Sentencia C-1027/02

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Objeto

Con la Ley 100 de 1993 se creó en el país el llamado sistema de seguridad social integral, con el objeto de garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad, dentro del criterio de una calidad de vida en consonancia con el postulado constitucional de un orden social justo e igualitario, acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

SEGURIDAD SOCIAL-Servicio público obligatorio

SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Alcance de la expresión

SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Regímenes de excepción

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Exclusión de algunos sectores de población

COMPETENCIA JUDICIAL-Asignación ordinaria por legislador

Debe la Corte expresar una vez más que la asignación de una competencia en determinada autoridad judicial no es una decisión que exclusivamente esté en cabeza de la Constitución sino que pertenece ordinariamente al legislador, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de determinarla en forma expresa entre los diferentes órganos judiciales, y que al ejercer tal atribución no se desconozcan los mandatos de la Carta Política.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN COMPETENCIA JUDICIAL-Alcance

COMPETENCIA JUDICIAL-Asignación legal

SEGURIDAD SOCIAL-Múltiple dimensión/SEGURIDAD SOCIAL-Concepto constitucional/SEGURIDAD SOCIAL-Carácter omnicomprensivo de concepto

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGIMEN JURIDICO DE SEGURIDAD SOCIAL-Amplitud/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGIMEN JURIDICO DE SEGURIDAD SOCIAL-No es absoluta

PRINCIPIO DE UNIDAD JURISDICCIONAL-Alcance/SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Unidad conceptual

SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Solución de controversias por un proceso especial y una jurisdicción especializada

REGIMEN JURIDICO DE SEGURIDAD SOCIAL-Diseño legislativo

No cabe duda que el legislador es el llamado a diseñar el régimen jurídico de la seguridad social con sujeción a los principios superiores de eficiencia, universalidad y solidaridad, facultad que implica también la asignación de las competencias jurisdiccionales para el conocimiento de las controversias sobre esta materia.

REGIMEN JURIDICO DE SEGURIDAD SOCIAL-Asignación legislativa de competencias jurisdiccionales

COMPETENCIA JUDICIAL-Radicación en una determinada autoridad pertenece al resorte ordinario del legislador

REGIMEN JURIDICO UNIFICADO EN SEGURIDAD SOCIAL-Asignación de competencia para solución de controversias

REGIMEN JURIDICO ESPECIALIZADO EN SEGURIDAD SOCIAL

COMPETENCIA JUDICIAL EN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Estructuración

JURISDICCION ORDINARIA LABORAL EN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Competencia

JURISDICCION ORDINARIA LABORAL EN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD-Alcance

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Alcance

El artículo 229 Superior garantiza a toda persona el derecho para acceder a la administración de justicia, garantía que entraña la posibilidad de acudir libremente a la jurisdicción siendo parte en un proceso, promoviendo la actividad jurisdiccional que concluya con una decisión final motivada, razonable y fundada en el sistema de fuentes. También implica la existencia de pretensiones legítimas en cabeza de quienes accionan el aparato de la justicia. La jurisprudencia constitucional ha expresado que el acceso a la administración de justicia se constituye para el individuo en una necesidad inherente a su condición y naturaleza, ya que sin él los sujetos y la sociedad misma no podrían desarrollarse y carecerían de un instrumento esencial para garantizar su convivencia armónica, como es la aplicación oportuna y eficaz del ordenamiento jurídico que rige a la sociedad, y se daría paso a la primacía del interés particular sobre el general, contrariando postulados básicos del modelo de organización jurídica-política por el cual optó el Constituyente de 1991.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Fundamental

La Corte ha afirmado que el derecho de acceder a la administración de justicia es un derecho fundamental, cuyo alcance no puede concebirse dentro de los estrechos moldes de una posibilidad formal de llegar ante los jueces, o en la simple existencia de una estructura judicial lista a atender las demandas de los asociados, puesto que su esencia reside en la certidumbre de que, ante los estrados judiciales, serán surtidos los procesos a la luz del orden jurídico aplicable, con la objetividad y la suficiencia probatoria que aseguren un real y ponderado conocimiento del fallador acerca de los hechos materia de su decisión.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Efectividad

DERECHO A LA IGUALDAD EN ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Idéntica

oportunidad de ingresar a los estrados judiciales

La jurisprudencia ha señalado que el artículo 229 de la Carta debe ser concordado con el artículo 13 ibidem que consagra el derecho de igualdad, de tal manera que el derecho a acceder igualitariamente ante la justicia implica no sólo el derecho a idéntico tratamiento por parte de jueces y tribunales ante situaciones similares sino también "la idéntica oportunidad de ingresar a los estrados judiciales", pues conforme al citado mandato superior el anotado principio significa igualdad no sólo en los textos jurídicos sino también en la aplicación de dichos textos. "En consecuencia ya no basta que las personas gocen de iguales derechos en las normas positivas ni que sean juzgadas por los mismos órganos. Ahora se exige además que en la aplicación de la ley las personas reciban un tratamiento igualitario".

TEST DE IGUALDAD-Improcedencia por supuestos diferentes

JURISDICCION ORDINARIA LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL-Exclusión de regímenes de excepción

JUEZ NATURAL-Naturaleza de relación jurídica y actos jurídicos que se controvierten

JUEZ NATURAL EN REGIMENES EXCEPCIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

JURISDICCION-Congestión judicial

Referencia: expediente D-4027

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001 "Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo".

Demandante: Omar Cabrera Polanco

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil dos (2002)

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, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción publica de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6 y 242-1 de la Carta Política, el ciudadano Omar Cabrera Polanco solicita a esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad del numeral 4º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001 "Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo".

La Magistrada Ponente mediante auto del treinta (30) de mayo de dos mil dos (2002) admitió

la demanda de la referencia, al haberse satisfecho los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991.

