

Sentencia C-125/00

CODIGO IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL-Suscripción y trámite

CODIGO IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL-Objetivo y contenido

CODIGO IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL-Principios fundamentales, normas mínimas y normas relativas a la aplicación

SEGURIDAD SOCIAL-Doble connotación

En nuestro ordenamiento constitucional la seguridad social tiene una doble connotación. De una parte es un derecho irrenunciable de todas las personas, que adquiere el carácter de fundamental por conexidad, “en la medida en que con su vulneración resultan comprometidos otros derechos que participan de esa naturaleza”. Y de otra, es un servicio público, de carácter obligatorio, que pueden prestar las entidades públicas o privadas, según lo establezca la ley, bajo la dirección, coordinación y control del Estado y con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

SEGURIDAD SOCIAL EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Importancia

En un Estado social de derecho como el nuestro, la seguridad social adquiere una trascendental importancia pues con ella se busca no sólo la protección de la persona humana, cualquiera que sea su sexo, raza, edad, condición social, etc., sino también contribuir a su desarrollo y bienestar, con especial énfasis a las personas marginadas y a las de los sectores más vulnerables de la población para que puedan lograr su integración social.

Referencia: expediente LAT-152

Revisión oficiosa de la ley 516 de 1999 “por la cual se aprueba el Código Iberoamericano de Seguridad Social, acordado por unanimidad en la reunión de ministros, máximos responsables de seguridad social de los países iberoamericanos, celebrada en Madrid (España), los días dieciocho (18) y diecinueve (19) de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995) y del Tratado mismo.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., dieciseis (16) de febrero del año dos mil (2000).

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

La Presidencia de la República, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 241-10 de la Carta, envió a esta Corporación fotocopia de la ley 516 de 1999 “Por la cual se aprueba el CODIGO IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL, acordado por unanimidad en la reunión de ministros máximos responsables de seguridad social de los países iberoamericanos, celebrada en Madrid (España), los días dieciocho (18) y diecinueve (19) de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995)”, para efectos de su revisión constitucional.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de esta índole, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la constitucionalidad del citado tratado y de la ley que lo aprueba.

II. TEXTO DE LAS NORMAS OBJETO DE REVISION

Dada la extensión del tratado y de la ley aprobatoria, materia de revisión, se adjunta fotocopia de los mismos.

III. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

La ciudadana TATIANA CALDAS NAVIA, actuando como apoderada del Ministerio de Relaciones Exteriores, interviene para defender la constitucionalidad de las normas sujetas a la revisión de la Corte. Son éstos los argumentos que expone en su escrito:

- El Código Iberoamericano de Seguridad Social se ajusta a lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución, pues se estructura sobre principios de respeto a la soberanía nacional, la igualdad de derechos y el mutuo beneficio. Igualmente guarda armonía con los artículos 150-16 y 227 del mismo ordenamiento, que facultan al Estado para promover la integración económica, social y política con las demás naciones, mediante la celebración de tratados sobre las bases de equidad, igualdad y reciprocidad.

- En dicho código se reconoce que el derecho a la seguridad social es un derecho inalienable del ser humano y como tal, instrumento para la consecución del bienestar de la población y factor de integración permanente, estabilidad y desarrollo armónico de la sociedad. Igualmente, se señalan los principios fundamentales de la seguridad social, las normas mínimas de seguridad social, los procedimientos y órganos de control y la firma, ratificación, vigencia y enmiendas, disposiciones que no vulneran norma constitucional alguna.

- El trámite legislativo se surtió conforme a las reglas que rigen esta clase de actos.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 1921 del 20 de octubre de 1999, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la ley 516/99 y del Código Iberoamericano de Seguridad Social, con fundamento en las siguientes consideraciones.

- En cuanto al trámite legislativo advierte que la ley aprobatoria del Código Iberoamericano

de Seguridad Social cumplió con todos los requisitos establecidos en la Constitución.

