Sentencia C-111/00

JUEZ NATURAL-Función

AUTORIDAD JUDICIAL-Competencia

COMPETENCIA DE AUTORIDAD JUDICIAL-Atribución del legislador

La radicación de una competencia en una determinada autoridad judicial, no configura una decisión de índole, exclusivamente, constitucional sino que pertenece al resorte ordinario del legislador, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado.

COMPETENCIA DE AUTORIDAD JUDICIAL-Asignación legal

COMPETENCIA DE AUTORIDAD JUDICIAL-Distribución/PRINCIPIO DEL JUEZ NATURAL-Distribución constitucional de materias/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Manifestación de asignación de competencia suya a otra jurisdicción

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Desarrollo legal del objeto

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Distribución de competencias judiciales

El legislador en ejercicio de la libertad política de configuración de normas jurídicas y en armonía con los artículos 150-23 y 228 superiores tiene un amplio margen de decisión para distribuir una competencia judicial dentro de las distintas jurisdicciones estatales, a fin de que una precisa autoridad judicial ejerza la jurisdicción del Estado en un asunto previamente señalado, bajo estrictos contornos de protección de la vigencia y primacía del debido proceso.

JURISDICCION DEL TRABAJO-Diferencias entre entidades públicas del régimen de seguridad social integral y afiliados

LEGISLADOR-Facultad de establecer régimen jurídico de prestación de servicio público/SEGURIDAD SOCIAL-Prestación en forma de servicio público obligatorio

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Materias que comprende

REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Controversias entre entidades públicas y privadas con afiliados/JURISDICCION DEL TRABAJO-Diferencias entre entidades públicas y privadas del régimen de seguridad social integral y afiliados/COMPETENCIA DE AUTORIDAD JUDICIAL-Necesidad de especializar a una jurisdicción con la asignación

La atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral con sus afiliados, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, haciendo efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual se edificó la prestación del servicio público de la seguridad social. En consecuencia, la competencia atribuida a la jurisdicción del trabajo, aparece como respuesta a la necesidad de particularizar e integrar un sistema mediante el cual debe prestarse el servicio público obligatorio de la seguridad social bajo el principio de unidad que rige el régimen jurídico que la gobierna.

REGIMEN JURIDICO ESPECIALIZADO EN REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Inexistencia de trato desigual injustificado entre servidores públicos

IGUALDAD-Significados

IGUALDAD-Evaluación sustancial/TEST DE IGUALDAD-Alcance

REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Afiliación de servidores públicos

REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Afiliado a través de entidad pública y servidor público vinculado por relación laboral

SISTEMA GENERAL DE PENSIONES-Afiliación

SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Afiliación

REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Clase de vinculación no es criterio válido para desigualdad de trato entre servidores públicos/REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Naturaleza pública de entidad no determina alcance de la competencia/JURISDICCION DEL TRABAJO-Pertenencia al sistema de seguridad social integral determina alcance de la competencia

La clase de vinculación al Estado no puede configurar un criterio válido para alegar una desigualdad de trato entre servidores públicos, pues es en razón de la condición de afiliado a dicho sistema que se estructura la competencia judicial, en la forma de un factor subjetivo tenido en cuenta para la respectiva configuración. La misma motivación lleva a estimar errónea la consideración de la naturaleza jurídica pública de una entidad, con el fin de que sea la jurisdicción contencioso administrativa la que conozca de las controversias que le surjan con sus afiliados, pues es su pertenencia al sistema de seguridad social integral lo que determina el alcance de la competencia mencionada; además, no se puede perder de vista que la especialización de la jurisdicción del trabajo radica en un factor objetivo que se obtiene de la naturaleza misma de las materias cuyos litigios deberá dilucidar la jurisdicción del trabajo.

REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Jurisdicción competente sobre controversias entre entidades afiliadas y litigios entre entidades empleadoras–empleados

Las controversias que surjan entre las entidades del régimen de la seguridad social integral y sus afiliados, pertenecen a la competencia de la jurisdicción del trabajo por orden de la norma acusada y los litigios que se produzcan entre esas entidades en su calidad de empleadoras con sus empleados, sean aquellas de naturaleza pública o privada, deberán seguir las normas de competencia previamente establecidas en el ordenamiento jurídico, es decir las ordinarias o las especiales a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa. Es por esto que el Procurador manifestó acertadamente que la regulación cuestionada contempla a todos los afiliados al sistema de seguridad social integral quienes se encuentran en una misma situación de hecho y para quienes, por las razones de unidad del sistema, se podía establecer un régimen jurídico especial en materia de jurisdicción y competencia para el trámite de sus asuntos litigiosos.

Referencia: expediente D-2465

Actor:

Francisco Ignacio López Mora

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá D.C., nueve (9) de febrero de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Francisco Ignacio Gómez Mora demandó parcialmente el artículo 1o. de la Ley 362 de 1997"por la cual se modifica el artículo 2o. del Código Procesal del Trabajo y se dictan normas sobre competencia en materia laboral.".

