Sentencia C-126/00

PENSIONES LEGALES-Diferencia de reajuste a quienes se le reconoció antes de 1994

DERECHO A LA IGUALDAD EN PENSIONES LEGALES-Inexistencia de vulneración por diferencia en reajuste que busca compensación

COSA JUZGADA MATERIAL-Diferencia de reajuste pensional a quienes se le reconoció antes de 1994

PENSIONES LEGALES-Amparo en salud que conlleva cotizar un determinado porcentaje de mesada

PENSIONES LEGALES-Cotización de determinado porcentaje para salud

DERECHO A LA IGUALDAD EN PENSIONES LEGALES-No vulneración por exigencia de porcentaje integral de cotización en salud respecto al señalado para trabajadores activos

REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-No tiene que ser idéntico para jubilados y empleados respecto a porcentaje de cotización

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SEGURIDAD SOCIAL-Solidaridad

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Asunción directa por pensionado

En materia de seguridad social, el principio de solidaridad implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Solidaridad respecto a asunción directa por pensionado de porcentaje integral en salud

La ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma cómo los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad. Por consiguiente, bien puede la ley establecer que el pensionado debe cancelar en su integridad la cotización en salud. En la medida en que la persona se pensiona, cesa la relación laboral y el patrono deja de sufragar las dos terceras partes de la cotización del trabajador.

PENSIONES LEGALES-Asunción directa por pensionado de cotización integral en salud/PENSIONADO-Asunción integral de cotización en salud

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Sostenibilidad financiera

Referencia: expediente D-2456.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 143 (parcial) de la Ley 100 de 1993.

Actor: Carlos Arturo Castañeda Castañeda

Temas:

Cotización de salud de pensionados, seguridad social y principio de igualdad.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, dieciseis (16) de febrero de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Arturo Castañeda Castañeda demanda el inciso segundo del artículo 143 de la Ley 100 de 1993. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación el Diario Oficial No 41.146 del 22 de diciembre de 1993, y se subraya lo demandado:

“Ley 100 de 1993

(diciembre 23)

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

“……

“Artículo 143. Reajuste Pensional Para Los Actuales Pensionados.

A quienes con anterioridad al 1o. de enero de 1994 se les hubiere reconocido la pensión de vejez o jubilación, invalidez o muerte, tendrán, derecho, a partir de dicha fecha, a un reajuste mensual equivalente a la elevación en la cotización para salud que resulte de la aplicación de la presente ley.

La cotización para salud establecida en el sistema general de salud para los pensionados está, en su totalidad, a cargo de éstos, quienes podrán cancelarla mediante una cotización complementaria durante su período de vinculación laboral.

El Consejo Nacional de Seguridad en salud podrá reducir el monto de la cotización de los

pensionados en proporción al menor número de beneficiarios y para pensiones cuyo monto no exceda de tres (3) salarios mínimos legales.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que el inciso acusado viola los artículos 13 y 53 de la Constitución.

Para el demandante, la norma acusada vulnera los artículos 13 y 53 de la Carta pues "menoscaba los derechos del trabajador" ya que durante la vinculación laboral, los empleados sólo aportan la tercera parte de la cotización (4%), y las dos terceras partes corresponden al patrón, pero cuando acceden a la pensión, "deberán asumir la totalidad del aporte, es decir, el 12%, con lo cual sin lugar a dudas se produce un menoscabo en los ingresos, lo cual resulta manifiestamente contrario a la norma superior".

El actor considera igualmente que el inciso acusado es discriminatorio, lo cual explica así: el inciso primero de ese artículo 143 ordena un reajuste pensional mensual equivalente a la elevación de la cotización para salud que resulte de la aplicación de la Ley 100 de 1993, para aquellos trabajadores que con anterioridad al 1º de enero de 1994 se les hubiese reconocido la pensión de jubilación o vejez, muerte o invalidez. Pero no ocurre lo mismo con quienes se pensionen posteriormente, quienes ven disminuidos sus ingresos, pues la norma acusada les impone la totalidad de la cotización en salud, sin que para ellos se prevea el derecho al reajuste. Según su parecer, existe una violación a la igualdad, pues los primeros pensionados "gozan del incremento y además no están obligados a cotizar sino el 4% para salud; mientras que los segundos, no solamente, no tienen derecho al reajuste, sino que deben hacer un aporte dos veces superior a los primeros".