Dispuso, así mismo, el traslado al Señor Procurador General de la Nación, para efectos de obtener el concepto de su competencia, al tiempo que ordenó comunicar la iniciación del proceso al Señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso Nacional, al igual que al señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministro de Salud, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, a la Dirección de Sanidad Militar, a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a la Empresa Colombiana de Petróleos -Ecopetrol-, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Departamento Administrativo de la Función Pública, con el objeto que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

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. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

Se transcribe a continuación el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.640 del ocho (8) de diciembre de dos mil uno (2001), subrayando el aparte sobre el cual recae la acusación:

LEY 712 DE 2001

(diciembre 5)

Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

El Congreso de Colombia

Decreta:

“Artículo 2o. Competencia General. La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:

4. Las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.

III. LA DEMANDA

Estima el accionante que la disposición acusada es violatoria del principio de igualdad

consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, pues en su concepto solamente permite el acceso a la jurisdicción ordinaria laboral de aquellas controversias referentes al Sistema de Seguridad Social Integral regidas por la Ley 100 de 1993, situación que es abiertamente discriminatoria toda vez que excluye del conocimiento de dicha jurisdicción las controversias concernientes a los regímenes especiales contemplados en el artículo 279 de dicha ley, con la cual se evidencia la contradicción de la norma impugnada con el Ordenamiento Superior, dado que en la práctica se estaría permitiendo que la resolución de una misma clase de conflictos esté atribuida a diferentes jurisdicciones.

Por tal razón el actor solicita a esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad del aparte demandado, o en su defecto una declaratoria de constitucionalidad condicionada mediante la cual se determine con precisión que el Sistema de Seguridad Social en nuestro país es integral y por ende la jurisdicción ordinaria laboral conoce no sólo de las controversias referentes al Sistema de Seguridad Social Integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan contemplado en la Ley 100 de 1993 y en el Decreto 1295 de 1994, sino que dicha competencia se extiende de igual manera a los regímenes especiales de que habla el articulo 279 de la Ley 100 de 1993.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Salud

El ciudadano Bernardo Alfonso Ortega Campo, obrando en representación del Ministerio de Salud, intervino para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

En criterio del interviniente, el legislador goza de libertad de configuración para fijar la competencia general de la jurisdicción ordinaria laboral, tal como lo hizo a través del artículo 2º de la Ley 712 de 2001, mediante el cual le asignó a dicha jurisdicción el conocimiento de las diferencias sobre el régimen de seguridad social integral que surjan entre entidades públicas y privadas y sus afiliados, sin que ello implique el desconocimiento del principio de igualdad material respecto de los regímenes especiales contemplados en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, pues tal como se expresó dicha atribución pertenece al resorte exclusivo del legislador sin que ello contravenga el Ordenamiento Constitucional.

1. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El ciudadano José Ernesto Morales Morales, obrando en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, intervino para defender la constitucionalidad del precepto legal acusado.

En su concepto la Ley 712 de 2001 que reforma el Código Procesal del Trabajo introduce un cambio fundamental en nuestra legislación laboral haciendo realidad el principio de unidad de jurisdicción y de especialidad para la Seguridad Social Integral, atribuyendo el

conocimiento de las controversias suscitadas en cuanto a dicha materia a la jurisdicción ordinaria laboral.

En lo que respecta al cargo formulado por el actor contra la disposición acusada, sostiene el interviniente que no existe vulneración al postulado de igualdad puesto que el mismo legislador fue quien a través del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, contempló la existencia de unos regímenes prestacionales de excepción cuya normatividad difiere en gran medida de la aplicada a los ciudadanos cobijados por la Ley 100 de 1993, motivo por el cual considera plenamente razonable que ante la existencia de situaciones disímiles se asigne un tratamiento diverso sin que ello implique desconocimiento alguno del Ordenamiento Superior.

1. Departamento Administrativo de la Función Pública

El ciudadano Antonio Medina Romero, obrando como apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, intervino para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

En su concepto, el respeto del postulado de igualdad consagrado en la Constitución Política no puede llegar al límite de desfigurar la tarea legislativa atribuida al Congreso de la República, hasta el punto de negar la posibilidad que tiene dicha Corporación de establecer normas especiales, excepciones, prohibiciones o requisitos para adelantar una determinada actividad o para ejecutar cierto acto jurídico, pues ello conduciría inevitablemente a la esterilidad de nuestro ordenamiento legal.

Por tanto, considera que el artículo 13 Superior no contempla en sí mismo la exclusión de un tratamiento diferente a sujetos colocados en distintas situaciones de hecho cuando existe motivo razonable que lo justifique, razón por la cual desestima el argumento expuesto por el actor en lo que respecta a la supuesta discriminación que pesa sobre las personas cobijadas por los regímenes excepcionales del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, de no poder acudir a la jurisdicción ordinaria laboral para la solución de las controversias referentes a la seguridad social.

1. Caja de Retiro de las Fuerzas Militares

El ciudadano Simón Enrique Guzmán Pulido, obrando en su condición de Jefe (E) de la Oficina Jurídica de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, intervino para defender la constitucionalidad del precepto acusado.

En su criterio, no tiene razón el accionante cuando arguye que la norma acusada conculca el principio de igualdad al permitir que algunas controversias en materia de seguridad social sean dirimidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no por la ordinaria laboral, pues en su sentir tal diferenciación fue establecida por el mismo legislador en forma racional e idónea al garantizar el acceso a la administración de justicia para las personas que se encuentren amparadas por los regímenes excepcionales contemplados en el artículo 279

de la Ley 100 de 1993.

1. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El ciudadano Guillermo López Guerra intervino aunque en forma extemporánea en nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia para solicitar la constitucionalidad del numeral 4º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001.

El interviniente considera pertinente señalar que el ámbito de competencia tanto de la justicia ordinaria laboral como el de la justicia administrativa laboral ha sido ampliamente estudiado por la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha fijando una serie de linderos muy claros en lo que respecta a dicha materia, y es así como a través de la sentencia del 18 de julio de 1983 la Sección Segunda de dicha Corporación precisó que cuando se habla de acciones emanadas directa o indirectamente de un contrato de trabajo o provenientes de una relación de empleo publico se alude a tres tipos de situaciones: la contractual de carácter particular, la contractual de índole oficial, que es la del trabajador oficial, y la de naturaleza legal y reglamentaria, que es la del empleado público. En los dos primeros casos actúa por vía de conocimiento y de ejecución la justicia del trabajo; en el tercero, el conocimiento de la controversia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la ejecución de las obligaciones a la justicia del trabajo.

