de Trabajo que contiene, en muchos aspectos, beneficios y condiciones extralegales superiores a los que rigen para los demás servidores del Estado. En consecuencia, era necesario proteger los derechos adquiridos por los beneficiarios de ella, expuestos a ser vulnerados si se les hubiera hecho extensiva la vigencia de la citada ley.[3]"

La constitucionalidad material del contenido normativo acusado.

10- Aun cuando, como ya se vio, el actor no ataca el contenido mismo de la disposición acusada sino su aplicación en ECOPETROL, entra la Corte a examinar este contenido, por cuanto el control constitucional no es rogado sino integral, por lo cual es deber de esta Corporación "confrontar los disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución (art 22 decreto 2067 de 1991)."

En tal contexto, la Corte considera que el mandato establecido por el segundo inciso del artículo 37 del decreto 3135 de 1968, acusado por el actor, se ajusta a la Carta, ya que tal disposición se limita a ordenar que los pensionados deben cotizar mensualmente un cinco por ciento de su mesada para poder gozar de asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria. Esta disposición encuentra sustento en la naturaleza misma de la seguridad social, que es un servicio público obligatorio y un derecho irrenunciable de las personas (CP art. 48). Por ende, es un desarrollo natural de los preceptos constitucionales que la ley ordene brindar asistencia médica a los pensionados y que prevea que éstos paguen una cotización para tal efecto, ya que la seguridad social no es gratuita sino que se financia, en parte, con los mismos aportes de los beneficiados, de conformidad con los principios de eficiencia, solidaridad y universalidad. Así las cosas, la Corte considera que el segundo inciso acusado es exequible. Ahora bien, no era posible estudiar ese segundo inciso sin analizar el primer inciso del mismo artículo, pues ambos forman una unidad insescindible (sic) de sentido, ya que el segundo establece una cotización, que es necesaria para financiar los servicios médicos ordenados por el primero. Por tal razón, la Corte declarará la exequibilidad de la totalidad del artículo.

Excepciones al sistema general de seguridad social y principio de solidaridad.

11- Con todo, se podría sostener que la norma acusada, al ser interpretada en consonancia con el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, que excluye a los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos y a los pensionados de esa empresa del sistema general de seguridad social diseñado por esa misma ley, genera un estado de cosas inconstitucional, por cuanto se podría estar afectando el principio de solidaridad que gobierna la seguridad social (CP art. 48).

El argumento parece en principio admisible pues es cierto que la solidaridad es uno de los principios esenciales de la seguridad social, por lo cual en general es deber de todas las personas realizar aquellos aportes que son necesarios para que los servicios sociales puedan también ser gozados por los usuarios de escasos recursos. Por tal razón, la Corte consideró que era contrario a la Constitución que la ley excluyera a los congresistas, empleados del Congreso y del Fondo de Previsión Social del Congreso de la obligación de realizar tales aportes, pues se estaba vulnerando el "deber general de solidaridad, vinculante para todos los colombianos". Dijo entonces esta Corporación:

"Queda claro, entonces, que el deber de solidaridad no es sólo del Estado sino también de los particulares y, si bien es cierto que corresponde instrumentarlo al legislador, tal potestad no implica autorización a éste para desconocerlo, como ocurre en el caso de debate, puesto que al reformar el régimen de seguridad social de los afiliados al Fondo de Previsión Social del Congreso para aplicar los regímenes vigentes antes de la expedición de la ley 100 de 1993, salvo en algunos aspectos, quedarían exonerados los congresistas, empleados del Congreso y empleados del citado Fondo, de contribuir con el Fondo de Solidaridad y Garantía mediante la operación de la compensación, obligación instituida para

todos las Entidades Promotoras de Salud, Cajas, Fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades públicas, como se lee en el 204 de la ley 100 de 1993, al cual se hizo alusión en párrafos anteriores, concordante con el 280 del mismo ordenamiento.

Si es obligación de todas las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud, se hayan convertido o no en Entidades Promotoras de Salud -EPS-, de participar "en la subcuenta de compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía", no encuentra la Corte justificación constitucional alguna para establecer un privilegio en favor del Fondo de Previsión Social del Congreso, lo cual vulnera no sólo el principio de solidaridad sino también el de la igualdad.

Recuérdese que 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. En consecuencia, no existe justificación alguna para eximir a los congresistas, empleados del Congreso y del Fondo de Previsión Social del Congreso del deber general de solidaridad, vinculante para todos los colombianos.[4]"

–

A pesar de lo anterior, la Corte considera que en el presente caso no existe violación a ese deber de solidaridad, por cuanto la situación es diferente. En efecto, la exclusión de los mandatos de la Ley 100 de 1993 de los trabajadores y pensionados de ECOPETROL, y de otras personas como los miembros de la Fuerza Pública, no significa que éstos queden exonerados de las obligaciones que derivan del principio de solidaridad ya que, expresamente, el parágrafo 1 del artículo 279 de esa misma ley señala que la empresa y los servidores no cubiertos por la Ley 100 de 1993 "quedan obligados a efectuar los aportes de solidaridad previstos en esta ley". Por ende, y en el entendido de que estas personas deben realizar tales aportes de solidaridad, la Corte considera que la disposición impugnada es exequible.

Es de advertir que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley 100 de 1993, las personas que obtuvieron su pensión antes del primero de enero de 1994, tuvieron derecho a un reajuste mensual equivalente a la elevación de la cotización en materia de salud. Esto es, que para el caso de ECOPETROL, la cuota por servicio de salud permaneció invariable y ésta únicamente se alteró en el uno porciento de que trata el 279 de la Ley 100 de 1993, razón por la cual debieron obtener un reajuste en ese equivalente.

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

Declarar EXEQUIBLE el artículo 37 del decreto 3135 de 1968, en el entendido de que esta norma no excluye el deber de realizar los aportes de solidaridad previstos por el sistema general de seguridad social diseñado por la Ley 100 de 1993.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

CARMENZA ISAZA DE GÓMEZ	ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrada	Magistrado
EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ	CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Magistrado	Magistrado
JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO	HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado	Magistrado
ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO	FABIO MORÓN DÍAZ
Magistrado	Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR

Que el H. Magistrado doctor Hernando Herrera Vergara, no firma la presente sentencia por impedimento oportunamente manifestado y aceptado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Sentencia C-173 de 1996. MP Carlos Gaviria Díaz. Consideración de la Corte g y h.

2 Ver sentencia C-461 de 1995 MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Sentencia C-173 de 1996. MP Carlos Gaviria Díaz. Consideración de la Corte i.

4 Sentencia C-017 de 1998. MP Carlos Gaviria Díaz. Consideración de la Corte 3.3.

Fecha y hora de creación: 2025-12-05 15:07:44