

C-221-95

Sentencia No. C-221/95

LEY DE SEGURIDAD SOCIAL-Inexistencia de vicios de forma

REF: Expediente N° D-651

Actor: LUIS ALONSO VELASCO PARRADO

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 100 de 1993 “Por el cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Mayo dieciocho (18) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Aprobado por Acta N° 16

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente José Gregorio Hernández Galindo y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra la Ley 100 de 1993 “Por el cual se crea el Sistema

de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”.

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

La Ley 100 de 1993 no se transcribe por su extensión. El texto se puede consultar en la sentencia C-408 de 1994.

II. ANTECEDENTES

A. Preliminares

1. El Congreso de la República dictó la Ley 100 de 1993, publicada en el Diario Oficial N° 41.148 de diciembre 23 de 1993.
2. El ciudadano LUIS ALONSO VELASCO PARRADO demandó la constitucionalidad de la Ley 100 de 1993.
3. Se recibieron las intervenciones de Juan Manuel Charry en nombre de la Nación - Ministerio del Trabajo y Seguridad Social -, Jesús Mejía Vallejo y Mauricio Fajardo Gómez.
4. El Procurador General de la Nación solicitó a la Corporación que aceptara su impedimento para conceptuar dentro del proceso, toda vez que era Senador de la República al tramitarse de la Ley 100 de 1993. Aceptado el impedimento, rindió concepto el Viceprocurador General de la Nación.

B. Violación de los artículos 152 y 153 de la C.P. y desconocimiento de la Ley 5ª de 1992.

Posición del Demandante

(1) La seguridad social, sostiene el demandante, es un derecho fundamental, tal como se desprende de la interpretación sistemática de la Carta, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y, de la Declaración de Filadelfia, en concordancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. El artículo 152 de la Carta exige la regulación de los derechos fundamentales mediante ley estatutaria, cuyo trámite especial se contempla en el artículo 153. Por consiguiente, la Ley de Seguridad Social ha debido tramitarse para su aprobación como ley estatutaria.

(2) En el trámite de la Ley 100 de 1993 no se respetaron los procedimientos establecidos en la ley 5a de 1992 sobre el proceso legislativo. El actor afirma que en el trámite del proyecto de ley no se cumplieron los requisitos de quórum y votación (L. 5a de 1992, arts. 172 y 173) en las sesiones conjuntas de las Cámaras en lo atinente a los artículos 169, 170 y 171 del Reglamento del Congreso (1); no se tuvo en cuenta el término de que trata el artículo 156 del Reglamento del Congreso (2); no se contempló el procedimiento de que trata el artículo 158 del mismo sobre discusión de la ponencia (3); se omitieron los trámites que debía observar el Congreso en materia de las enmiendas de que tratan los artículos 160 a 163 del Reglamento (7); se omitió la forma de discusión separada de que trata el artículo 176 (8); se omitieron las modificaciones a que se refiere el artículo 178 (9); se omitió el procedimiento de enmiendas de que trata el artículo 179, pues no existió texto alternativo que hubiese sido trasladado a la comisión correspondiente, ni hubo informe final aprobando la enmienda dentro del término de que trata el artículo 182 del reglamento (10); no se presentaron las modificaciones, adiciones y supresiones ni se elaboró el texto definitivo con las explicaciones pertinentes en la forma como lo dispone el artículo 182 del reglamento (11); y, finalmente, alega el demandante, que la suscripción del Acta de Concertación del Proyecto de Ley 155/92 Senado - 204/92 Cámara (por parte de la Central Unitaria de Trabajadores C.U.T., Central de Trabajadores de Colombia C.T.C., la Confederación de Pensionados de Colombia C.P.C., Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Viceministro de Salud encargado de las funciones del Despacho del Ministro, y los ponentes en Senado y Cámara), y las enmiendas contenidas en él, “no fueron materia de trámite de conformidad con el procedimiento a que he hecho referencia”.