- Respecto del contenido del tratado señala que Colombia ha suscrito varios acuerdos relacionados con el mismo tema que allí se regula: la seguridad social, a saber: el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (ley 65/81), el Convenio Iberoamericano de Cooperación en Seguridad Social (ley 4 de 1982) y el Tratado de la Comunidad Iberoamericana de Seguridad Social (ley 86/95). Tales instrumentos fortalecen la cooperación con los países iberoamericanos y favorecen la realización de las metas que en seguridad social corresponden al Estado y a los particulares.

- Las normas del Código Iberoamericano de Seguridad Social desarrollan distintos preceptos constitucionales: el preámbulo y los artículos 9, 226 y 227 de la Carta, en los que se establece la integración económica, social y política con las demás naciones sobre bases de equidad, igualdad, reciprocidad y reconocimiento de la soberanía, como también los artículos 44, 46, 47, 48, 50 y 53 sobre seguridad social y los artículos 150-16, 189-2 y 224 superiores.

- En dicho código se establece el respeto mutuo de los principios constitucionales (dignidad humana, solidaridad, trabajo y prevalencia del interés general) y legales previstos en los ordenamientos jurídicos de cada uno de los países signatarios, como requisito para hacer efectivas las obligaciones a cargo de sus miembros.

- En relación con la ley señala que no se observa ningún vicios de inconstitucionalidad, pues ella se limita a aprobar el contenido del Código Iberoamericano de Seguridad Social y a disponer lo pertinente para la entrada en vigor del instrumento público internacional.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Corresponde a esta corporación ejercer el control oficioso o automático de constitucionalidad sobre la ley 516 de 1999 y el tratado que ella aprueba, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-10 de la Constitución.

2. Suscripción del Tratado

El Código Iberoamericano de Seguridad Social que por medio de la ley 516/99 se aprueba, fue suscrito por el Viceministro de Trabajo y Seguridad Social de la época, en su calidad de Ministro encargado y, posteriormente, confirmado por el Presidente de la República quien lo sometió a la aprobación del Congreso, como consta en los documentos que obran en el expediente. De lo anterior se deduce que el convenio internacional, en cuanto a su suscripción, cumple con los requisitos exigidos por el ordenamiento constitucional y específicamente por el literal c) del numeral 2° del artículo 7° de la “Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados”, aprobada por la Ley 32 de 1985, que prescribe: “En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representa a su Estado: (...) Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano.”

La confirmación presidencial, según tal Convención, subsana cualquier eventual vicio de representación del Estado, durante el trámite de suscripción de un tratado.

3. Trámite de la ley 516/99 aprobatoria del Código Iberoamericano de Seguridad Social

El Gobierno Nacional por intermedio de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Seguridad Social, presentó al Senado de la República el 29 de octubre de 1997, el proyecto de ley intitulado “Por medio de la cual se aprueba el Código Iberoamericano de Seguridad Social, acordado por unanimidad en la reunión de ministros responsables de seguridad social de los países iberoamericanos, celebrada en Madrid (España) los días 18 y 19 de septiembre de 1995”, el cual quedó radicado bajo el No. 122/97.

- Dicho proyecto junto con la exposición de motivos fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 454 del 31 de octubre de 1997 y repartido a la Comisión Segunda Constitucional del Senado, quien designó ponente al Senador Emiro José Arrázola Ospina.

- La ponencia para primer debate aparece publicada en la Gaceta No. 547 del 18 de diciembre de 1998, siendo debatida y aprobada por la Comisión Segunda del Senado el 28 de abril de 1998, con un quorum deliberatorio y decisorio de 10 de los 13 miembros que la conforman, según la constancia expedida por el Secretario General de esa corporación, que aparece a folio 155 del expediente.

- El proyecto de ley pasó luego a la Cámara de Representantes quedando radicado bajo el No. 136 de 1998 y posteriormente repartido a la Comisión Segunda Constitucional.

- Dicha corporación designó como ponente al Representante Jaime Puentes Cuéllar, quien presentó ponencia para primer debate, la cual fue debatida y aprobada por unanimidad (16 representantes), en la sesión del 21 de abril de 1999, según consta en el acta No. 19 de la misma fecha (folio 73 expediente)

- La ponencia para segundo debate fue presentada por el mismo representante, siendo debatida y aprobada con un quorum de 107 representantes, el día 15 de junio de 1999, según consta en la certificación expedida por el secretario general de esa corporación, que obra a folio 72 del expediente.

