

C-494-94

Sentencia No. C-494/94

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

REF: Expediente No. D – 568

Acción pública de inconstitucionalidad contra el inciso 3o. del artículo 242 de la Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”.

MATERIA:

* Prohibición de pactar retroactividad en el régimen de cesantía aplicable a los nuevos servidores del sector salud.

* Derecho de Negociación y Contratación Colectiva.

ACTOR:

JAIME ANTONIO DIAZ MARTINEZ

MAGISTRADO PONENTE:

HERNANDO HERRERA VERGARA

Aprobada por Acta No. 57 de noviembre 3 de 1994.

Santafé de Bogotá D.C., Noviembre tres (3) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

Procede la Corte Constitucional a resolver la demanda de inconstitucionalidad que ante esta Corporación presentó el ciudadano JAIME ANTONIO DIAZ MARTINEZ contra el inciso 3o. del artículo 242 de la Ley 100 de 1993.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó además del envío de los

antecedentes legislativos de la ley parcialmente acusada, que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte por el término de diez (10) días, para efectos de asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, al igual que a los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho y de Trabajo y Seguridad Social, a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

Cumplidos como se encuentran los trámites constitucionales y legales, procede la Corte a decidir.

II. LA NORMA PARCIALMENTE ACUSADA

Se transcribe a continuación el texto de la norma parcialmente acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.148 del jueves ventitres (23) de diciembre de 1993. Se subraya lo acusado.

“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 COLOMBIA

DECRETA

“...

TITULO VI

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Artículo 242.- Fondo Prestacional del Sector Salud. El Fondo del Pasivo Prestacional para el sector salud, de que trata la Ley 60 de 1993, cubrirá las cesantías netas acumuladas y el

pasivo laboral por pensiones de jubilación causado a 31 de diciembre de 1993.

El costo adicional generado por concepto de la retroactividad de la cesantía del sector salud que a la vigencia de esta ley tienen derecho a ello, conforme al artículo 33 de la Ley 60 de 1993, y para los fines previstos en ésta, será asumido por el Fondo del Pasivo Prestacional y las entidades territoriales, en los plazos y términos de concurrencia que establece la misma ley.

A partir de la vigencia de la presente ley no podrán reconocerse ni pactarse para los nuevos servidores del sector salud, retroactividad en el régimen de cesantía a ellos aplicable.

En el caso de que las instituciones a que se refiere el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y para los efectos allí previstos, estén reconociendo por un régimen especial un sistema pensional distinto al exigido por la entidad de previsión social a la cual se afilien o se encuentren afiliados los trabajadores correspondientes, la pensión será garantizada por el Fondo del Pasivo Prestacional y las entidades territoriales, hasta el momento en que el trabajador reúna los requisitos exigidos por la entidad de previsión y los diferenciales de pensión serán compartidos y asumidos por el Fondo, las entidades territoriales y la mencionada entidad previsional, en la porción que a cada cual le corresponda.

Las entidades del sector salud deberán seguir presupuestando y pagando las cesantías y pensiones a que están obligadas hasta tanto no se realice el corte de cuentas con el fondo prestacional y se establezcan para cada caso la concurrencia a que están obligadas las entidades territoriales en los términos previstos en la Ley 60 de 1993.

Parágrafo. Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, entiéndese por cesantías netas, las cesantías acumuladas menos las pagadas a 31 de diciembre de 1993.

III. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

El ciudadano JAIME ANTONIO DIAZ MARTINEZ considera que la norma cuya constitucionalidad cuestiona, es violatoria de la Constitución Política en sus artículos 1o., 2o., 4o., 25, 39, 53 y 55.

IV. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Afirma el actor, que los trabajadores oficiales poseen un vínculo de carácter contractual que les otorga un mínimo de derechos en sus condiciones de trabajo. Dichas condiciones sólo pueden ser mejoradas mediante las vías que permite la ley, dentro de las cuales la más importante, a su juicio, es la contratación colectiva. Esta prerrogativa encuentra respaldo tanto en la Constitución Nacional como en la ley a través de los derechos adquiridos.

La norma acusada en su sentir está entonces vulnerando ese derecho de contratación colectiva, mediante el cual podría lograrse el mejoramiento de las condiciones de trabajo, a través del establecimiento de un régimen de retroactividad de las cesantías.