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 42.986 del 21 de febrero de 1997 y se subraya lo demandado:

"LEY 362 DE 1997

(febrero 18)

por la cual se modifica el artículo 2o. del Código Procesal del Trabajo y se dictan normas sobre competencia en materia laboral.

Artículo 1o. El artículo 2o. del Código Procesal del Trabajo quedará así:

Artículo 2o. Asuntos de que conoce esta jurisdicción. La jurisdicción del trabajo está instituida para decidir los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente del contrato de

trabajo.

También conocerá de la ejecución de las obligaciones emanadas de la relación de trabajo; de los asuntos sobre fuero sindical de los trabajadores particulares y oficiales y del que corresponde a los empleados públicos; de las sanciones de suspensión temporal y de las cancelaciones de personerías, disolución y liquidación de las asociaciones sindicales; de los recursos de homologación en contra de los laudos arbitrales; de las controversias, ejecuciones y recursos que le atribuya la legislación sobre el Instituto de Seguro Social; y de las diferencias que surjan entre las entidades públicas y privadas, del régimen de Seguridad Social Integral y sus afiliados.

(…)"

III. LA DEMANDA

A juicio del demandante, la expresión "públicas" contenida en la disposición demandada viola los artículos 13, 29 y 53 de la Constitución Política.

Para fundamentar esa afirmación, expone preliminarmente algunas consideraciones acerca de la evolución del sistema de seguridad social colombiano, con el fin de destacar el origen de las entidades "públicas" en el régimen de la seguridad social integral.

Para ello, el actor señala que una vez expedida la Ley 33 de 19851 (art. 13), las entidades del sector público que no hubiesen afiliado a sus servidores a una caja o fondo de seguridad social (Ley 90 de 1946), debían reconocer y pagar las pensiones de jubilación a sus pensionados, razón por la cual serían consideradas entidades de previsión social para todos los efectos en materia de seguridad social. Además, que con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 19932, el actor agrega que tales entidades, fuesen públicas o privadas, quedaron vinculadas al sistema de seguridad social integral como entidades administradoras del régimen solidario con prestación definida debiendo sus afiliados y pensionados continuar con ellas, siempre que estuviera demostrada la solvencia económica de las mismas; de lo contrario, procederían a liquidarse con el respectivo traslado de los afiliados a los fondos especiales de los distintos órdenes territoriales y con el fin de respetar sus derechos, por el término de la relación laboral o durante el período de jubilación (Ley 100/93, art. 52, Decreto 692/94, arts. 6o. y 40 y Decreto 691 de 1994, art. 1o.).

La mencionada precisión sirve de sustento al accionante para indicar como violación constitucional por el aparte demandado del artículo 1o. de la Ley 362 de 1997, la configuración de un tratamiento desigual e injustificado entre los servidores públicos vinculados mediante acto legal o reglamentario, una vez que requieran resolver sus conflictos laborales con la respectiva entidad pública a la cual se encuentren vinculados laboralmente, en la medida en que dependiendo de su naturaleza los mismos obtendrán un trámite por distintas jurisdicciones.

En efecto, el actor desaprueba que como resultado de la regulación legal cuestionada, tratándose de servidores públicos estatales vinculados mediante acto legal o reglamentario, aún cuando presentan una misma situación jurídica, deban someter o dirimir los conflictos laborales ante dos jurisdicciones diversas: la jurisdicción del trabajo para los conflictos derivados de la afiliación al sistema de seguridad social integral y los demás, por carecer de esa afiliación, ante la jurisdicción contencioso administrativa, impidiéndose así "que los trabajadores gocen de condicione (sic) igualitarias.", con violación adicional del artículo 53 superior.

Coetáneamente a ese presunto trato desigual entre servidores públicos que para el actor resulta injustificado, en la demanda se menciona que la norma acusada, en lo censurado, desconoce el reparto constitucional de funciones dentro de las jurisdicciones especiales, con violación del principio del juez natural, toda vez que considera que todos los conflictos laborales que presenten los servidores públicos con una entidad pública deben ser resueltos por la jurisdicción contencioso administrativa, ya que es a ella a la que corresponde conocer de "los conflictos con el Estado, sea entre entidades públicas, ora entre entidades públicas y los particulares".

La eliminación de la expresión "públicas" de la disposición cuestionada para el demandante resolvería la situación inconstitucional denunciada, en defensa de la vigencia de los mandatos de los artículos 13, 29 y 53 de la Carta Política, por lo cual solicita la declaratoria de inexequibilidad de la misma.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El ciudadano Pedro Nel Londoño Cortés, actuando como apoderado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, intervino para defender la constitucionalidad de la expresión demandada del artículo 1o. de la Ley 362 de 1997.