Finalmente, el demandante sugiere que por tal razón, la norma acusada no permite la conservación del poder adquisitivo de la pensión, a pesar de que el artículo 14 de la misma Ley 100 de 1993 establece que las mesadas deben ser reajustadas de acuerdo a la inflación del año anterior. Según su parecer, los incrementos para quienes se pensionen con posterioridad al 1º de enero de 1994 son, en la práctica, menores, por cuanto automáticamente "deben incrementar los aportes en salud, en razón a que el 12% se lo aplican al monto total de la pensión, lo cual en la práctica se traduce en un incremento menor que el que obtienen los demás pensionados". El actor ilustra entonces numéricamente esos cargos así:

"A un pensionado antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, es decir, enero de 1994 que tenga una pensión de dos millones quinientos mil ($2.500.000,oo) pesos, le descuentan para salud el 4%, es decir, cien mil ($100.000,oo) pesos; y a un pensionado después de enero de 1994, que devengue la misma mesada, le aplican el 12%, es decir, el descuento para salud será de trescientos mil ($300.000,o o) pesos.

De análoga manera es necesario resaltar que en enero del año siguiente cuando se reajustan las pensiones, en el primer caso, si la variación del IPC es del 15%, la mesada será de dos millones ochocientos setenta y cinco mil ($2.875.ooo) pesos, menos el aporte para salud equivalente al 4% ($115.000,oo), la mesada real será de dos millones setecientos sesenta mil ($2.760.000,oo) pesos; en tanto que para los segundos, el aumento en teoría es el mismo, es decir, la mesada es de $2.875.000 pesos, menos el aporte del 12% para salud ($345.000,oo),

es decir la mesada real es de ($2.530.000,oo, lo cual se traduce en un menor incremento, es decir, corresponde solo a un incremento real del UNO PUNTO DOS POR CIENTO (1.2.%) en la mesada del segundo, lo cual obviamente no es, ni equitativo y por tanto la igualdad ante la ley brilla por su ausencia".

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Salud.

El ciudadano Mauricio Fajardo Gómez, actuando como apoderado del Ministerio de Salud, interviene y argumenta que en este caso existe cosa juzgada constitucional, por cuanto la sentencia C-111 de 1996 ya estudió la constitucionalidad del artículo 143 de la Ley 100 de 1993 y concluyó que no violaba los artículos 13 y 53 de la Carta. Es más, según el interviniente, esa sentencia concluye que la disposición acusada desarrolla la Constitución, pues asegura la debida prestación de los servicios de salud a los pensionados.

2. Intervención del Ministerio del Trabajo de Seguridad Social.

El ciudadano Pedro Nel Londoño Cortés, en representación del Ministerio del Trabajo de Seguridad Social, se opone a las pretensiones del actor, por cuanto considera que la sentencia C-111 de 1996 prácticamente ya resolvió el asunto constitucional, pues si bien esa providencia estudió el inciso primero del artículo 143, "la confrontación de la norma acusada con el artículo 13 de la Carta Política surte efecto respecto del inciso segundo según el cual, el pensionado a partir del 1º de enero de 1994 debe asumir la totalidad de la cotización."