Siendo la negociación colectiva una garantía cierta para los trabajadores resulta improcedente para el actor que la ley le imponga limitaciones, como sucede en el presente caso.

Para concluir estima que por esta misma razón, el fragmento acusado vulnera el Convenio 98 de la O.I.T., ratificado por Colombia mediante la Ley 27 de 1976, cuyo artículo 4o. estipula que los Estados deben adoptar medidas adecuadas para estimular y fomentar entre las organizaciones de trabajadores y los empleadores u organizaciones de empleadores, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de regular las condiciones de empleo.

V. INTERVENCION CIUDADANA

Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano JESUS VALLEJO MEJIA presentó escrito en el que impugna la demanda bajo estudio, con base en las siguientes consideraciones:

A su juicio, las apreciaciones del actor parten del supuesto inadmisibles de que la ley no puede establecer límites al derecho de negociación colectiva que consagra el artículo 55 Superior, cuando es éste el que precisamente lo faculta para establecer las excepciones necesarias para la efectividad y ejercicio del derecho. Por ello, estima que la restricción que contempla el artículo en lo acusado, cabe dentro de la competencia del Congreso.

Posteriormente, indica que el actor plantea prácticamente la constitucionalización del régimen de la legislación laboral, lo cual no resulta aplicable, ya que la Carta no ha establecido que las disposiciones de dicha legislación se entienden incorporadas a su texto y

gozan de igual rango que las suyas, de modo que la ley ordinaria no pueda modificarlas.

Concluye manifestando que no debe acogerse el argumento de que la norma en lo acusado viola la regulación internacional del trabajo, pues ello no significa que la legislación interna quede inhibida para disponer sobre límites a la negociación colectiva laboral.

VI. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante apoderado, presentó escrito justificando la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada, y solicitando la declaratoria de exequibilidad de la misma.

A su juicio, el derecho de negociación colectiva admite las excepciones que establezca la ley según el artículo 55 de la Carta, y eso es precisamente lo que hace la norma cuestionada.

Estima que dicha norma solo tiene efectos a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993, por lo cual no afecta derechos adquiridos ni situaciones jurídicas concretas ya que solo se aplica para los nuevos servidores del sector salud, dejando a salvo cualquier expectativa o derecho de los ya vinculados a este sector.

La norma acusada, según indica, sólo se refiere a la imposibilidad de darle efectos retroactivos al régimen de cesantías, por lo que se puede realizar cualquier negociación sobre las cesantías, pero sus efectos sólo se proyectarán hacia el futuro, lo cual es la regla general de toda convención o contrato.

Por otra parte, alude a la aplicación de los Convenios de la O.I.T., frente a lo cual estima que debe revisarse la jurisprudencia de la Corte Constitucional plasmada en la sentencia No. C-562 de 1992, MP. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein, según la cual, si bien es cierto estos convenios no reúnen las exigencias para convertirse en tratados internacionales, sí pueden tenerse como tales, pues son instrumentos internacionales que contienen normas de derecho adoptadas por un órgano colectivo, con la aclaración de que carecen de ratificación.

Al respecto considera, que si bien el artículo 53 de la Carta establece que los convenios internacionales de trabajo están incorporados en la legislación interna, no por ello puede concluirse que se asimilan a los tratados y que constituyen norma de interpretación de la Constitución, pues se llegaría al contrasentido de que una norma de rango legal determine la

interpretación de una norma Superior.

Por ello, concluye que el artículo 55 constitucional no debe interpretarse de conformidad con los Convenios de la O.I.T. pues estos sólo tienen rango legal y su aplicación debe sujetarse a la Constitución y regirse por las normas del Código Civil, en cuanto a prevalencia de la ley posterior y de la ley especial.

VII. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio No. 457 de julio 11 de 1994, el Jefe del Ministerio Público, doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla, envió a esta Corte el concepto de rigor en relación con la demanda instaurada contra el inciso tercero del artículo 242 de la Ley 100 de 1993, solicitando declarar su exequibilidad.