En su criterio, el demandante confundió el concepto de afiliado con el de servidor vinculado a una entidad pública, pues la norma trata las diferencias que surjan entre las entidades públicas y sus afiliados, sin hacer referencia a sus servidores o trabajadores, pues sostiene que "una cosa es ventilar las diferencias que se presenten entre entidades del régimen de seguridad social y sus afiliados, que es a lo que se refiere la parte enjuiciada y cuya competencia se asignó a los jueces laborales y otra, bien diferente son las controversias que puedan surgir entre esas entidades como empleadoras, sean de naturaleza pública o privada, a los (sic) cuales no se refiere la disposición y cuyo conocimiento sigue en las normas ordinarias de jurisdicción ordinarias o contencioso administrativas." (subraya original).

Para responder a los cuestionamientos del actor sobre la violación al principio de igualdad, con base en citas jurisprudenciales de la Corte Constitucional, el interviniente en este aspecto concluye que en el presente caso el mismo no se ha menoscabado, teniendo en cuenta que existen medidas de orden constitucional que justifican razonablemente las diferencias establecidas en el tratamiento de las diferentes jurisdicciones, en lo cual, según su entender, no todo puede ser conocido exclusivamente por una determinada jurisdicción.

Así mismo, en cuanto a la violación del debido proceso, considera que la propia Constitución autoriza que los particulares cumplan funciones jurisdiccionales en determinados casos (art. 116), por lo que si se aceptara el argumento del demandante en cuanto a que se desconfigura la noción del juez natural por un reparto distinto de funciones, se deberían declarar inexequibles, por unidad normativa, normas "en que la teoría del juez natural, por causas justificadas, no es el mismo en las diferentes jurisdicciones.".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 1885, recibido el 20 de septiembre de 1999, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad, en lo acusado, del artículo 1o. de la Ley 362 de 1997, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer término, observa que el actor formula los cargos de inconstitucionalidad sobre el

supuesto erróneo de que un grupo de servidores públicos puede sustraerse del sistema de seguridad social integral, con lo cual desconoce los principios que lo rigen en virtud de la Ley 100 de 1993.

Posteriormente, el Procurador General describe algunos de los elementos característicos del sistema general de riesgos profesionales y de seguridad social, así como de los diferentes sistemas que lo conforman, entre ellos el sistema general de pensiones, del cual precisa las clases de afiliación -voluntaria y obligatoria-, resaltando que los servidores públicos vinculados mediante contrato de trabajo pertenecen a esa última, para concluir que, de acuerdo con el artículo 8o. de la Ley 100 de 1993, el sistema de seguridad social integral no es sólo un conjunto armónico de entidades públicas y privadas, sino de normas y procedimientos.

Por lo tanto, afirma que de la norma demandada no es posible deducir que con "ella se cambia la jurisdicción en la cual deben ventilarse las controversias que se susciten entre algunos servidores públicos y las entidades públicas, como consecuencia de una relación legal y reglamentaria", por el contrario estima que por tratarse de servidores públicos afiliados al sistema de seguridad social que junto a los particulares afiliados se encuentran en una particular situación de hecho, es posible el otorgamiento de un trato diferente.

Para finalizar, el jefe del Ministerio Público sostiene que el legislador, en desarrollo de los artículos 2o. y 150-2 superiores, puede asignarle a la jurisdicción del trabajo la competencia para dirimir los conflictos que se presenten entre las entidades públicas o privadas del régimen de la seguridad social integral y sus afiliados por virtud de esta materia, como indica fue señalado recientemente por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.3

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. La materia a examinar

El artículo 1o. de la Ley 362 de 1997 “por la cual se modifica el artículo 2o. del Código Procesal del Trabajo y se dictan normas sobre competencia en materia laboral” establece dentro de los asuntos materia de la competencia de la jurisdicción del trabajo, el relacionado con la resolución de las diferencias que surjan entre las entidades del régimen de seguridad social integral y sus afiliados.

La demanda que ocupa la atención de la Corte cuestiona, en esa preceptiva legal, la inclusión que se hace de los litigios que se puedan suscitar entre las entidades públicas y sus afiliados en relación con la seguridad social, pues considera que esto vulnera el derecho a la igualdad de los servidores públicos vinculados mediante una relación legal y reglamentaria, con desconocimiento de los artículos 13 y 53 constitucionales, en el entendido de que los servidores afiliados deberán tramitar sus discrepancias por la jurisdicción ordinaria; en cambio, los que no presenten esa condición tendrán que acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para tramitar cualquier clase de conflicto laboral.

En concepto del actor, una regulación en el sentido que trae la norma acusada también viola el principio del juez natural (C.P., art. 29), pues se reforma indebidamente la repartición de funciones de la jurisdicción contencioso administrativa que por su carácter especial presenta una determinación con rango constitucional y que en su criterio siempre debe ser la encargada de conocer cualquier clase de controversia en la cual participe una entidad estatal o un servidor público.