3. Intervención del Instituto de Seguros Sociales.

El ciudadano Eduardo Olano Olano, en representación del Instituto de Seguros Sociales, interviene para defender la constitucionalidad de la norma impugnada, pues considera que no existe violación de la igualdad, ya que "los afiliados al régimen contributivo cotizan lo mismo, puede que éstos sean pensionados, trabajadores dependientes, del sector público o privado, o independientes, pero el monto de la cotización es 12%, es decir igual". Igualmente según su parecer, tampoco puede considerarse injusto el hecho de que el trabajador concurra "con una parte de la cotización, durante la vida laboral y con la totalidad de ella en la condición de pensionado." Esta diferencia se explica, agrega el interviniente, por el aporte del patrono, que es "un beneficio o prestación laboral para los trabajadores activos, llamado por quienes cultivan las disciplinas económicas, como un impuesto a la nómina", por lo cual es absurdo, "que se pretenda configurar una desigualdad, por el hecho de que los pensionados, en tal condición ya no gocen de dicha prestación, ya que, repetimos, es una contribución legal de los empleadores para sus trabajadores." Es claro pues, según su criterio, que no podemos considerar iguales "a los trabajadores dependientes y a los pensionados, pues presentan condiciones jurídicas y status diferentes".

De otro lado, el ciudadano considera que tampoco existe vulneración a la igualdad, por el hecho de que la ley establezca un reajuste para todos los que estuvieran pensionados el 1º de enero de 1994, por cuanto la discriminación hubiera ocurrido "si dicho reajuste se hubiera fijado sólo para unos cuantos o para un grupo determinado de esos pensionados, pero el trato de la ley fue exactamente igual para todos esos pensionados." Según su parecer, no

existen razones constitucionales que obliguen a que la ley establezca, para quienes se han pensionado con posterioridad al 1º de enero de 1994, “un reajuste igual a quienes ya estaban pensionados, porque el legislador quiso, de alguna forma, mantenerles el nivel del porcentaje de cotización a quienes, en ese momento gozaban de su pensión de jubilación, vejez, invalidez o sobrevivientes.” Y esta diferencia, agrega el interviniente, encuentra sustento en las circunstancias diversas en que se encontraban quienes eran pensionados antes de la reforma, “quienes pagaban una cotización no viable financieramente, por lo mínima, pero a quienes el legislador quiso proteger, al no recargarlos con la diferencia a sufragar, sino que ésta la puso en cabeza de las entidades pensionantes”. Finalmente, el ciudadano destaca que no obstante lo anterior, la Ley 100 de 1993 previó la posibilidad de que el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, por razones de equidad, pueda reducir el monto de la cotización de los pensionados en proporción al menor número de beneficios y cuyo monto no exceda de tres (3) salarios mínimos legales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, en concepto No 2456, recibido el 21 de septiembre de 1999, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad del inciso acusado. Según su criterio, el primer supuesto normativo de la disposición acusada es que para las personas pensionadas antes del 1º de enero de 1994, existe un incremento del costo de la cotización al sistema de salud que se fijó en un 11% para el año de 1995 y 12% para 1996, de lo que reciben como mesada pensional, por lo cual se dispone un reajuste mensual equivalente a la elevación para la cotización en salud que resulte de la aplicación de la nueva ley. Ese aspecto, precisa el Ministerio Público, ya fue declarado constitucional por la sentencia C-111 de 1996. El segundo supuesto normativo, contenido en el inciso segundo, acusado, cobija a todos los pensionados, y no sólo a las personas que se pensionen con posterioridad al 1º de enero de 1994, y establece que la cotización para salud señalada está a su cargo en su totalidad. El Procurador considera entonces que “la disposición examinada, pretende colocar en pie de igualdad a los dos grupos de pensionados, efectuando una diferenciación proporcionada y razonable que atiende situaciones de hecho diferentes, respetando los derechos adquiridos de los pensionados antes del 1º de enero de 1994”. Conforme a lo anterior, concluye la Vista Fiscal:

“Este Despacho encuentra resulta razonable, proporcional y justificado que el legislador otorgara un tratamiento diferente a los pensionados antes de la expedición de la Ley 100 de 1993 y a los pensionados con posterioridad a su expedición, como en efecto se realiza en los incisos primero y segundo del artículo 143 parcialmente acusado, en relación con la forma como habrá de pagarse la cotización para salud.