Después de hacer algunas precisiones en torno al mínimo de derechos y garantías que para los trabajadores contemplan la ley laboral y la Constitución Nacional, así como de la figura de la negociación colectiva, el señor Procurador acoge los planteamientos de los intervinientes en este proceso y manifiesta sobre el particular:

“Tanto el impugnante a la demanda, Dr. Jesús Vallejo Mejía, como el apoderado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dr. Juan Manuel Charry Urueña, sostienen en sus escritos que el derecho de negociación colectiva regulado en la transcrita norma constitucional tiene excepciones y límites que son señalados por la ley, de manera que la prohibición contenida en la norma acusada sería por tanto una excepción al derecho de negociación colectiva.

Comparte el Procurador los anteriores planteamientos que identifican en la reserva legal para el establecimiento de excepciones a las negociaciones colectivas la voluntad del constituyente de fijar ciertos límites a este tipo de acuerdos.”

Del mismo modo, manifiesta que el derecho a la cesantía es de carácter patrimonial y goza del amparo y garantía consagrado en el artículo 58 Superior, por lo que no puede ninguna ley posterior desconocerla ni disminuirla. Sin embargo, sostiene el concepto fiscal que lo que si puede hacer el legislador es modificar las bases de su reconocimiento y liquidación pero sólo hacia el futuro, tal como lo hizo la norma acusada respecto a los servidores del sector salud.

Al respecto, sostiene que:

“Es por ello que la norma en cuestión no puede afectar ni afecta con sus mandatos derechos adquiridos ni situaciones jurídicas concretas, limitándose su aplicación solamente a quienes en el futuro adquieran el vínculo con el sector salud.

Ahora bien, ha sido opinión reiterada del Ministerio Público que el régimen económico de la cesantía de los trabajadores, independientemente del sector al que pertenezca quien la causa, forma parte del ámbito de la intervención del Estado y éste bien puede expedir las normas de rango legal que hagan efectiva tal facultad, con propósitos racionalizadores. Así la definición del citado sistema y el señalamiento de las más generales características de dicha prestación es competencia plena del Congreso.

...”

Para concluir, afirma que no resulta desvertebrado el principio de igualdad a que se refiere el demandante, ya que se da un tratamiento diferenciado pero para personas que se encuentran en supuestos distintos.

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera.- La Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente la demanda de inconstitucionalidad instaurada contra el inciso tercero del artículo 242 de la Ley 100 de 1993, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Nacional.

Segunda. Cosa Juzgada Constitucional.

Teniendo en cuenta que la disposición a que se refiere esta demanda ya fue objeto de estudio y decisión en materia de constitucionalidad, tal como consta en la Sentencia No. C-408 de 15 de septiembre de 1994 (MP. Dr. Fabio Morón Díaz), emanada de la Sala Plena de esta Corporación, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 243 de la Constitución Política, habrá de estarse a lo resuelto en esa providencia.

Dentro de los argumentos que expuso la Corte para tomar dicha determinación, vale la pena citar los siguientes:

“Lo primero que debe señalarse para desestimar el criterio de la demanda es que los trabajadores nuevos no tienen derechos adquiridos y lo lógico, normal y razonable es que las nuevas relaciones de trabajo, consulten elementos sociales y económicos, considerados por el legislador, al disponer que no podrán reconocerse ni pactarse para los nuevos servidores del sector salud, retroactividad en el régimen de cesantías a ellos aplicables. Téngase en cuenta que la cuestión aparece muy clara y precisa en el inciso de este artículo. Se refiere la norma a un régimen legal propio de los servidores del servicio público de salud, escapando de su órbita reguladora la capacidad negociadora del sector laboral, y en este sentido no tiene razón el señor Procurador en sus conceptos al respecto. Lo cierto es que la tendencia legislativa de los últimos años es contraria a la retroactividad de las cesantías, luego de encontrar válidas operaciones econométricas que justifican tal tendencia... Si lo que se pretende es la retroactividad de las cesantías de los nuevos empleados del sector salud, la definición del punto corresponde al legislador resultando por este aspecto igualmente constitucional el artículo 242”.

IX. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y previos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

R E S U E L V E :

Estése a lo resuelto en la Sentencia No. C-408 del 15 de septiembre de 1994, mediante la cual se declaró exequible el artículo 242, inciso tercero de la Ley 100 del 23 de diciembre de 1993, “por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MONCALEANO

Secretaria General