Así las cosas, la discusión constitucional expuesta en los anteriores términos concretada al señalamiento de si existe una eventual vulneración del derecho a la igualdad entre servidores públicos a partir de la atribución de una competencia judicial a la jurisdicción del trabajo en materia de seguridad social, deberá resolverse con base en las siguientes precisiones conceptuales: i.) la facultad legislativa para determinar el ámbito de competencia de una jurisdicción, ii.) la especialización de una jurisdicción como resultado del objetivo unificador del régimen jurídico específico otorgado a la seguridad social y iii.) la inexistencia de situaciones jurídicas asimilables para efectos de adelantar un juicio de igualdad, cuando alguna de ellas está sujeta a un régimen jurídico especial.

3. Examen de constitucionalidad del aparte demandado del artículo 1o. De la Ley 362 de

1997, por una presunta violación de los principios del juez natural e igualdad

3.1. Competencia del legislador para definir sobre los asuntos materia del conocimiento de las distintas jurisdicciones

Como se ha expresado por la jurisprudencia de esta Corporación, el “juez natural” es aquél a quien la Constitución o la ley le ha asignado el conocimiento de ciertos asuntos para su resolución4.

Este principio constituye, en consecuencia, elemento medular del debido proceso, en la medida en que desarrolla y estructura el postulado constitucional establecido en el artículo 29 superior que señala que “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.(Subraya la Sala).

Para una mayor comprensión del tema, debe señalarse que la competencia de una autoridad judicial ha sido entendida como “la porción, la cantidad, la medida o el grado de la jurisdicción que corresponde a cada juez o tribunal, mediante la determinación de los asuntos que le corresponde conocer, atendidos determinados factores (materia, cuantía, lugar, etc)”5. Los factores y las condiciones especiales que debe reunir la asignación de una competencia en particular, según lo anotado en la sentencia C-655 de 19976, presentan las siguientes características:

“La competencia se fija de acuerdo con distintos factores, a saber: la naturaleza o materia del proceso y la cuantía (factor objetivo), la calidad de las partes que intervienen en el proceso (factor subjetivo), la naturaleza de la función que desempeña el funcionario que debe resolver el proceso (factor funcional), el lugar donde debe tramitarse el proceso (factor territorial), el factor de conexidad.

La competencia debe tener las siguientes calidades: legalidad, pues debe ser fijada por la ley; imperatividad, lo que significa que no es derogable por la voluntad de las partes; inmodificabilidad por que no se puede variar en el curso de un proceso (perpetuatio jurisdictionis); la indelegabilidad, ya que no puede ser delegada por quien la detenta; y es de orden público puesto que se funda en principios de interés general.”.

Ahora bien, frente a este asunto, el accionante expresa en su escrito que la norma acusada al regular sobre la competencia de la jurisdicción del trabajo para conocer de las controversias suscitadas entre las entidades públicas del régimen de la seguridad social integral y sus afiliados, desconoció el principio del juez natural de los asuntos litigiosos de los servidores públicos, generando una alteración del reparto de competencias constitucionalmente establecidas a la jurisdicción especial contencioso administrativa.

Sea lo primero señalar para responder dicho cargo que, como se puede deducir de lo antes indicado, la radicación de una competencia en una determinada autoridad judicial, no configura una decisión de índole, exclusivamente, constitucional sino que pertenece al resorte ordinario del legislador7, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado.

Efectivamente, la asignación legal de una competencia a una autoridad judicial supone la determinación acerca del ejercicio de una función pública, en desarrollo del mandato establecido en el artículo 150-23, en virtud del cual corresponde al Congreso de la República "expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas", siendo en este caso la administración de justicia la función pública regulada, la cual de conformidad con lo señalado en el artículo 228 de la Ley Fundamental, constituye materia de ley para su organización y realización, de manera pronta y eficiente.

Por lo tanto la Corte no observa un exceso del legislador cuando asignó una nueva competencia a la jurisdicción del trabajo en la norma acusada, pues el mismo actuó en ejercicio de atribuciones constitucionales.

Adicionalmente, el cuestionamiento esbozado por el demandante para demostrar la violación del principio del juez natural por la disposición enjuiciada, plantea otro aspecto, fundado en la no observancia de la distribución constitucional de las materias del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, con la asignación de una competencia suya a la jurisdicción del trabajo, por cuanto, considera que en todas las controversias en las cuales participe el Estado o un servidor público, deben ser tramitadas, únicamente, por la jurisdicción contencioso administrativa.

Esta afirmación, para la Corte, resulta a todas luces errónea por la siguientes razones:

La Carta Política de 1991, en el Título VIII, al referirse a la organización y funcionamiento de la Rama Judicial, distribuye la potestad estatal para “dictar el derecho” (jurisdictio), en las jurisdicciones ordinaria, contencioso administrativa, constitucional y las especiales. Los artículos 236, 237 y 238 de dicho título se encargan de fijar las pautas sobre las cuales se estructura la jurisdicción contencioso administrativa, observándose que allí la materia regulada hace referencia a la forma de integración del Consejo de Estado como la más alta Corporación de dicha jurisdicción, su organización interna, atribuciones, así como lo relativo a la posibilidad de obtener una suspensión provisional de los actos administrativos por la mencionada jurisdicción.