Posición del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social

El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social solicita a la Corporación que ordene estarse a lo resuelto en la sentencia C-408 de 1994, que declaró exequible la Ley 100 de 1993.

Posición de los Ciudadanos Intervinientes

(1) El ciudadano Jesús Vallejo Mejía anota que en las sentencias de la Corte Constitucional C-311 y C-313 de 1994, se plasmó la tesis de que las leyes estatutarias deben regular el núcleo esencial del derecho fundamental en cuestión y no, como acontece con la Ley 100 de 1993, “cuestiones de detalle”.

(2) El ciudadano Mauricio Fajardo Gómez defiende la exequibilidad de la Ley 100 de 1993. Ante la eventualidad de que la Corporación no ordenase estarse a lo resuelto en la Sentencia C-408 de 1994, el interviniente considera que basta distinguir los derechos fundamentales a la vida y a la salud, de la regulación y organización del servicio público de Seguridad Social. Por versar la Ley 100 de 1993 sobre lo segundo, de conformidad con la doctrina de la Corte expuesta en la sentencia C-311 de julio 7 de 1994, no requería, en su concepto, para su aprobación ser tramitada como ley estatutaria.

En relación con el “Acta de Concertación”, considera que el actor no precisa debidamente el cargo, pero entiende que hace alusión a las funciones atribuidas a la Comisión Permanente de que trata el artículo 56 de la C.P. Observa que en la sentencia C-408 de 1994, la Corte resolvió el cuestionamiento hecho a la Ley 100 de 1993 por el supuesto desconocimiento a lo dispuesto en el artículo 56 C.P.

El Viceprocurador considera que existe un vínculo inescindible entre los artículos 152 y 153 de la C.P. y los preceptos de la Ley 5ª de 1992. Esta situación explica la existencia de la cosa juzgada constitucional respecto de la Ley 100 de 1993, en cuanto que la misma es ajena a la materia propia de una ley estatutaria.

En consecuencia, solicita estarse a lo resuelto en la Sentencia C-408 de 1994.

III. FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de conformidad con lo estipulado en el numeral 4º artículo 241 de la Constitución Política.

2. Cosa Juzgada Constitucional

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-408 de septiembre 15 de 1994, se pronunció sobre la exequibilidad de la Ley 100 de 1993, en cuanto a su trámite como ley estatutaria. En consecuencia, dada la existencia de cosa juzgada constitucional sobre esta materia (C.P. art. 243), se estará a lo resuelto en la anotada sentencia.

3. Del trámite de la Ley 100 de 1993

El actor considera que en el trámite de la Ley 100 de 1993, el Congreso de la República no atendió al procedimiento previsto en la Ley 5ª de 1992. Sobre los trámites previstos en la ley orgánica del Congreso (Ley 5ª de 1992 - Reglamento del Congreso de la República), la Corporación ha sostenido que su inobservancia se erige en un vicio de constitucionalidad que afecta la constitucionalidad de la norma demandada:

“La actividad legislativa del Congreso está sujeta al cumplimiento íntegro de las normas constitucionales y también, por mandato expreso del artículo 151 de la Carta, a las leyes orgánicas que regulan esa actividad, una de las cuales es precisamente la que consagra el Reglamento del Congreso, hoy contenido en la mencionada Ley 5ª de 1992.

De la jurisprudencia transcrita, se desprende que la Corte, en el examen de los eventuales vicios de forma, no debe limitarse a verificar si se ha dado cumplimiento a los requisitos exigidos por la Constitución, sino que debe detenerse en el examen del cumplimiento de las exigencias contenidas en la ley orgánica que regule la materia, en este caso la Ley 5ª. de 1992. En consecuencia, la Corte procede a verificar si en el trámite de la Ley 100 de 1994, el Congreso dió cumplimiento a las normas contenidas en su Reglamento para la aprobación de las leyes.