- El Presidente de la República sancionó dicho proyecto de ley el día 4 de agosto de 1999.

De otra parte, advierte la Corte que los términos que según el artículo 160 de la Constitución deben transcurrir entre el primero y segundo debate en cada Cámara (8 días) y entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra (15 días), también se respetaron.

Siendo así no hay reparo constitucional alguno en relación con el trámite de la ley objeto de revisión.

4. Objetivo y contenido del tratado

El Código Iberoamericano de Seguridad Social, materia de revisión, surgió de las distintas Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, con el apoyo y participación de

la Organización Internacional del Trabajo, de instituciones de seguridad social de Iberoamérica, de organizaciones sindicales tanto de empleadores como de trabajadores, de la Academia Iberoamericana de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social, de la Comisión de Apoyo al Código integrada por los veintiún ministros máximos responsables de la seguridad social iberoamericana, entre ellos el Ministro de Trabajo y Seguridad Social de Colombia, y de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Los objetivos fundamentales de dicho estatuto fueron presentados ante la V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y son fundamentalmente los siguientes:

* Posibilitar y facilitar la coordinación de los sistemas de seguridad social en Iberoamérica, lo que constituye un factor trascendental para los procesos de integración económica de la región.

* Impulsar la modernización de los sistemas de seguridad social, mejorando su eficiencia, tanto en los aspectos de financiación como de gestión y acción protectora, dentro de un marco en el que cada país elija el modelo que considere conveniente.

* Promover en un esquema de desarrollo armónico en sus dimensiones económica y social, la evolución de los diferentes sistemas de seguridad social, lo que permitirá disponer en forma gradual y flexible de bases comunes en la cobertura social de la región.

El código consta de 130 artículos agrupados en tres partes así: la primera consagra los principios fundamentales de la seguridad social, la segunda se refiere a las normas mínimas de la seguridad social, y la tercera a las normas relativas a la aplicación del código. A continuación se hace una breve referencia a cada una de ellas para luego hacer el respectivo análisis constitucional.

Primera Parte: Principios fundamentales de la seguridad social

En el capítulo relativo a los principios fundamentales se establece que la seguridad social es un derecho inalienable del ser humano y una garantía para la consecución del bienestar de la población. Además de constituirse en factor de integración permanente, estabilidad y desarrollo armónico de la sociedad (art. 1)

Igualmente, se comprometen a contribuir al bienestar de la población de cada Estado, a fomentar la cohesión social y económica de éstos en el plano internacional y a satisfacer unos mínimos de seguridad social que comprometan la voluntad de los distintos países en el mejoramiento progresivo de éstos (art. 3). Como también a elevar progresivamente el nivel mínimo de seguridad social y los niveles de protección, según sus posibilidades (art. 4)

El contenido y alcance de los mínimos de las prestaciones sociales que el código contempla se fijan respetando las normas de otros instrumentos de derecho social, de alcance universal

y se establece que su interpretación se debe hacer de conformidad con las reglas del derecho social internacional (art. 6).

La estimación sobre la cobertura de las obligaciones mínimas debe valorar los efectos sobre las necesidades sociales en cada caso consideradas (art. 7), para lograr el otorgamiento gradual de prestaciones suficientes que hagan posibles la superación de las diversas contingencias y riesgos que puedan acaecer (art. 8).

También se consagra que el derecho a la seguridad social debe extenderse en forma progresiva a toda la población, sin discriminaciones por razones personales o sociales (art. 9) y que para la determinación de los mínimos de seguridad social se deben adelantar, dentro de las posibilidades de cada país, todas las actuaciones necesarias para el desarrollo efectivo del derecho a la salud, especialmente en los ámbitos preventivos y de atención primaria. De la misma manera, se debe tener en cuenta que el objetivo prioritario, dentro de las modalidades contributivas, es el de hacer efectivos los principios de sustitución de rentas y de garantizar el poder adquisitivo, de manera que las prestaciones económicas guarden relación con el esfuerzo contributivo realizado. Igualmente, se señala que la articulación de programas de servicios sociales facilita el cumplimiento de los fines de la seguridad social orientados al desarrollo y la promoción del ser humano, a la integración social de las personas marginadas y a la priorización de actuaciones dirigidas a los sectores más vulnerables de la población (art. 10).