Se puede concluir, entonces, que el constituyente de 1991 no hizo mención específica del objeto de la jurisdicción contencioso administrativa (Consejo de Estado, tribunales administrativos y juzgados administrativos); por lo tanto, es necesario aceptar que esa actividad fue atribuida al legislador para que otorgue el respectivo desarrollo legal, como en efecto ocurre en el Código Contencioso Administrativo, artículo 82.

Si bien es cierto que de conformidad con ese desarrollo legal constituye materia de juzgamiento de la jurisdicción contencioso administrativa, las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado, también lo es que el legislador en ejercicio de la libertad política de configuración de normas jurídicas y en armonía con los artículos 150-23 y 228 superiores, ya aludidos en su contenido, tiene un amplio margen de decisión para distribuir una competencia judicial dentro de las distintas jurisdicciones estatales, a fin de que una precisa autoridad judicial ejerza la jurisdicción del Estado en un asunto previamente señalado, bajo estrictos contornos de protección de la vigencia y primacía del debido proceso (C.P., art. 29).

En consecuencia, el hecho de que el legislador en la disposición acusada haya establecido que la jurisdicción del trabajo sea la competente para conocer las controversias que se susciten entre las entidades públicas del régimen de la seguridad social integral y sus afiliados, no contraviene el ordenamiento superior, por el contrario, armoniza con el mismo, si se tiene en cuenta que en dicho señalamiento se reúnen las condiciones que se exponen a continuación:

i.) se cumple con una atribución constitucional del legislador para regular sobre el ejercicio de una función pública, como es la de administrar justicia, en virtud de lo cual puede introducirse en el campo de la organización de las jurisdicciones estatales para llevar a cabo un reparto de competencias entre las autoridades judiciales que las integran, con arreglo a los factores que la determinan y bajo el entendido de que el constituyente no se ocupó de dicha materia (C.P., arts. 150-23 y 228); ii.) supone el desarrollo legal de un derecho fundamental como el debido proceso, precisamente, en su elemento esencial de la definición del juez o tribunal competente para el respectivo juzgamiento, es decir con prevalencia del principio del juez natural (C.P., art. 29); y iii.) no desconoce la voluntad del constituyente al organizar la jurisdicción contencioso administrativa pues la definición del objeto de la jurisdicción no obtuvo regulación constitucional sino que dicha labor constituye materia legislativa.

3.2. La especificación funcional efectuada por el legislador en la norma acusada obedece al propósito de expedición de un régimen jurídico al cual se somete la prestación de un servicio público

De conformidad con el ordenamiento superior, en sus artículos 48 y 365, la distribución de la competencia que trae la norma demandada, en el sentido de que la jurisdicción del trabajo conocerá de las controversias producidas entre entidades públicas y privadas del régimen de la seguridad social integral y sus afiliados proviene, adicionalmente a lo señalado en el acápite anterior, de la facultad del legislador de establecer el régimen jurídico al cual se verá sometida la prestación de un servicio público.

El ámbito de aplicación de la regulación que ocupa la atención de la Corte es el de la seguridad social, la que por mandato del artículo 48 de la Carta Política, forma parte de los derechos sociales y económicos, como derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio nacional, debiendo prestarse en la forma de un servicio público de carácter obligatorio, bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

En claro desarrollo de ese mandato superior, el legislador creó el sistema de seguridad social integral mediante la Ley 100 de 1993, con el objeto de proteger globalmente a todas las personas frente a las contingencias económicas y de salud que les impidan mantener una

calidad de vida en condiciones dignas. Así, cuando la citada ley se refiere al sistema de seguridad social integral, debe entenderse que comprende todas aquellas “obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta ley, que se incorporen normativamente en el futuro” (art. 1o.).

Ahora bien, debe destacarse que constitucionalmente se establece a cargo del Estado la prestación de dicho servicio público, así como la ampliación progresiva de su cobertura, debiendo participar tanto las entidades públicas y privadas. En el tratamiento legal otorgado por la Ley 100 de 1993, con el propósito de fijar los parámetros de participación de esas entidades para efectos de atender las necesidades de la población en materia de pensiones y de salud, sobresalen distintas situaciones, dependiendo de si se trata, para el campo de las pensiones, del régimen solidario de prima media con prestación definida o de ahorro individual con solidaridad (arts. 52 y 91) o en el de la salud, a través de las entidades promotoras de salud, con el fin de crear las condiciones de acceso al mismo de la población en todos sus niveles de atención y según un preciso régimen de beneficios (E.P.S., arts. 180, 181, 218 y 236).

La creación de un sistema integral de seguridad social, con el cual se pudiese establecer una organización institucional y normativa especial para brindar una mejor prestación de ese servicio público, era requerida dada la multiplicidad de situaciones que existían antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, por lo que ésta normatividad debió diseñar un sistema único que abarcase progresivamente la totalidad de la población colombiana, bajo la vigencia de unos principios rectores, como son los de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación (art. 2o.).