Finalmente ha de decirse, que no existe vulneración o desconocimiento de los principios mínimos Consagrados en el artículo 53 de la Carta Política, por el hecho de que cuando el trabajador esté activo tenga a su cargo tan solo un 4% de la cotización en salud toda vez que el 8% restante es aportado por el patrono, lo cual es simplemente una contribución, que en el argot común se ha denominado “un impuesto a la nómina” y el hecho de que una vez cesante este trabajador, por haber adquirido el status de pensionado, éste deba asumirla en su totalidad, lo único que hace es corroborar que todos los pensionados del sistema contributivo frente a Sistema de Seguridad Social integral se encuentran en pie de igualdad.

Así las cosas, no se advierte infracción de los principios mínimos consagrados en el artículo 53 Superior, así como tampoco la pretendida violación del principio de igualdad, como quiera que el modelo desarrollado por el legislador al contemplar las distintas situaciones en que se encontraban los dos grupos de pensionados, lo que hace es garantizar la realización efectiva del principio a la igualdad en su dimensión como diferenciación y, al mismo tiempo, asegurar la viabilidad y proyección del servicio público de Salud."

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 143 de la Ley 100 de 1993, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una norma que hace parte de una ley de la República.

El asunto bajo revisión.

2- El inciso segundo del artículo 143 de la Ley 100 de 1993 establece que corresponde a los pensionados cancelar integralmente la cotización para salud. El actor considera que ese mandato vulnera la Carta, porque disminuye el monto de la pensión, en la medida en que los trabajadores, antes de acceder a la pensión, sólo cancelan un tercio de esa cotización, por cuanto los otros dos tercios corresponden al patrono. Además, agrega el demandante, la norma discrimina entre los propios pensionados, puesto que establece un reajuste de la mesada para quienes accedieron a la pensión antes del 1º de enero de 1994, equivalente a la elevación en la cotización, reajuste que no es previsto para quienes se pensionen posteriormente. Por el contrario, los intervinientes y la Vista Fiscal consideran que la disposición no es discriminatoria, ni afecta el derecho a la pensión, pues la situación de los trabajadores es distinta a aquella de los pensionados, y el patrono cancela los dos tercios de la cotización de salud como un beneficio o prestación en favor de sus trabajadores activos. De otro lado, según su parecer, es razonable que la ley hubiera previsto el reajuste de las mesadas únicamente para quienes se pensionaron antes del 1º de enero de 1994, puesto que a estas personas la propia ley aumenta el monto de sus aportes en salud. Es más, algunos consideran que en este aspecto, prácticamente existe cosa juzgada constitucional material, por cuanto la Corte estudió el asunto en la sentencia C-111 de 1996, en donde declaró la constitucionalidad del primer inciso de ese mismo artículo, que es el que precisamente prevé el reajuste de la mesada para quienes se jubilaron antes de 1994.

Conforme a lo anterior, la Corte comenzará por recordar los criterios desarrollados en la precitada sentencia, con el fin de examinar la constitucionalidad de las diferenciaciones señaladas en el inciso acusado.

Los alcances de la sentencia C-111 de 1996 y el reajuste pensional

3- La sentencia C-111 de 1996, MP Fabio Morón Diaz, precisó que no violaba la igualdad el inciso primero del artículo 143 de 1993, que establece la diferencia de reajuste entre quienes se pensionaron antes del 1º de enero de 1994 y quienes lo hicieran posteriormente. La Corte explicó que la diferencia de reajuste tiene un fundamento objetivo y razonable, puesto que quienes se habían pensionado antes de 1994, cotizaban para la salud un porcentaje menor de su mesada al previsto en la Ley 100 de 1993. Por ende, como esa ley aumentó la

cotización, entonces la propia ley buscó compensar a esos pensionados, incrementándoles su mesada, situación que no se predica de quienes se pensionaron con posterioridad a esa fecha. Dijo entonces esta Corporación:

"A primera vista, el reajuste decretado por la disposición acusada podría parecer un ejemplo típico de desigualdad, como lo entienden la demanda y el Señor Viceprocurador, ya que en realidad los pensionados con anterioridad a enero de 1994, una vez en vigencia la misma ley 100 de 1993 contribuirán al sistema en un monto igual al de quienes resulten pensionados después de aquella fecha y para estos no se previo ningún aumento relacionado con el incremento en la cotización al régimen general en salud que deben cubrir; empero, lo cierto es que a quienes reciban la pensión después de aquella fecha se les aplican las nuevas reglas de montos y cuantías pensionales mientras que los pensionados con anterioridad, recibirían su pensiones de conformidad con su régimen de pensiones y con los reajustes que correspondan.