Los Estados ratificantes se obligan a implantar mecanismos de protección complementarios de los regímenes generales de protección social que incentiven el ahorro en beneficio de la previsión, pues la conjunción de regímenes generales y complementarios facilita el cumplimiento de los objetivos de las políticas de desarrollo y progreso social (art. 11).

Se deja claramente estipulado que el derecho a la seguridad social se fundamenta, entre otros, en el principio de solidaridad y que las prestaciones mínimas de alcance universal, de acuerdo con las legislaciones nacionales, requieren la solidaridad de todos los miembros de la comunidad. Por ello se recomienda una política de racionalización financiera de la seguridad social basada en la conexión lógica entre las distintas funciones protectoras, la extensión de la solidaridad, la naturaleza compensatoria o sustitutiva de rentas de sus prestaciones, que guarde la debida concordancia con las capacidades económicas del marco en que debe operar y basada en el equilibrio entre ingresos y gastos y la correspondencia entre capacidad de financiación y protección otorgada (art. 12).

Por otro lado, se establece que los fines y los medios de las políticas económicas y de protección social deben compatibilizarse mediante una consideración conjunta en orden a promover el bienestar social; que la financiación de la protección debe tener en cuenta los condicionantes políticos, económicos y sociales de cada Estado; que la integración de las políticas económicas y de protección social es necesaria para propiciar el propio desarrollo económico; y que es necesaria una política equilibrada de redistribución de la renta nacional en orden a satisfacer las necesidades sociales básicas (art. 13).

Para efectos de la eficacia y efectividad protectora se ordena coordinar los diferentes programas de protección social para garantizar una cobertura más racional y eficaz de las diversas necesidades. Coordinación que puede ser institucional y operativa de las ramas,

regímenes, técnicas y niveles de protección social (art. 14).

La eficacia de la gestión de la seguridad social según el código, requiere del planteamiento permanente de un objetivo de modernización de sus formas y medios de gestión, que incorpore el análisis de sus costos operativos y la aplicación de avanzados instrumentos y métodos de gestión, equilibradamente dimensionados y apoyados en recursos humanos sujetos a programas constantes de formación (art. 15).

Los Estados cualquiera que sea el modelo organizativo e institucional adoptado, deberán propiciar una gestión apoyada en los principios de eficacia, eficiencia, simplificación, transparencia, desconcentración, responsabilidad y participación social (art. 16).

Se destaca la conveniencia de promover las labores de estudio y previsión de los factores socio-económicos y demográficos que influyen sobre la seguridad social y de establecer planes plurianuales que comprendan las actividades a desarrollar durante varios ejercicios presupuestarios señalando algunas directrices en la administración de los sistemas que aseguran progresos apreciables en cuanto a integración y sistematización de normas legales, simplificando y aclarando sus preceptos; el mejoramiento del conocimiento general de la seguridad social y de sus instituciones por parte de los usuarios, especialmente, en cuanto al derecho de sus prestaciones y el destino de los fondos recaudados; la expansión de los medios de contacto directo con los usuarios, facilitando acceso a los servicios administrativos, utilización de modernas técnicas de comunicación dirigidas no sólo a aquellos, sino también a la opinión pública en general para favorecer la sensibilidad ante la seguridad social y su aprecio social; la adopción como método para evaluar la calidad, la opinión de los beneficiarios sobre los servicios y prestaciones que reciben; y el establecimiento de los métodos eficaces de afiliación y recaudatorios y la administración rigurosa de los recursos disponibles (art. 17).