Sin embargo y a pesar de la consideración anteriormente referida el interviniente estima que la disposición acusada contempla en si misma la obligación de que las controversias vinculadas al Sistema de Seguridad Social Integral en nuestro país independiente de la fuente que las origine, de su naturaleza jurídica y de los actos que a ellas den lugar, sean de conocimiento de la jurisdicción ordinaria laboral sin que se distinga que la causa que les dio origen esté fundada en una relación de trabajo, en un contrato de trabajo, en un contrato civil o comercial, en una relación especial de carácter administrativo, etc., razón ésta de la cual se deriva su inexequibilidad parcial, toda vez que en su criterio la disposición legal materia de estudio no tiene en cuenta el origen de las obligaciones y derechos que han dado lugar al respectivo conflicto jurídico motivo por el cual surge su inconformidad con el Ordenamiento Superior.

1. Ministerio de Educación Nacional

La ciudadana Julia Betancourt Gutiérrez actuando como apoderada de la Nación – Ministerio de Educación Nacional, intervino aunque en forma extemporánea para defender la constitucionalidad del precepto legal acusado.

En su criterio, no son de recibo los argumentos expuestos por el demandante pues la norma acusada no contempla ningún tipo de discriminación para que las personas afiliadas a los regímenes de excepción del Sistema de Seguridad Social Integral acudan a la administración de justicia en igualdad de condiciones a efectos de dirimir las controversias que se originen en cuanto al tema, pues lo realmente contrario a la Carta sería si sólo se les permitiera el

acceso a la justicia a los cobijados por la Ley 100 de 1993 y a los que se excepcionan de la misma se les impidiera.

Por tanto, concluye la interviniente que la disposición acusada no vulnera el Ordenamiento Superior toda vez que no existe restricción o discriminación alguna para que los ciudadanos vinculados a los regímenes especiales del artículo 279 de la Ley 100 de 1993 acudan a reclamar sus derechos ante la administración de justicia.

1. Dirección de Sanidad de la Policía Nacional

El Brigadier General Luis Eduardo García Osorio en su condición de Director de Sanidad de la Policía Nacional, intervino de manera extemporánea para defender la constitucionalidad del numeral 4º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001.

En su concepto, la norma cuestionada no consagra trato discriminatorio alguno en lo que concierne a la posibilidad que tienen las personas que pertenecen a los regímenes especiales del artículo 279 de la Ley 100 de 1993 de acudir a la jurisdicción ordinaria para resolver las diferencias suscitadas en cuanto al sistema de seguridad social integral, pues la diferenciación hecha por el legislador en torno a esta materia no es caprichosa ya que la misma corresponde a una concepción que se encuentra enmarcada dentro del obedecimiento de las normas generales sobre la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa establecidas en los artículos 128 y siguientes del Código Contencioso Administrativo.

Admite que con la expedición de la Ley 712 de 2001 en ningún momento se estableció un tratamiento discriminatorio que implique la negación de la posibilidad de acceder a la administración de justicia por parte de los afiliados a dichos regímenes excepcionales, puesto que como ya lo señaló, la atribución del conocimiento de éstos conflictos jurídicos se encuentra asignada a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, situación que en nada contradice los mandatos de nuestro Ordenamiento Constitucional, toda vez que el conocimiento específico de las actuaciones del Estado y de sus entidades de cualquier orden garantiza a los usuarios de los regímenes excepcionales el desarrollo de procedimientos que conciernen directamente con el ejercicio de la función pública.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2936 solicita a la Corte la declaratoria de inexequibilidad de la expresión “integral” contenida en el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001 y a su vez la integración de la unidad normativa respecto del artículo 11 del mismo ordenamiento legal, procediendo en consecuencia a declarar igualmente la inconstitucionalidad de la misma expresión contenida en la citada disposición, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, el Jefe del Ministerio Público señala que en virtud de lo dispuesto en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 48 de la Carta Política, la prestación del servicio público de la seguridad social, se debe realizar “…en los términos que establezca la ley”, es decir, que el legislador goza de cierto grado de libertad de configuración respecto a esta materia y por ello es dada la existencia de diferentes regímenes siempre y cuando ellos

respeten las disposiciones y límites previstos por el propio Constituyente en torno al tema.

En virtud de lo anterior, el mismo legislador en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 estableció una serie de excepciones a la aplicación del Sistema Integral de Seguridad Social contenido en dicha normatividad, asignando la competencia para dirimir las controversias que surjan al interior de ellas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, todo ello con fundamento en el principio de legalidad.

Sin embargo, el mismo Congreso de la República a través de la Ley 712 de 2001 asignó a la jurisdicción ordinaria laboral la competencia para resolver las controversias referentes al Sistema de Seguridad Social Integral, independientemente de la naturaleza de la relación jurídica y de los actos y las partes intervinientes en ella, pero tácitamente excluyó del conocimiento de las mismas a los afiliados a los regímenes excepcionales previstos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, que como se señaló deben acudir a otra jurisdicción para resolver sus controversias.

La Vista Fiscal encuentra que le asiste plena razón al impugnante respecto del argumento formulado en contra de la norma acusada, pues es claro que en nuestro ordenamiento legal se está permitiendo que conflictos de la misma naturaleza referentes al Sistema de Seguridad Social Integral sean sometidos a la jurisdicción ordinaria laboral y los que corresponden al régimen exceptivo a la jurisdicción contenciosa administrativa, situación que en su parecer lesiona ostensiblemente el Ordenamiento Superior ya que si bien es cierto se le permite de manera general a los ciudadanos el acceso a la administración de justicia, también es claro que ello no ocurre en condiciones de igualdad.

Aprecia el Procurador que el legislador estableció un trato discriminatorio frente a hechos de la misma naturaleza, lo cual en su parecer resulta injusto y desproporcionado habida cuenta que controversias de la misma índole, es decir, que se originan en el ejercicio o la aplicación de la seguridad social, son resueltas por autoridades judiciales diferentes, pese a no existir una razón objetiva para ello.

Por lo anterior, el director del Ministerio Público solicita la declaratoria de inexequibilidad de la expresión “integral” contenida en el artículo 2o. numeral 4o. y en el artículo 11 de la Ley 712 de 2001, a efectos de que se entienda que la jurisdicción ordinaria laboral podrá conocer de la totalidad de las controversias que surjan entre afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, independientemente su naturaleza, pero siempre respetando la normatividad que regula uno y otro sistema (integral y exceptivo), en atención a su especialidad, especificidad y diferente naturaleza, buscando de esta manera que la atribución de la solución de las controversias responda a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal en aras de garantizar el respeto y la efectividad de las garantías propias consagradas en la Carta Fundamental.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4° del artículo 241 de la

Constitución Política.