La articulación de las políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones de la seguridad social en un régimen jurídico unificado y específico, proviene precisamente del cumplimiento de ese principio de unidad (art. 2o. literal e); con ello, el legislador integró tanto los asuntos de orden sustantivo, en la medida en que permite desarrollar el derecho a la seguridad social, como los de orden procedimental, los cuales facilitan su prestación efectiva; a éstos últimos, pertenecen las reglas de jurisdicción y competencia de las respectivas autoridades judiciales destinadas a tramitar las materias que se deriven de esos asuntos.

De esta manera, la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral con sus afiliados, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, haciendo efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual se edificó la prestación del servicio público de la seguridad social.

Sobre el particular y como cuestión final del análisis hasta aquí expuesto, es oportuno traer a colación algunos criterios expresados por la Corte Suprema de Justicia, en pronunciamiento de la Sala de Casación Laboral8, citada en la Vista Fiscal, en el cual, luego de establecer la conveniencia de la atribución de la competencia a la jurisdicción del trabajo, tantas veces aludida, precisó los alcances que debe presentar la misma, los cuales comparte esta Corte en su totalidad:

"1. Cuando la Ley atribuye tal competencia a la jurisdicción ordinaria, no puede ampliarse la acepción "seguridad social integral" más allá de su órbita y llegar al extremo de abarcar aspectos que se mantienen en otras jurisdicciones, u otras especialidades de la jurisdicción ordinaria, por definirlo en forma explícita el legislador, tales como los juicios derivados de responsabilidad estatal de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativo o los procesos de naturaleza civil o comercial.

2. Las diferencias susceptibles de conocimiento de los jueces del trabajo en esta materia, son en esencia las atinentes al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales económicas y de salud establecidas en favor de los afiliados y beneficiarios en la ley 100 de 1993 y en el decreto 1295 de 1994 a cargo de entidades que conforman el Sistema Integral de Seguridad Social, así como las que se suscitan sobre los servicios sociales complementarios contemplados en la misma Ley 100.

3. Corolario de lo anterior es que dentro de tal denominación no están incluidas las que hacen parte de un sistema de prestaciones a cargo directo de los empleadores públicos y privados, cuya competencia se mantiene en los términos previstos en las leyes anteriores, por cuanto en estricto sentido no hacen parte del dicho Sistema Integral de Seguridad Social.".

En consecuencia, la competencia en los anteriores términos atribuida a la jurisdicción del trabajo, aparece como respuesta a la necesidad de particularizar e integrar un sistema

mediante el cual debe prestarse el servicio público obligatorio de la seguridad social bajo el principio de unidad que rige el régimen jurídico que la gobierna.

Como lo ha señalado esta Corporación, la igualdad presenta varios significados dentro de los parámetros constitucionales vigentes; de esta manera, como "(…) valor (preámbulo) implica la imposición de un componente fundamental del ordenamiento; la igualdad en la ley y ante la ley (artículo 13 inciso 1°, desarrollado en varias normas específicas) fija un límite para la actuación promocional de los poderes públicos; y la igualdad promocional (artículo 13 incisos 2° y 3°) señala un horizonte para la actuación de los poderes públicos.".9

De la misma forma, la igualdad constituye un derecho subjetivo, por ende reclamable, de orden relacional y genérico, es decir que su vulneración va acompañada del desconocimiento de otro derecho y se proyecta sobre todas las relaciones jurídicas, condicionando la actuación de las autoridades públicas como límite al ejercicio del poder público10.

Por consiguiente, erigida la igualdad como principio constitucional, valor fundante y derecho fundamental dentro del Estado social de derecho colombiano, su evaluación debe darse desde un aspecto sustancial, de manera que, la evidencia de un trato desigual constitucionalmente reprochable deberá provenir de la demostración de la existencia de un criterio diferenciador carente de objetividad y razonabilidad, a través de la aplicación de una guía metodológica denominada "test de igualdad"11, según la cual puede indicarse que no se evidencia un trato discriminatorio cuando se compruebe que " (…) primero, que los hechos sean distintos; segundo, que la decisión de tratarlos de manera diferente esté fundada en un fin aceptado constitucionalmente; tercero, que la consecución de dicho fin por los medios propuestos sea posible y además adecuada. Como se ve, cada una de estas condiciones corresponde al papel que juegan los tres elementos – fáctico, legal o administrativo y constitucional – en la relación que se interpreta. Por eso, la primera condición pertenece al orden de lo empírico (hecho), la segunda hace parte del orden de lo válido (legalidad) y la tercera del orden de lo valorativo (constitución)."