La garantía de los derechos individuales de seguridad social debe disponer de mecanismos jurídicos institucionales suficientes, agilizar los procedimientos de trámite y reconocimiento de las prestaciones, potenciar los mecanismos que permitan un mayor control en el cumplimiento riguroso de las obligaciones, regular, de acuerdo con la legislación y prácticas nacionales, procedimientos de reclamación y recursos a través de los cuales los interesados puedan impugnar las decisiones de los órganos gestores de la seguridad social (art. 18).

Los Estados ratificantes se comprometen también, de acuerdo a sus prácticas nacionales, a promover mecanismos de participación social en la seguridad social (art. 19).

Sobre el objetivo de convergencia de las políticas de seguridad social se señala que debe facilitar la coordinación de las legislaciones respectivas en su aplicación concurrente, sucesiva y simultánea, a los trabajadores migrantes. Con tal fin se elaborará un protocolo adicional al código, sobre seguridad social de los que se desplazan al interior de sus fronteras y a la de sus familias (art. 20).

El propósito de coordinación legislativa y la convergencia de políticas protectoras, debe motivar a los Estados para comprometer la elaboración y, en su caso, aprobación de un protocolo adicional, contentivo de una propuesta de lista iberoamericana de enfermedades profesionales (art. 21).

Los Estados, según el código, coinciden en la necesidad de establecer medios y procedimientos de orden internacional capaces de asegurar la eficacia de sus normas y la utilidad de adoptar en común, cuantas medidas puedan facilitar la interpretación y aplicación de sus preceptos, y procurar el desarrollo de sus principios y derechos mínimos. Con esa finalidad se instituyen en el capítulo I de la parte tercera los procedimientos y órganos convenientes para el control de su aplicación por los Estados ratificantes y se asignan funciones de apoyo a organizaciones internacionales especializadas (art. 22).

Parte segunda: "Normas mínimas de seguridad social"

En el artículo 23 se definen algunos términos utilizados por el Código, para efectos de su aplicación por los Estados ratificantes (art. 24). En el 25 se autoriza la ampliación de la ratificación inicial del Código. En el 26 se consagra el aumento de niveles cuantitativos de prestaciones y en el 27 se consagra la protección que se debe dispensar a las distintas categorías de personas, trabajadores asalariados, población económicamente activa, etc.

Cada Estado deberá establecer modalidades de financiación para el correspondiente pago de las prestaciones, de acuerdo con lo que prevé la legislación y prácticas de cada país. Dicha financiación debe procurar: el equilibrio entre contribución y prestación; las cotizaciones se tendrán que usar exclusivamente en la financiación de las prestaciones contributivas, de manera que quede enmarcada dentro de las políticas económicas, considerando al tiempo su incidencia en la generación del empleo (arts. 28 y 29).

Las pensiones contributivas se deberán regir por la legislación interna de cada Estado, exigiéndose requisitos y procedimientos diferentes para el cálculo de la prestación de vejez, para la de invalidez, la incapacidad derivada de accidente de trabajo o enfermedades profesionales, señalando su cuantía por niveles y sólo en caso de que ello no esté establecido se podrán aplicar las fijadas en el código (art. 30). También se deberán establecer las prestaciones económicas de naturaleza contributiva, que no tengan forma de pensión, señalando el importe inicial de los pagos periódicos, las cuantías por niveles (art. 31); las prestaciones económicas de naturaleza no contributiva, el importe inicial de los pagos periódicos y las cuantías por niveles (art. 32).

Los importes correspondientes a prestaciones económicas y pensiones deberán ser revisadas periódicamente, cuando haya variaciones sensibles en el costo de la vida, considerando así mismo la situación económica y las prácticas nacionales de cada Estado (art. 33). En cuanto a las modalidades de gestión de las prestaciones, éstas se rigen de conformidad con la legislación y las prácticas de cada país.

En el Código también se hace referencia a la asistencia sanitaria, en estos términos:

Cada Estado se compromete a desarrollar sus servicios de salud con la progresividad que sea necesaria y conforme a las posibilidades económicas y al desarrollo de la capacidad asistencial del país. Las prestaciones sanitarias deben tender a configurarse como prestaciones de carácter universal a favor de la población, contemplando prevención y asistencia de la enfermedad y la rehabilitación de sus secuelas (art. 35).