2. La materia sujeta a examen

El numeral 4° impugnado del artículo 2° de la Ley 712 de 2001 dispone que la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social, conoce de las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.

En criterio del actor dicho numeral es inconstitucional, pues injustificadamente excluye del conocimiento de la justicia ordinaria laboral las controversias que se susciten entre los afiliados y las instituciones que forman parte de los regímenes de excepción consagrados en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, las que en su parecer también deben ser ventiladas por la jurisdicción laboral que es el juez natural competente para conocer de los conflictos relacionados con la seguridad social sin distinción alguna, y que además está caracteriza por la celeridad de sus decisiones al estar regida por los principios de oralidad y publicidad.

Los intervinientes coinciden en manifestar que la norma acusada se ajusta al Ordenamiento Superior pues no vulnera el principio de igualdad; antes bien, al excluir del conocimiento de la justicia laboral ordinaria los conflictos atinentes a los regímenes de excepción e la Ley 100 de 1993, toma en cuenta que históricamente la jurisdicción de lo contencioso administrativo se ha ocupado de dirimir controversias en las que en uno de los extremos del proceso se encuentra una entidad pública o un servidor vinculado al Estado mediante una relación legal o reglamentaria.

El Procurador, por su parte, solicita que se declare inconstitucional únicamente la expresión “integral” del numeral en cuestión, pues en su sentir tal como está redactada la norma injustificadamente deja por fuera del conocimiento de la justicia ordinaria laboral las controversias que se originan en torno a los regímenes de excepción a que se refiere el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, desconociendo de esta forma el principio de igualdad (CP art. 13), los principios de unidad y uniformidad de la seguridad social (CP art. 48) y el de acceso a la justicia (CP art. 228), ya que en su parecer no resulta ajustado a la equidad que procesos de la misma naturaleza se resuelvan por autoridades diferentes.

Así las cosas, corresponde a la Corte establecer si la disposición impugnada al asignar a la justicia ordinaria laboral el conocimiento de las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan, está consagrando una discriminación respecto de las controversias que se presenten en relación con los regímenes de excepción señalados en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, en contravención a los artículos 13, 48 y 229 Superiores.

3. El sistema de seguridad social integral de la Ley 100 de 1993 y los regímenes de excepción

Con la Ley 100 de 1993 se creó en el país el llamado sistema de seguridad social integral, con el objeto de garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad, dentro del criterio de una calidad de vida en consonancia con el postulado constitucional de un orden social justo e igualitario, acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

También se concibió constitucional y legalmente la seguridad social como un servicio público obligatorio en el que el Estado es el rector y vigilante del mismo, y él y los particulares sus prestadores.

La expresión seguridad social integral tiene un alcance muy claro en la Ley 100 de 1993, en el sentido de que comprende los sistemas generales de pensiones, de salud, de riesgos profesionales y los servicios sociales obligatorios definidos en dicha preceptiva, por manera que no reviste duda alguna que lo que no está comprendido dentro de los respectivos regímenes no hace parte del sistema de seguridad social integral1.

Es de advertir que no es per se contrario al Ordenamiento Constitucional la exclusión legislativa del campo de aplicación del sistema de seguridad social integral de algunos sectores de población, bien porque no hacen parte en estricto sentido del concepto de seguridad social integral, ora por la dignidad que implican los destinos públicos que desempeñan, por las trascendentales responsabilidades que tienen a su cargo o por las especialísimas condiciones en que prestan sus servicios.

Esta Corporación ha señalado que estas excepciones al sistema de seguridad social integral, no están en pugna con la Constitución. Así, en sentencia C-461 de 1995, al declarar la constitucionalidad de los apartes del inciso segundo del artículo 279 de la Ley 100, que excluían de ese régimen a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, acotó sobre este particular:

“La Carta Política no establece diferenciaciones dentro del universo de los pensionados. Por el contrario, consagra la especial protección de las pensiones y de las personas de la tercera edad. No obstante, el legislador puede diseñar regímenes especiales para determinado grupo de pensionados, siempre que tales regímenes se dirijan a la protección de bienes o derechos constitucionalmente protegidos y no resulten discriminatorios. Es el caso del establecimiento de un régimen pensional especial para la protección de los derechos adquiridos por un determinado sector de trabajadores.

“El respeto por los derechos adquiridos reviste aún mayor fuerza en tratándose de derechos laborales, pues el trabajo y la seguridad social gozan de una especial protección por parte de la Carta. Por este motivo, es razonable excluir del régimen general de seguridad social a aquellos sectores de trabajadores y pensionados que, gracias a sus reivindicaciones laborales, han obtenido beneficios mayores a los mínimos constitucional y legalmente protegidos en el régimen general.

Además en dicho pronunciamiento puntualizó:

“Por las razones anteriores la Corte considera que el establecimiento de regímenes pensionales especiales, como aquellos señalados en el artículo 279 de la Ley 100, que garanticen en relación con el régimen pensional, un nivel de protección igual o superior, resultan conformes a la Constitución, como quiera que el tratamiento diferenciado lejos de ser discriminatorio, favorece a los trabajadores a los que cobija. Pero si se determina que al permitir la vigencia de regímenes especiales, se perpetúa un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores, frente al que se otorga a la generalidad del sector, y que el tratamiento dispar no es razonable, se configuraría un trato discriminatorio en abierta contradicción con el artículo 13 de la Carta”.

En consecuencia, está perfectamente en armonía con la Constitución Política la consagración de regímenes de excepción fundados en esas razones especialísimas, que por lo mismo de ninguna manera quebrantan el principio de igualdad, ya que además de no comportar un trato discriminatorio, sino generalmente más beneficioso, están inspirados en razones objetivas que ameritan esa diferenciación normativa pues la finalidad de esas regulaciones es “la protección de los derechos adquiridos por los grupos de trabajadores allí señalados” 2.

4. La facultad del legislador para determinar la jurisdicción competente por su especialidad para conocer las controversias sobre seguridad social integral

Debe la Corte expresar una vez más que la asignación de una competencia en determinada autoridad judicial no es una decisión que exclusivamente esté en cabeza de la Constitución sino que pertenece ordinariamente al legislador, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de determinarla en forma expresa entre los diferentes órganos judiciales, y que al ejercer tal atribución no se desconozcan los mandatos de la Carta Política.