Reiterados los anteriores criterios jurisprudenciales, de la lectura de la demanda se deduce que el actor, para fundamentar el cargo de violación del principio de igualdad constitucionalmente reconocido en el artículo 13 y del deber estatal de promover condiciones igualitarias entre los trabajadores, establecido en el artículo 53, por la parte acusada del

artículo 1o. de la Ley 362 de 1997, estima que se produce una discriminación entre los servidores públicos con vinculación legal y reglamentaria al Estado, al tener que tramitar la resolución de sus conflictos laborales por jurisdicciones distintas, esto es, por la contencioso administrativa cuando dichos servidores no presentan la calidad de afiliados al sistema y, por la ordinaria, en los litigios que resulten en virtud de la afiliación al mismo.

Según lo indicado, la identidad de las situaciones fácticas o jurídicas que se comparan constituye requisito indispensable para definir sobre un posible trato discriminatorio, veamos si el mismo se cumple en el presente caso.

Compartiendo el argumento expuesto por el Procurador General de la Nación en su intervención, el demandante sustenta su alegato en un presupuesto equivocado, cual es que por regla general puedan existir servidores públicos por fuera del régimen de la seguridad social integral, toda vez que la Ley 100 de 1993 les ordenó una afiliación al mismo en forma obligatoria, salvo las excepciones expresamente previstas (art. 15).

Para la entrada en vigor de esa nueva normatividad constituyó especial objeto de regulación la situación de los servidores públicos frente a su afiliación al sistema general de pensiones, pues si bien para todos era obligatoria, era factible que escogieran cualquiera de los dos regímenes creados, pudiendo, en el caso de acogerse al régimen de prestación definida, continuar afiliados a las cajas, fondos o entidades de previsión a la cual se hallaban vinculados. En cambio, para los que no estaban afiliados a una de esas entidades de previsión o seguridad social, o habiéndolo estado la respectiva entidad se sometió a liquidación, así como para los que por primera vez ingresaban a la fuerza laboral, la afiliación debía darse ante el Instituto de Seguros Sociales (art. 128).

De manera que, es de destacar -como lo señala el interviniente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- que el actor confunde en sus apreciaciones los conceptos de afiliado al régimen de la seguridad social integral, a través de una entidad pública, con el de servidor público vinculado aunque a la misma entidad, pero por motivo de una relación laboral.

Esa afiliación al sistema general de pensiones es de dos clases: obligatoria y voluntaria. Se consideran afiliados, en forma obligatoria, todas las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos incorporados al sistema, salvo las excepciones legales, al igual que los beneficiarios de subsidios del Fondo de Solidaridad Pensional y, en forma

voluntaria, los trabajadores independientes y en general todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos en la Ley 100 de 1993 y lo extranjeros que en virtud de contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por ningún otro régimen (art. 15 y D. R. 692 de 1994, art. 9o.).

A su vez, el artículo 157 de la Ley 100 de 1993 precisó dos tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud: un grupo compuesto por los afiliados al sistema mediante: i.) el régimen contributivo, que comprende a las personas vinculadas mediante contrato de trabajo, los servidores públicos con vinculación contractual o legal y reglamentaria incorporados al sistema, los pensionados por jubilación, vejez, invalidez sobrevivientes o sustitutos del sector público como del privado, las personas naturales que no tengan vínculo contractual, legal o reglamentario con algún empleador y subsidiado (D.R. 1919 de 1994, art. 7o.) y ii.) el régimen subsidiado, integrado por los trabajadores independientes, y personas sin capacidad de pago así como las vulnerables por su situación de salud (D.R. 1919 de 1994, art. 10o.). Se consideran vinculados al sistema las personas las personas que no tiene capacidad de pago mientras se afilian al régimen subsidiado.

Así las cosas, siendo el objeto de la norma acusada la atribución de una competencia a una determinada jurisdicción con el fin de precisar la autoridad judicial que dilucide las controversias de los sujetos que, bajo un mismo régimen jurídico, integran el sistema de seguridad social integral, es claro que la clase de vinculación al Estado no puede configurar un criterio válido para alegar una desigualdad de trato entre servidores públicos, pues se reitera que es en razón de la condición de afiliado a dicho sistema que se estructura la competencia judicial, en la forma de un factor subjetivo tenido en cuenta para la respectiva configuración.

La misma motivación lleva a estimar errónea la consideración de la naturaleza jurídica pública de una entidad, con el fin de que sea la jurisdicción contencioso administrativa la que conozca de las controversias que le surjan con sus afiliados, pues es su pertenencia al sistema de seguridad social integral lo que determina el alcance de la competencia mencionada; además, no se puede perder de vista que la especialización de la jurisdicción

del trabajo en la forma que se ha venido enunciando, radica en un factor objetivo que se obtiene de la naturaleza misma de las materias cuyos litigios deberá dilucidar la jurisdicción del trabajo.