Se establece también el momento a partir del cual se entiende cumplida la protección en

seguridad social de acuerdo con las categorías allí señaladas (art. 36) y que los Estados deberán garantizar a las personas protegidas el acceso a prestaciones sanitarias de carácter preventivo, curativo o de rehabilitación de acuerdo con las disposiciones contenidas en el código (art. 37).

En los artículos 38 a 45 se fija el alcance y contenido de la asistencia sanitaria, las prestaciones sanitarias que deben garantizarse, la participación en el gasto de la asistencia sanitaria del beneficiario o de su familia, se señalan los items que cubre la garantía sanitaria, las prestaciones económicas y la organización de los servicios de salud.

En cuanto a las prestaciones por vejez se consagra que éstas deberán garantizarse a las personas protegidas, según los lineamientos fijados en los artículos 46 a 52 del Código.

Sobre las prestaciones monetarias por enfermedad se establece el deber de los Estados de garantizar a todas las personas protegidas el otorgamiento de prestaciones monetarias por enfermedad o accidente (arts. 53 a 60). Se establecen prestaciones o auxilios por desempleo (arts. 61 a 69), y prestaciones en caso de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales (art. 70). Las contingencias cubiertas deben comprender los items señalados en el artículo 71 y las prestaciones deberán combinarse con medidas que incentiven la prevención de riesgos profesionales, con la recuperación y reincorporación de las personas que los han padecido y con el establecimiento de políticas dirigidas a prevenir riesgos laborales y mejorar las condiciones de higiene y seguridad en los centros y puestos de trabajo (arts. 72 a 75), y se fijan los pagos en caso de incapacidad temporal para trabajar, la garantía del pago de las prestaciones y las condiciones de pago (arts. 76, 77 y 78).

Sobre las prestaciones familiares se dice que éstas deben garantizar a todas las personas protegidas, siguiendo los lineamientos contenidos en los arts. 79 a 84, que contiene las prestaciones que se deben pagar, garantía y forma de pago.

Las prestaciones por maternidad se regulan en los artículos 85 a 91, y la licencia correspondiente que podrá ser hasta de doce (12) semanas.

En cuanto a las prestaciones por invalidez se establece que deben garantizarse a todas las personas protegidas, de conformidad con los parámetros establecidos en los artículos 92 a 98.

Las prestaciones por supervivencia se regulan en los artículos 100 a 105, en los que se consagra su cobertura, el pago periódico, etc

En lo que respecta a los servicios sociales se obliga a todos los Estados que hayan aceptado esta sección del código, a establecer los correspondientes programas de servicios sociales, en los términos y de conformidad con los artículos 107 a 111, señalando cuáles pueden establecerse, los que se articularán de manera que progresivamente alcancen a toda la población, con arreglo a la legislación y las prácticas nacionales. Igualmente, deberá tenerse en cuenta que el objetivo básico de ellos es poner a disposición de las personas y grupos recursos, acciones y prestaciones para lograr su pleno desarrollo. También se debe crear una red de servicios sociales comunitarios con la finalidad de impulsar la promoción y desarrollo de los individuos, grupos específicos o comunidades étnicas, potenciando la vía de la

participación y el fomento de la asociación, como cauce eficaz para el impulso del voluntariado social. Dicha red beneficiará a los sectores más vulnerables de la población que por sus condiciones y circunstancias necesiten de una atención específica.

Parte Tercera: Normas de aplicación del código

En esta sección se consagra la obligación de los Estados de presentar “memorias” sobre la situación de la legislación y prácticas nacionales, en relación con las materias contenidas en el código, el período en el que se deben rendir, la obligación de enviar copias a las organizaciones de empleadores y trabajadores, y el contenido del informe general (arts. 112 a 116)

Para efectos del seguimiento, control, apoyo y demás cuestiones relacionadas con la aplicación de las distintas disposiciones que conforman el código se crean algunos órganos de control (arts. 116 a 124), así: el órgano de control gubernamental, el órgano de expertos y el órgano de apoyo, éste último desempeñado por la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Igualmente, se regula lo relativo a la integración de cada uno, funciones, reuniones, convocatorias, etc. y la forma como se constituirán inicialmente dichos cuerpos.