Ha dicho esta Corte en Sentencia C-390 de 2000:

“Como esta Corporación lo ha señalado, el Legislador goza de una amplia libertad para definir la competencia de los funcionarios judiciales, como distribución concreta de la jurisdicción. Esta atribución de competencias es no sólo una facultad propia del Congreso, sino que además cumple un importante papel, pues favorece la seguridad jurídica, en la medida en que quedan claros quienes son los funcionarios que tienen la potestad de llevar a cabo ciertas tareas. Además, de esa manera, la ley precisa las formas propias de cada juicio, que es un requisito para asegurar el debido proceso. En esas condiciones, es una potestad propia de la ley definir el funcionario competente en materia de procesos laborales”.

Y en Sentencia C-111 de 2000, expresó:

“…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”.

Así mismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Fundamental, la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

La norma superior también garantiza expresamente a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social, y establece que el Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente su cobertura que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. Así mismo, dispone que la seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de acuerdo con la ley, y que sus recursos no se podrán destinar ni utilizar a fines diferentes.

De esta forma, el constituyente siguiendo las tendencias contemporáneas, le otorgó a la seguridad social una múltiple dimensión incorporando dentro de su amplio espectro instituciones, principios, mecanismos, garantías y procedimientos administrativos y judiciales. En efecto, en el texto constitucional el concepto de seguridad social tiene carácter onmicomprensivo en tanto y en cuanto abarca distintos aspectos de un mismo fenómeno: la seguridad como servicio público; la organización administrativa de la seguridad social; los principios rectores de la seguridad social; su carácter de derecho irrenunciable; la participación de los particulares en la ampliación y gestión de la seguridad social; las entidades gestoras de la seguridad social; y la garantía de la destinación y aplicación de los recursos de la seguridad social. Y aún cuando no se mencionan expresamente, dentro del concepto constitucional de seguridad social también se entienden incluidos los distintos procedimientos para hacerla efectiva.

Así pues, de acuerdo con la comentada disposición superior el legislador goza de amplia libertad para configurar el régimen jurídico de la seguridad social dentro de los parámetros allí establecidos, libertad que no es absoluta pues la propia Carta establece unos principios básicos que obligatoriamente la orientan y que, por ende, limitan esa la libertad de configuración.

En Sentencia C-1489 de 2000, la Corte expresó:

“Conforme a la Carta, el Legislador juega un papel esencial en el desarrollo y configuración del régimen de seguridad social en salud, pues tal y como esta Corte lo ha destacado, “es al legislador a quien compete regular el servicio público de salud y determinar cuáles entidades del sector público o privado pueden prestarlo, el régimen a que deben sujetarse y todos los demás aspectos atinentes al mismo”3. Los derechos a la salud y a la seguridad social son entonces derechos de amplia configuración legal, pues la Constitución ha conferido al Congreso una gran libertad para que defina el alcance de estos derechos y concrete los mecanismos institucionales y los procedimientos para su realización efectiva”. (subrayas fuera de texto)

En Sentencia C-542 de 1998 también dijo:

“…la seguridad social y el servicio de salud son servicios públicos inherentes a la finalidad social del estado, cuya prestación eficiente debe asegurarla el mismo Estado para todos los habitantes del territorio nacional (C.P., art. 365). La Carta Fundamental defiere a la ley el señalamiento de su régimen jurídico, a fin de fijar los presupuestos básicos dentro de los cuales deberán desarrollarse las actividades atinentes a su prestación…”. (subrayas fuera de texto)

“…la organización del aparato de la seguridad social integral, cuya dirección, coordinación y control estará a cargo del Estado, cuyos objetivos básicos son los de garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes gozan de una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema o a los diversos grupos humanos de la población subsidiada o garantizar los servicios sociales complementarios; es, en criterio de esta Corporación, de reserva del legislador….” (Negrillas fuera de texto original).

Ahora bien, la especialidad de cada proceso, derivada de la diferente naturaleza del derecho sustantivo que se ocupa, aconseja, por lógicas razones de especialización, su atribución por parte del legislador a órdenes jurisdiccionales concretos, cuya existencia es plenamente compatible con el principio de unidad jurisdiccional, que no supone un orden jurisdiccional único ni órganos jurisdiccionales uniformes sino, todo lo contrario, permite o aconseja el establecimiento de órdenes y órganos jurisdiccionales diferentes con ámbito competencial propio. Tal es el caso de la seguridad social integral, cuya unidad conceptual -que viene dada desde la propia Constitución y es desarrollada por la Ley 100 de 1993-, sumada a las características propias de la conflictividad que gira en torno a esta materia, demandan la existencia de un proceso especial y de una jurisdicción también especializada en orden a dirimir las controversias que se relacionen con esta materia.

Por lo anterior, no cabe duda que el legislador es el llamado a diseñar el régimen jurídico de la seguridad social con sujeción a los principios superiores de eficiencia, universalidad y solidaridad, facultad que implica también la asignación de las competencias jurisdiccionales para el conocimiento de las controversias sobre esta materia.

Inicialmente, el artículo 2° del Código de Procedimiento Laboral de 1948, le atribuyó a la jurisdicción especial del trabajo la competencia para conocer de las controversias, ejecuciones y recursos que le asignaba la legislación sobre el Seguro Social.

Con posterioridad la Ley 362 de 1997, por la cual se modificó el artículo 2° del Código Procesal del Trabajo y se dictaron normas sobre competencia en materia laboral, conservó esta misma regulación al asignar en su artículo 1° a dicha jurisdicción el conocimiento de 1as controversias, ejecuciones y recursos que le atribuya la legislación sobre el Instituto de Seguro Social, así como el de “las diferencias que surjan entre entidades publicas y privadas, del régimen de seguridad social integral y su afiliados”.

La Corte Constitucional en Sentencia C-111 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Gálvis, se refirió al alcance de esta enmienda al analizar una demanda formulada contra la expresión “públicas” del precepto en mención, en la cual se cuestionaba la inclusión de los litigios que se puedan suscitar entre las entidades públicas y sus afiliados en relación con la seguridad social, por considerar que esto vulneraba 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. Además en la demanda se adujo que una regulación en este sentido también violaba el principio del juez natural (C.P., art. 29), pues se altera indebidamente la repartición de funciones de la jurisdicción contencioso administrativa que por su carácter especial presenta una determinación con rango constitucional y que en criterio del actor siempre debe ser la encargada de conocer cualquier clase de controversia en la cual participe una entidad estatal o un servidor público.