Es preciso concluir, pues, que en este caso no quiso el legislador hacer un reajuste general de la pensión, que existe consagrado en la mencionada norma, sino resolver un caso específico precisamente para preservar el principio de igualdad, lo cual interpreta y realiza los fines consagrados en el supremo ordenamiento jurídico."

4- Las acusaciones del actor relativas a una violación a la igualdad, debido a que el reajuste se limita a quienes se pensionaron antes de 1994, carece entonces de todo sustento, y ya fue resuelta por esta Corporación en la citada sentencia C-111 de 1996. En este punto existe entonces prácticamente cosa juzgada material, por lo cual, el único problema constitucional a ser resuelto en la presente ocasión es si viola o no la igualdad y la especial protección a los pensionados (CP arts 13 y 53) que la ley establezca que corresponde a los pensionados cancelar el monto total de la cotización de salud. Entra entonces la Corte a estudiar ese interrogante.

5- La Corte comienza por resaltar que es un desarrollo natural de los principios constitucionales que el régimen de seguridad social prevea un amparo en salud para los pensionados, y para tal efecto establezca que estas personas deban cotizar un determinado porcentaje de su mesada. Así, la sentencia C-229 de 1998, MP Alejandro Martínez Caballero, declaró la exequibilidad del artículo 37 del decreto 3135 de 1968, según el cual, los pensionados deberían cotizar un cinco por ciento de su pensión para recibir los servicios de salud. Dijo entonces esta Corporación:

"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."

Es pues claramente constitucional que la ley obligue a los pensionados a cotizar a fin de que reciban los correspondientes servicios de salud. El único interrogante que subsiste es entonces el relativo al monto de esa cotización, pues el actor considera que viola la igualdad

y la especial protección a las pensiones que el jubilado deba cancelar la integridad de ese porcentaje (12 %), mientras que el trabajador activo únicamente contribuye con el 4 %, puesto que el otro 8 % es asumido por el patrono. Según su criterio, esa regulación implica una disminución considerable del ingreso efectivo de los pensionados. Por el contrario, la Vista Fiscal y los intervinientes justifican esa regulación, por cuanto la situación del trabajador activo es distinta a la de los pensionados, pues el primero cuenta con un patrono que debe correr con una parte de la cotización. Por ende, una vez desaparecida esa contribución patronal, es natural que el pensionado asuma la totalidad de la cotización para la salud, pues la seguridad social no es gratuita sino que se financia con los aportes de los beneficiados.

6- La Corte considera que la distinción planteada por la Vista Fiscal y por los intervinientes entre los pensionados y los trabajadores activos es relevante, pues es indudable que se encuentran en una situación jurídica distinta. Por consiguiente, el régimen de seguridad social no tiene que ser idéntico para jubilados y empleados, ni el Legislador está obligado a imponer exactamente las mismas cargas y obligaciones a unos y otros. En esa medida, en principio parece razonable el argumento del Ministerio Público y de los intervinientes, según el cual, si el patrono asume, por mandato legal, dos tercios de la cotización en salud, mientras que el empleado sólo contribuye con un tercio, entonces una vez pensionado el trabajador, puede la ley ordenarle que entre a cancelar la totalidad de la cotización, por cuanto la obligación patronal cesa. En principio no parece entonces existir una violación a la igualdad.

Principio de solidaridad y regulación legal de la seguridad social

7- A la argumentación precedente puede objetarse, como implícitamente lo hace la demanda, que la regulación es inconstitucional por cuanto disminuye los ingresos efectivos del empleado, precisamente en el momento en que éste se pensiona, esto es, cuando entra al período laboralmente menos productivo de su vida y merece entonces la mayor protección estatal. Según esta tesis, más allá de la distinción formal entre la situación jurídica de un jubilado y un empleado activo, lo cierto es que una persona apenas adquiere la pensión, sufre una pérdida de aproximadamente 8%, en su ingreso real, puesto que debe comenzar a asumir la totalidad de la cotización en salud.