A estas mismas conclusiones llegó la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia previamente referenciada, en la cual se ilustra sobre posibles situaciones a las que se someterían absurdamente los distintos afiliados al sistema, de ser ciertas las acusaciones del demandante en el presente proceso de constitucionalidad:

" Nótese cómo no es muy coherente que tratándose de la aplicación de un estatuto tan extenso y de tanto contenido social, como el nuevo vertido en la Ley 100, el criterio determinante de la competencia tenga que ser el atávico de la naturaleza del vínculo del servidor, puesto que sí así fuere habría que partir de una presunción de legalidad del acto en lo que concierne con empleados públicos, lo que no ocurriría en los conflictos jurídicos promovidos por trabajadores oficiales o particulares, en los que el juzgador no está condicionado por tal límite en su juicio apreciativo.

Podrían también darse casos de conflictos de empleados públicos afiliados a fondos de pensiones privadas en los que hoy parecería inconveniente e injurídico asignar sus controversias a una jurisdicción diferente a la más especializada en el conocimiento de asuntos de seguridad social.

De la misma manera, juzga la Corte inadecuado el criterio de que es la naturaleza de la última relación lo que defiere la competencia a la jurisdicción ordinaria o a la contenciosa, porque sí así fuese no habría juez con vocación para conocer de las diferencias de seguridad social de los trabajadores independientes afiliados a entidades diferentes del seguro social.

Y no resulta extraño ni novedoso que la jurisdicción ordinaria avoque el conocimiento de algunos litigios en que aparezcan involucrados empleados públicos. Desde antiguo ha venido conociendo de la "ejecución de las obligaciones emanadas de la relación de trabajo" y la

misma ley 362, de modo indiscutible, le asignó adicionalmente los asuntos sobre fuero sindical de empleados públicos. En consecuencia, no sólo le competen a esta jurisdicción los conflictos jurídicos derivados directa o indirectamente del contrato de trabajo, sino por mandato expreso del nuevo ordenamiento de 1997 "también conocerá… de las diferencias que surjan entre las entidades… de Régimen de Seguridad Social Integral y sus afiliados", porque lo importante en éstas no es el último status de su vinculación con un empleador, sino su carácter de afiliado, al que se le aplica un estatuto integral en las mismas condiciones de cuando funja como empleado particular o servidor público y, en principio, aún como trabajador independiente.

Por consiguiente, La verdadera uniformidad en la aplicación e interpretación de la seguridad social en pensiones y salud impone en principio la unidad y especialización de jurisdicción y competencia, como existe en los países que más valoran la importancia de la seguridad social.".

Se colige, entonces, que las controversias que surjan entre las entidades del régimen de la seguridad social integral y sus afiliados, pertenecen a la competencia de la jurisdicción del trabajo por orden de la norma acusada y los litigios que se produzcan entre esas entidades en su calidad de empleadoras con sus empleados, sean aquellas de naturaleza pública o privada, deberán seguir las normas de competencia previamente establecidas en el ordenamiento jurídico, es decir las ordinarias o las especiales a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa.

Es por esto que el Procurador General de la Nación manifestó acertadamente que la regulación cuestionada contempla a todos los afiliados al sistema de seguridad social integral quienes se encuentran en una misma situación de hecho y para quienes, por las razones de unidad del sistema, se podía establecer un régimen jurídico especial en materia de jurisdicción y competencia para el trámite de sus asuntos litigiosos.

En consecuencia, comoquiera que de lo analizado se deduce que no se trata de situaciones fácticas ni jurídicas asimilables dentro de un sector de empleados del Estado, a partir de las cuales el legislador expidió una regulación discriminatoria y de cuya comparación el actor hubiese podido formular el cargo de inconstitucionalidad, debe desecharse la acusación en el supuesto de que no se ha verificado una violación del principio de igualdad contenido en el

artículo 13 de la Carta Política ni de los mandatos del artículo 53 superior que ordena garantizar condiciones de igualdad entre los trabajadores.

Así las cosas, por no prosperar los cargos de transgresión constitucional denunciados en la demanda contra los artículos 13, 53 y 29, sino por el contrario, habiendo sido demostrado que la norma acusada, en la parte enjuiciada, armoniza con el ordenamiento superior, en especial con los artículos 29, 48, 150-23 y 365 constitucionales, la Corte declarará su exequibilidad en la parte resolutiva de esta providencia.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE la expresión “públicas” del artículo 1o. de la Ley 362 de 1997 “por la cual se modifica el artículo 2o. del Código Procesal del Trabajo y se dictan normas sobre competencia en materia laboral”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 “Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el sector público.”

2 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.”

3 Sentencia del 6 de septiembre de 1999, dictada dentro del Expediente No. 12289, con ponencia del magistrado Dr. José Roberto Herrera Vergara.

4 Ver la Sentencia C-444/95, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

5 Sentencia C-040/97, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

6 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

7 Ver la Sentencia C-208/93, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

8 Expediente No. 12289, del 6 de septiembre de 1999, M.P. Dr. José Roberto Herrera Vergara, antes aludida.

9 Sentencia C-530 de 1.993, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

10 Idem.

11 Ver la Sentencia T-230/94, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.