Al declarar la exequibilidad del segmento normativo impugnado del artículo 1° de la Ley 362 de 1997, la Corte consideró que no se presentaba un exceso del legislador cuando asignó una nueva competencia a la jurisdicción del trabajo en la norma acusada, porque la radicación de una competencia en una determinada autoridad judicial no es 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. Además, como el constituyente de 1991 no hizo mención específica del objeto de la jurisdicción de la contencioso administrativo, el legislador en ejercicio de su libertad de configuración bien podía trasladar el conocimiento de algunas controversias atribuidas a dicha jurisdicción a otras, dada la finalidad perseguida de especializar a una sola, a la ordinaria, para la solución de los litigios sobre la seguridad social integral.

Sobre el particular, en la citada providencia la Corte concluyó que “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”.

También la Corte consideró, que la competencia entregada en la citada disposición a la jurisdicción ordinaria obedeció al propósito de darle desarrollo a la prestación del servicio público de la seguridad social mediante un régimen jurídico unificado. En este sentido afirmó que la asignación de competencia para 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". De esta forma igualmente consideró que cuando el artículo 1° de la Ley 362 de 1997 asignó tal competencia a la jurisdicción ordinaria, la acepción "seguridad social integral" allí consignada no puede ir más allá de su órbita para abarcar aspectos que se mantienen en otras jurisdicciones, u otras especialidades de la jurisdicción ordinaria, ya que las diferencias susceptibles de conocimiento de los jueces del trabajo en esta materia, se refieren 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 y no 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.

Finalmente la Corte Constitucional concluyó que no existía un trato desigual injustificado entre servidores públicos por parte de la norma acusada, dada la vigencia de un régimen jurídico especializado al cual se someten los sujetos y las materias que integran el sistema de seguridad social. En suma, siendo el objeto de la norma acusada la atribución de una competencia a determinada jurisdicción con el fin de precisar la autoridad judicial que dirima 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".

Mediante la Ley 712 de 2001, por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo, se perfecciona el gran avance logrado por la Ley 362 de 1997, pues al delimitar el campo de la jurisdicción laboral en el artículo 1° de dicho ordenamiento se anuncia que en adelante el Código Procesal del Trabajo se denominará Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, agregando que los asuntos de que conoce la jurisdicción ordinaria "en sus especialidades laboral y de seguridad social" se tramitarán de conformidad con dicho Código.

Así mismo, en el artículo 2° de la ley en mención se regula la competencia general de la jurisdicción ordinaria "en sus especialidades laboral y de seguridad social", atribuyéndole en su numeral 4° acusado el conocimiento de las controversias referentes al "sistema de seguridad social integral" que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.

De esta forma, queda claro que el nuevo estatuto procesal del trabajo reconoce expresamente la autonomía conceptual que al tenor de lo dispuesto en el artículo 48 Fundamental ha adquirido la disciplina de la seguridad social, asignándole a la jurisdicción ordinaria laboral el conocimiento de los asuntos relacionados con el sistema de seguridad social integral en los términos señalados en el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de

2001.

Los conflictos relacionados con los regímenes de excepción establecidos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 no fueron asignados por el legislador a la justicia ordinaria laboral, por tratarse de regímenes patronales de pensiones o prestacionales que no constituyen un conjunto institucional armónico, ya que los derechos allí regulados no tienen su fuente en cotizaciones ni en la solidaridad social, ni acatan las exigencias técnicas que informan el sistema de seguridad social integral.

El artículo 229 Superior garantiza a toda persona el derecho para acceder a la administración de justicia, garantía que entraña la posibilidad de acudir libremente a la jurisdicción siendo parte en un proceso, promoviendo la actividad jurisdiccional que concluya con una decisión final motivada, razonable y fundada en el sistema de fuentes (art. 230 de la C.P). También implica la existencia de pretensiones legítimas en cabeza de quienes accionan el aparato de la justicia.

La jurisprudencia constitucional4 ha expresado que el acceso a la administración de justicia se constituye para el individuo en una necesidad inherente a su condición y naturaleza, ya que sin él los sujetos y la sociedad misma no podrían desarrollarse y carecerían de un instrumento esencial para garantizar su convivencia armónica, como es la aplicación oportuna y eficaz del ordenamiento jurídico que rige a la sociedad, y se daría paso a la primacía del interés particular sobre el general, contrariando postulados básicos del modelo de organización jurídica-política por el cual optó el Constituyente de 1991.

Por tal razón, la Corte ha afirmado que el derecho de acceder a la administración de justicia es un derecho fundamental, cuyo alcance no puede concebirse dentro de los estrechos moldes de una posibilidad formal de llegar ante los jueces, o en la simple existencia de una estructura judicial lista a atender las demandas de los asociados, puesto que su esencia reside en la certidumbre de que, ante los estrados judiciales, serán surtidos los procesos a la luz del orden jurídico aplicable, con la objetividad y la suficiencia probatoria que aseguren un real y ponderado conocimiento del fallador acerca de los hechos materia de su decisión.5

Ahora bien, la realización de dicho derecho no se agota en la posibilidad real que debe tener cualquier persona de presentar sus solicitudes o de plantear sus pretensiones ante las respectivas instancias judiciales, pues este es apenas uno de los componentes de dicho derecho. El efectivo acceso a la administración de justicia, como lo ha precisado esta Corporación, se logra, "…cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y realización de los derechos amenazados o vulnerados. Es dentro de este marco que la Corte Constitucional no ha vacilado en calificar al derecho al que hace alusión la norma que se revisa -que está contenida en los artículos 29 y 229 de la Carta Política- como uno de los derechos fundamentales, susceptible de protección jurídica inmediata a través de mecanismos como la acción de tutela prevista en el artículo 86 superior".6

Así mismo la jurisprudencia ha señalado que el artículo 229 de la Carta debe ser concordado con el artículo 13 ibidem que consagra el derecho de igualdad, de tal manera que el derecho a acceder igualitariamente ante la justicia implica no sólo el derecho a idéntico tratamiento

por parte de jueces y tribunales ante situaciones similares sino también “la idéntica oportunidad de ingresar a los estrados judiciales”, pues conforme al citado mandato superior el anotado principio significa igualdad no sólo en los textos jurídicos sino también en la aplicación de dichos textos. “En consecuencia ya no basta que las personas gocen de iguales derechos en las normas positivas ni que sean juzgadas por los mismos órganos. Ahora se exige además que en la aplicación de la ley las personas reciban un tratamiento igualitario”.7

Tal como se anotó, en la asignación de competencias el legislador no puede obrar en forma arbitraria sino que debe tomar en cuenta mandatos constitucionales como los anteriormente enunciados que consagran el derecho de acceder a la administración de justicia en condiciones de igualdad. Por ello, si legislador pretende instituir un tratamiento diferencial en esta materia debe fundamentarse en una justificación objetiva y razonable.