Las disposiciones contenidas en los artículos 125 a 130 se refieren a la firma, ratificación, vigencia del Tratado, declaraciones posteriores de los Estados, denuncias, enmiendas y cláusula de garantía.

5. Constitucionalidad del Código Iberoamericano de Seguridad Social

En nuestro ordenamiento constitucional la seguridad social tiene una doble connotación. De una parte es un derecho irrenunciable de todas las personas, que adquiere el carácter de fundamental por conexidad, “en la medida en que con su vulneración resultan comprometidos otros derechos que participan de esa naturaleza” vr. gr. la salud, la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral, entre otros. Y de otra, es un servicio público, de carácter obligatorio, que pueden prestar las entidades públicas o privadas, según lo establezca la ley, bajo la dirección, coordinación y control del Estado y con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (arts. 48 y 49 C.P.)

En un Estado social de derecho como el nuestro, la seguridad social adquiere una trascendental importancia pues con ella se busca no sólo la protección de la persona humana, cualquiera que sea su sexo, raza, edad, condición social, etc., sino también contribuir a su desarrollo y bienestar, con especial énfasis a las personas marginadas y a las de los sectores más vulnerables de la población para que puedan lograr su integración social. Por ello ha dicho la Corte que “El concepto de seguridad social hace referencia al conjunto de medios de protección institucionales frente a los riesgos que atentan contra la capacidad y oportunidad de los individuos y sus familias para generar los ingresos suficientes en orden a una subsistencia digna.”¹

La seguridad social es un asunto que “no sólo interesa a los fines del Estado, entendido éste

como la institución organizada para lograr sus objetivos sociales, sino que debe comprometer a la sociedad en general, en la búsqueda de los objetivos de brindarle al hombre la protección contra todos los riesgos de carácter social y contra las distintas cargas familiares(....).”²

El Código Iberoamericano de la Seguridad Social cuyo propósito fundamental es el de lograr que los Estados que lo ratifiquen adopten medidas de protección que garanticen a los habitantes de sus respectivos países unos mínimos de seguridad social, con el fin de mejorar su calidad de vida mediante el pleno acceso a los servicios de salud y los demás beneficios que de ella se derivan, se adecua a los postulados constitucionales antes citados y concuerda con el contenido del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que prescribe:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, así mismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

En el estatuto que se revisa también se propende por el mejoramiento de los servicios de seguridad social respetando el modelo institucional de cada país, con el fin de hacerlos más eficientes, lo cual necesariamente, repercutirá en beneficio de los usuarios. Y en tal dirección se ordena a los Estados agilizar los procedimientos de trámite, establecer mecanismos para controlar el cumplimiento riguroso de las obligaciones y procedimientos de reclamación y recursos para que los interesados puedan impugnar las decisiones de las entidades prestadoras de los servicios de seguridad social.

Igualmente, se deberán adoptar medidas destinadas a proteger las contribuciones y demás recursos de la seguridad social y tener en cuenta que el objetivo prioritario dentro de las modalidades contributivas, es el de hacer efectivos los principios de sustitución de rentas y de garantizar el poder adquisitivo, de manera que las prestaciones económicas guarden relación con el esfuerzo contributivo realizado. Concordante con ello se contempla el establecimiento de modalidades de financiación para el correspondiente pago de las prestaciones, procurando el equilibrio entre contribución y prestación, y la obligación de que tales contribuciones se apliquen exclusivamente al financiamiento de las prestaciones contributivas. Estas disposiciones encuentran claro respaldo en nuestra Carta Política, especialmente en el artículo 48 de similar contenido: “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de seguridad social para fines diferentes a ella” (inc. 5); “La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo”(inc. 6). Siendo así las normas del Código Iberoamericano de Seguridad Social en lugar de contrariar la Constitución colombiana se ajustan a sus preceptos.