A pesar de su aparente fuerza, la Corte considera que ese argumento no es de recibo, por cuanto desconoce los principios constitucionales que orientan la seguridad social, y en especial el de solidaridad, así como la libertad que tiene el legislador para configurar el régimen jurídico en este campo.

8- El artículo 48 de la Carta señala unos principios básicos que estructuran la seguridad social, pero confiere al Congreso una amplia posibilidad de regular de maneras distintas este servicio obligatorio, puesto que establece que éste se presta, con base en los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, “en los términos que establezca la Ley” (inciso primero) y comprende “la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley” (inciso tercero). Por ende, el Legislador tiene la facultad de determinar los servicios que comprende la seguridad social y desarrollar el alcance del principio de solidaridad. Por ello, tal y como esta Corte lo ha señalado, “el legislador tiene una variedad de opciones para

desarrollar el mandato del art. 48, y naturalmente una amplia competencia para crear el sistema o los sistemas de seguridad social que mas se adecuen a las finalidades del Estado Social de Derecho" (Sentencia C-538 de 1996, MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración 2.2. f).

De otro lado, en múltiples ocasiones, esta Corte ha mostrado la importancia que tiene el principio de solidaridad1, que constituye tanto un deber exigible a las personas, en ciertas situaciones (CP art. 95 ord 2º), como un principio que gobierna el funcionamiento de determinadas instituciones en el Estado social (CP arts 1º y 48). Además, esta Corporación ha precisado que ese principio constituye un criterio hermenéutico útil para especificar el alcance y sentido de ciertas disposiciones y situaciones fácticas. Igualmente, esta Corte ha indicado que la solidaridad hace referencia al deber que tienen las personas, por el solo hecho de hacer parte de una determinada comunidad humana, de contribuir con sus esfuerzos a tareas comunes, en beneficio o apoyo de los demás asociados o del interés colectivo2. Por consiguiente, en materia de seguridad social, el principio de solidaridad implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto.

9- En esas condiciones, si la solidaridad constituye uno de los principio básicos de la seguridad social, pero el Legislador goza de una considerable libertad para optar por distintos desarrollos de este sistema, una consecuencia se sigue: la ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma cómo los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad en este campo. Por consiguiente, en tal contexto, bien puede la ley establecer que el pensionado debe cancelar en su integridad la cotización en salud. En efecto, en la medida en que la persona se pensiona, cesa la relación laboral y el patrono deja de sufragar las dos terceras partes de la cotización del trabajador. Es obvio que para asegurar la viabilidad financiera del sistema de salud, algún agente debe abonar esa suma, que era anteriormente cubierta por el empleador. Por ende, el Congreso decidió que ésta fuera asumida directamente por el pensionado, lo cual es un desarrollo legal posible. Es cierto que había otras alternativas, como recurrir a recursos presupuestales para financiar la seguridad social, o aumentar la cotización de los trabajadores activos. La ley hubiera podido eventualmente optar por esas regulaciones. Pero nada en la Carta se opone a que el Congreso establezca que es deber del pensionado cancelar ese monto de cotización, que no es desproporcionado, ya que es una contribución solidaria que evita mayores impuestos, o aumentos en el nivel de cotización de los trabajadores activos.