7. El caso concreto

Según el actor, el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001 es inconstitucional pues contraviniendo el artículo 13 Fundamental discrimina a las personas vinculadas a los regímenes de excepción a quienes no se les aplica el sistema de seguridad social integral previsto en la Ley 100 de 1993, en la medida en que deben ventilar la misma clase de controversias relacionadas con dichos regímenes ante una jurisdicción diferente que es la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la que en su opinión es más demorada que la jurisdicción ordinaria laboral en la solución de tales conflictos.

Tomando en cuenta las consideraciones hechas en los anteriores acápites, para la Corte es claro que el numeral impugnado no establece discriminación alguna respecto de las controversias relacionadas con los regímenes de excepción, pues las mismas son conocidas y resueltas por los jueces con arreglo a los criterios tradicionales que toman en cuenta la naturaleza del vínculo laboral, por lo que lejos de vulnerar la Carta se les estaría garantizando el acceso efectivo a la administración de justicia (CP art. 229), a todas las personas que están vinculadas a dichos regímenes.

Por ello en el caso que se analiza no es necesario acudir al test de la igualdad, dado que se trata de supuestos diferentes pues como se ha venido expresando la asignación de la competencia que establece la norma impugnada a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social está inspirada en la necesidad de especializar dicha jurisdicción a fin de hacer efectiva la aplicación del régimen jurídico contenido en la Ley 100 de 1993, sobre la cual está edificada la prestación del servicio público de la seguridad social integral. La circunstancia de que la jurisdicción ordinaria laboral y de la seguridad social no conozca de controversias relativas a los regímenes de excepción, se repite, obedece a que para el legislador los mismos no constituyen un conjunto institucional armónico, pues los derechos allí regulados no tienen su fuente en cotizaciones ni en la solidaridad social, ni acatan las exigencias técnicas que informan el sistema de seguridad social integral.

Por lo anterior, no se configura violación alguna al derecho de acceder a la administración de justicia y a la igualdad, ya que las personas vinculadas a los regímenes de excepción señalados en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 de todas formas tienen la misma

oportunidad que los afiliados al sistema de seguridad social integral de ventilar sus controversias ante la administración de justicia, con arreglo a los criterios tradicionales que toman en cuenta la naturaleza jurídica del vínculo laboral para definir la jurisdicción competente encargada de dirimir las controversias relacionadas con la aplicación de dichos regímenes.

Si para el establecimiento de los mencionados regímenes de excepción no tiene el Congreso ningún obstáculo o circunstancia que mengue su poder legislativo, no hay razón válida desde el punto de vista constitucional para impedir que el legislador defiera a distintas jurisdicciones el conocimiento de los respectivos conflictos jurídicos que pueden surgir entre las partes, asignando los atinentes al sistema de seguridad social integral a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social, y los de los regímenes de excepción a quien corresponda de acuerdo al juez natural instituido por el legislador.

Diferente sería la situación si a esos regímenes exceptuados se les aplicara el sistema de seguridad social integral y se presentara un injustificado tratamiento discriminatorio en lo atinente al juez natural de esas controversias, lo que no ocurre con el precepto bajo examen dado que generalmente los exonerados de la aplicación del sistema de seguridad social integral obedecen a regímenes patronales de pensiones o a situaciones disciplinadas por disposiciones distintas del universo normativo que gobierna aquel. Ya se dijo que esos sistemas no se sustentan en un conjunto institucional armónico, ni los derechos tienen su fuente en cotizaciones, ni en la solidaridad social, ni acatan los requerimientos técnicos que informan un verdadero sistema de seguridad social integral.

De manera que la no inclusión por parte del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, de los conflictos derivados de la aplicación de los regímenes exceptuados por la Ley 100 de 1993, en los asuntos de que conoce la jurisdicción ordinaria, no constituye un quebrantamiento del artículo 13 de la Carta Fundamental, en la medida en que aquellos obedecen a unos presupuestos objetivos distintos. Por ello es razonable que no se hayan incluido en la norma bajo revisión y que de ellos se encargue de conocer, como siempre ha ocurrido en la tradición normativa colombiana, el juez natural competente con arreglo a la naturaleza de la relación jurídica y los actos jurídicos que se controvierten.

Tampoco incurre el precepto acusado en violación del derecho a acceder a la justicia, ya que por el contrario está plenamente garantizado que cada conflicto atinente a esos regímenes exceptuados tenga su respectivo juez en la legislación colombiana en la forma prevenida en el Código Contencioso Administrativo (y en las leyes que lo han reformado) y en el artículo segundo del Código Procesal del Trabajo, sin que se presenten fundados motivos de conflictos de jurisdicciones entre la ordinaria y la contenciosa administrativa, ya que los regímenes exceptivos consagrados en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 tienen en ellas inequívocamente su respectivo juez natural, conforme a las reglas de competencia señaladas en esos estatutos.

En efecto, al instituirse quién es el juez competente en esos procesos y cuál es el trámite establecido para los mismos, dentro de los parámetros fijados por esta Corporación, no se configura lesión alguna a los derechos fundamentales de acceso a la justicia y debido proceso, como lo pregona infundadamente el actor, puesto que en esos procedimientos se

garantiza el derecho de defensa, el derecho a estar debidamente representado, a conocer y controvertir las pretensiones, a solicitar y controvertir las pruebas, a impugnar las decisiones; además de señalarse las actuaciones que proceden en cada etapa procesal.