Otro aspecto que se regula en el Código, que bien vale la pena destacar, es la obligación de los Estados de ampliar progresivamente la cobertura de seguridad social para que toda la población pueda recibir los servicios y prestaciones que de ella emanan. Con dicha extensión de servicios, considera la Corte, que la población más desprotegida y los más débiles como son los niños, las personas de la tercera edad y aquellos que padecen limitaciones físicas,

síquicas o sensoriales serán sujetos privilegiados en los programas de protección, promoción y recuperación de la salud (arts. 48 y 49 C.P.).

Entre los principios rectores de la seguridad social el Código le da especial relevancia a los de igualdad y solidaridad que, en criterio de la Corte, son los que permiten que ésta se pueda realizar en los términos que nuestra Constitución ordena (arts. 13, 48, 49, 95-2). El deber de solidaridad del Estado, se reitera, “ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social (lo cual explica la prioridad que dicho gasto tiene sobre cualquiera otra asignación, dentro de los planes y programas de la nación y de las entidades territoriales, art. 366 C.P.), o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (...)”. Pero tal deber no se predica solamente del Estado sino también de los particulares a quienes se les puede exigir “en los términos de la ley, y de manera excepcional, sin mediación legislativa, cuando su desconocimiento comporta la violación de un derecho fundamental.”³

En lo que respecta a las normas del Código en las que se crean algunas prestaciones mínimas de carácter monetario en caso de enfermedad profesional o no profesional y regulan las incapacidades, el subsidio de desempleo, las prestaciones por maternidad y algunos aspectos relacionados con las pensiones de invalidez, vejez y muerte, no advierte la Corte que contraríen ningún precepto superior ya que se dispone el respeto de la legislación interna. Además, el adelantamiento de programas de prevención de riesgos profesionales, reincorporación al trabajo de las personas que han sufrido graves enfermedades, mejoramiento de las condiciones de higiene y seguridad en los puestos de trabajo, entre otros, pertenecen a políticas de seguridad social que el Estado deberá adoptar siguiendo los lineamientos consagrados en dicho estatuto y en los demás tratados ratificados y aprobados por Colombia que versan sobre el mismo tema.

En razón de lo anotado, el Código Iberoamericano de la Seguridad Social no viola la Constitución y, por el contrario, se adecua a sus preceptos especialmente, a lo dispuesto en los artículos 13, 48, 49, 53 y 95-2. Además de constituir pleno desarrollo de los artículos 9, 226 y 227 del mismo estatuto, pues con él se busca la integración económica, social y política de los países iberoamericanos sobre bases de equidad, igualdad, reciprocidad y reconocimiento de la soberanía.

En cuanto a las disposiciones del Convenio en las que se fija el procedimiento para su aplicación, la ratificación y vigencia que, dicho sea de paso, son las que generalmente se utilizan en esta clase de actos, tampoco vulneran la Constitución.

En razón de lo anotado, la ley 516/99 y el Código Iberoamericano de Seguridad Social que por medio de ella se aprueba, serán declarados exequibles por no vulnerar precepto constitucional alguno. No sin antes agregar que dicho estatuto viene a complementar otros

convenios suscritos por Colombia y aprobados por el Congreso Nacional, a saber: el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, suscrito el 26 de enero de 1978, aprobado mediante la ley 65/81; el Convenio Iberoamericano de Cooperación en Seguridad Social, suscrito el 26 de enero de 1978, aprobado mediante la ley 4/82, el Tratado de la Comunidad Iberoamericana de Seguridad Social, suscrito el 17 de marzo de 1982, aprobado mediante ley 86/85 y los Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, suscrito el 8 de diciembre de 1995, aprobado por la ley 480/98, la cual fue objeto de revisión por esta Corte en la sentencia C-374 del 26 de mayo de 1999, siendo declarada exequible.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLES la ley 516 de 1999 “Por la cual se aprueba el CODIGO IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL, acordado por unanimidad en la reunión de ministros máximos responsables de seguridad social de los países iberoamericanos, celebrada en Madrid (España), los días dieciocho (18) y diecinueve (19) de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995)” y el Convenio que por medio de ella se aprueba.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sent. T-116/93 M.P. Hernando Herrera Vergara

2 ibidem

3 Sent. C-237/97 M.P. Carlos Gaviria Díaz