Esta decisión legislativa, sin ser la única posible, es entonces un desarrollo razonable del principio de solidaridad, puesto que en la actualidad, gran parte de la viabilidad financiera del sistema de seguridad social, tanto a nivel de pensiones como de salud, reposa en los trabajadores activos, en la medida en que, en las últimas décadas, ha disminuido el número de trabajadores activos por pensionado. Por ende, si los propios pensionados no asumen su cotización en salud, es muy probable que la ley hubiera debido incrementar los aportes de los trabajadores. De esa manera, gracias a la norma acusada, los pensionados contribuyen a que las cargas impuestas a los empleados activos sean menores, lo cual representa, en cierta medida, un principio legítimo de solidaridad intergeneracional. En efecto, los jubilados de hoy, en el pasado, cuando eran empleados, se beneficiaron de que las cotizaciones en

salud no fueran excesivas. A su vez, los trabajadores contemporáneos, que gracias al aporte de los pensionados, no ven incrementadas su cotización, deberán en el futuro, al jubilarse, asumir integralmente ese aporte para garantizar la sostenibilidad del sistema de salud, no sólo para ellos, sino para las generaciones venideras.

10- Con todo, podría argumentarse que la opción legislativa es en este caso inequitativa, puesto que descarga el peso financiero en el pensionado, que es tal vez el sujeto que, por sus condiciones de debilidad, merece mayor protección estatal en el sistema de seguridad social. Esa objeción no es válida, por varias razones que justifican que la ley ordene al jubilado a asumir en su integridad la cotización en salud. De un lado, y como ya se señaló, es una decisión razonable para la sostenibilidad financiera del sistema, debido a la reducción del número de trabajadores por pensionado.

De otro lado, si bien los pensionados pertenecen en general a la tercera edad, y ameritan entonces un amparo especial por las autoridades (CP arts 13 y 46), tal y como esta Corte lo ha resaltado3, también es indudable que los jubilados suelen tener menores obligaciones frente a terceros, que aquellas que usualmente tienen los trabajadores activos. En efecto, lo corriente es que las personas formen un hogar y tengan sus hijos mientras son trabajadores activos, por lo cual muchos de los empleados tienen personas a su cargo en ese período de su vida. Por el contrario, esa situación es de menor ocurrencia en el caso de los pensionados. En tales circunstancias, es una opción legítima que el Congreso haya decidido no recargar la cotización de los trabajadores activos, puestos que éstos se encuentran usualmente en una etapa en la cual deben responder financieramente por otras personas.

En tercer término, la Corte destaca que de conformidad con el artículo 17 de la Ley 100 de 1993, en el momento en que la persona reúne los requisitos para acceder a la pensión, entonces cesa su obligación de cotizar por tal concepto. En cierta medida, y sin que existan equivalencias matemáticas, la disminución del ingreso del jubilado, por cuanto debe asumir integralmente su cotización en salud, es en parte compensada por el hecho de que cesa la obligación de aportar para pensiones.

Finalmente, la propia disposición establece dos salvaguardas para evitar que la carga financiera pueda ser excesiva para determinados pensionados. De un lado, la norma señala que, mediante una cotización complementaria durante su período de vinculación laboral, el propio trabajador podrá cancelar anticipadamente esa cotización en salud. Por ende, si una persona quiere evitar la reducción de su ingreso efectivo, cuando sea pensionado, puede recurrir a ese sistema de anticipos. De otro lado, por razones de equidad, y para proteger a las personas de menores recursos, la ley establece que el Consejo Nacional de Seguridad en salud puede reducir el monto de la cotización de los pensionados en proporción al menor número de beneficiarios y para pensiones cuyo monto no exceda de tres (3) salarios mínimos legales.

11- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que no viola la igualdad, ni la especial protección a las personas de tercera edad, que la norma acusada establezca que la cotización en salud está integralmente a cargo de los pensionados. Es cierto que, como ya se señaló, el Congreso hubiera podido recurrir a otros mecanismos para financiar el servicio de salud a los jubilados, pero la opción legislativa se encuentra dentro los marcos que la Carta

establece para el diseño de la seguridad social, y en este campo, como en tantos otros, el control constitucional es ante todo un control de límites. La norma acusada será entonces declarada exequible.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 143 de la Ley 100 de 1993.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Magistrado Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver, entre otras, las sentencias T-125 de 1994 y T-277 de 1999

2 Ver, entre otras, las sentencias T-389 de 1999 y T-550 de 1994

3 Ver entre otras, la sentencia T-801 de 1998, fundamentos 11 y 19