Por lo que hace al planteamiento del actor atinente a que la jurisdicción ordinaria laboral y de seguridad social es más expedita que la contenciosa administrativa, además de tratarse de un cuestionamiento que escapa al ámbito del control constitucional, no es razón válida para despojar a esta última de conflictos jurídicos que como se ha dicho se refieren a materias diferentes, esto es, no son comprensivas de la cabal acepción de seguridad social integral, por lo que puede el legislador asignar un juez natural diferente del que conoce de las controversias que sí son de esta especialidad. No sobra agregar, que fundar la inconstitucionalidad de una ley en la menor agilidad o rapidez de una determinada jurisdicción equivaldría a alejar del ordenamiento jurídico las reglas de competencia de la jurisdicción contencioso administrativo, lo que no sólo sería un despropósito, sino que además no existe argumento constitucional que justifique este aserto.

Por el contrario, lo que sí podría ser atentatorio contra el eficaz acceso a la justicia sería incrementar la actual congestión de la jurisdicción ordinaria laboral, pues con el mismo número de operadores judiciales que tiene actualmente tendría que conocer adicionalmente de los numerosos procesos del personal del magisterio, de la fuerza pública, y en general de los regímenes exceptuados de la aplicación de la ley 100 de 1993, lo que podría causar un inusitado y evidente traumatismo.

Todo lo dicho también es aplicable a los regímenes especiales que surgen de la aplicación de la normatividad de transición contenida en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, porque a pesar de la uniformidad normativa que intentó ese ordenamiento, dejó a salvo para efectos de edad, tiempo de servicios, de cotizaciones y monto de la pensión, los estatutos legales o reglamentarios de quienes al momento de la vigencia de la ley tenían más de 35 años de edad (mujeres) o más de 40 (hombres) o más de 15 años de servicios. Para esos afiliados, si bien el ingreso base de liquidación se sujetó a la nueva ley, no se aplica a plenitud el sistema de seguridad social integral, sino la normativa especial anterior en el evento de que resultare más favorable al afiliado o beneficiario del sistema general de pensiones. Al no tratarse en rigor de pensiones del sistema de seguridad social integral, no existe impedimento constitucional alguno para que la competencia se mantenga incólume como venía antes de la expedición de la Ley 712, por las razones explicadas en precedencia.

Por lo anterior, la Corte encuentra que nada se opone a excluir del ámbito de la jurisdicción ordinaria laboral las controversias relacionadas con los regímenes de excepción de la Ley 100 de 1993, pues se repite, tal determinación corresponde a la facultad del legislador para configurar el régimen de la seguridad social y las instituciones procesales sin desarticular el concepto de seguridad social que consagra el artículo 48 Superior, respetando el principio del juez natural para la resolución de los conflictos que versen sobre esta materia (CP art. 29).

Como ya se dijo la asignación de dicha competencia a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social obedeció a la necesidad de hacer efectivos los mandatos de los artículos 29, 48 y 365 de la Carta Política que según se advirtió en la citada

Sentencia C-111 de 2000 imponen la necesidad de especializar una jurisdicción estatal para el conocimiento de las controversias sobre seguridad social integral, haciendo efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual se edificó la prestación del servicio público de la seguridad social. Además, la especialización que se hace de la justicia ordinaria laboral corresponde al sentido unificado del sistema de seguridad social integral querido por el constituyente. Unidad del sistema que se proyecta en la unidad de la jurisdicción.

Así las cosas, la Corte no comparte la opinión del Procurador en el sentido de que lo procedente es declarar inexequible la expresión "integral" del numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001, pues ha quedado claramente establecido que las personas pertenecientes a los regímenes de excepción, al igual que los afiliados al sistema de seguridad social integral de la Ley 100 de 1993, también tienen derecho a acceder a la administración de justicia con arreglo a los criterios tradicionales que determinan el juez natural para conocer de las controversias relacionadas con la aplicación de dichos regímenes de excepción.

En suma, el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001 al atribuir a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social la solución de los conflictos referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan, integra 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 regula.

Finalmente, es de anotar que en lo esencial el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001 es mutatis mutandi igual al artículo 2º de la ley 362 de 1997, que acogió en forma más explícita la exégesis que las altas Corporaciones de justicia le habían impartido. Valga recordar que en esas sentencias se precisó que después de la expedición de Ley 100 de 1993, para los efectos del sistema de seguridad social integral no es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica del vínculo ni los actos que reconocieron o negaron un derecho sustancial en esa materia, sino la relación afiliado, beneficiario o usuario, con la respectiva entidad administradora o prestadora de servicios de seguridad social integral. Por tanto, es la materia de la controversia lo que define la jurisdicción competente y no el status jurídico del trabajador. Igualmente se destacó 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, 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). Por tanto, bien podía el legislador en ejercicio de esas innegables potestades asignar la competencia a la jurisdicción ordinaria para conocer de las controversias referentes a sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de su relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.

Conviene precisar que a contrario sensu, en lo que no conforma el sistema de seguridad

social integral por pertenecer al régimen de excepción de la aplicación de la Ley 100 de 1993 o los regímenes especiales que surgen de la transición prevista en este ordenamiento legal, se preservan las competencias establecidas en los Códigos Contencioso Administrativo y Procesal del Trabajo, según el caso, y por tanto sí influye la naturaleza de la relación jurídica y los actos jurídicos que se controviertan, en la forma prevenida en los respectivos estatutos procesales.

Por las razones expuestas anteriormente, la Corte declarará la exequibilidad del numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001, al no configurarse quebranto de los artículos 13, 29 y 229 de la Constitución Política.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, el numeral 4° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001, por el cargo formulado en la demanda.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El artículo 8° de la Ley 100 de 1993 dispone: “Conformación del sistema de seguridad social integral. El Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente ley”.

2 Sentencia T-348 de 1997. MP Eduardo Cifuentes. Fundamento Jurídico No 7. Ver también sentencias C-461/95. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-173/96 MP. Carlos Gaviria Díaz, C-665/96 MP. Hernando Herrera Vergara y C-654 de 1997. MP Antonio Barrera Carbonell y C-08 de 1999, MP Alejandro Martínez Caballero.

4 Sentencia T-476 de 1998

5 Cfr. Sentencia T-004 de 1995

6 Sentencia T-006 de 1992

7 Sentencia C-104 de 1993