Requisitos de quórum y de votación

(1) El actor afirma que en el trámite del proyecto de ley, no se cumplieron los requisitos de quórum y votación exigidos en los artículos 172 y 173 de la Ley 5ª de 1992,, los que deben observarse cuando se realicen sesiones conjuntas de ambas Cámaras (artículos 169, 170 y 171 del Reglamento del Congreso).

El artículo 172 establece que “cuando sesionen conjuntamente las comisiones constitucionales permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas”. Por su parte, el artículo 173 dispone que la votación en la sesión conjunta se hará de manera separada por Senado y Cámara.

De conformidad con la sentencia C-408 de 1994, no se requería quórum especial para el trámite de la Ley 100 de 1993, salvo en lo que tiene que ver con la concesión de facultades extraordinarias al Gobierno (C.P. art. 150-10), extremo éste que no se estudia en esta ocasión. La votación del articulado en la sesión conjunta se realizó de manera separada, y

con presencia del número de Senadores y Representantes exigido para conformar el quórum decisorio, según consta en el resumen de las actas de la sesión conjunta, remitido a esta Corporación por el Secretario General del Senado.

Por consiguiente, la Corte no observa ningún vicio de forma en el trámite de la Ley 100 de 1993, respecto de lo preceptuado en los artículos 172 y 173 del Reglamento del Congreso. No obstante, los efectos de esta sentencia no se extienden a los artículos 139 y 248 de la citada ley, cuya confrontación constitucional será objeto de otra sentencia.

Término del artículo 156 del Reglamento

(2) Sostiene el demandante que en la aprobación del proyecto de ley “no se tuvo en cuenta el término de que trata el artículo 156 del Reglamento del Congreso”.

Ordena el artículo 156 del citado reglamento que la ponencia de un proyecto de ley “será presentada al secretario de la Comisión Permanente y su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes”. No obstante, el segundo inciso de la norma establece:

“Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la producción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso”.

La ponencia del proyecto de ley, que vendría a convertirse en la Ley 100 de 1993, se radicó el día viernes 14 de mayo de 1993 (Gaceta 254 del 30 de julio de 1993, pag. 36.) y se publicó el mismo día (Gaceta 130 de mayo 14 de 1993). En consecuencia, la publicación de la ponencia se realizó dentro de los tres días siguientes a su presentación. Por este aspecto, no existe ningún vicio de forma en su tramitación.

Procedimiento establecido en el artículo 158 del Reglamento

(3) Asevera el actor que “no se contempló el procedimiento de que trata el artículo 158 del mismo sobre discusión de la ponencia”.

La discusión del proyecto de ley puede hacerse de manera global, artículo por artículo, o por

incisos, a solicitud de algún miembro de la Comisión. Al tiempo de discutir cada artículo, se deben considerar las modificaciones propuestas por el ponente, los Ministros del Despacho y por miembros de la respectiva cámara, pertenezcan o no a la Comisión. El ponente debe intervenir para aclarar los temas debatidos y para ordenar la discusión y en ésta tienen voz las personas señaladas en los artículos 155 y 156 de la C.P., y los miembros de la respectiva cámara (art. 158 Ley. 5ª de 1992).

La discusión del proyecto de ley se hizo artículo por artículo como se observa en el resumen de actas de la discusión conjunta remitido por el Secretario General del Senado de la República. Además, se consideraron las modificaciones propuestas a cada artículo, por el ponente y los miembros de la comisión (Resumen de actas de la discusión conjunta), los ponentes estuvieron presentes durante la discusión y expusieron el tema (Resumen de actas) y se escucharon a los Ministros de Salud y del Trabajo y Seguridad Social, así como a los honorables congresistas presentes en los debates.

Por consiguiente, la Corte tampoco encuentra fundado el cargo del demandante en relación con el artículo 158 del Reglamento del Congreso.

Trámite de las enmiendas introducidas al Proyecto

Si bien el demandante no especifica cuál trámite se inobservó, la facultad de los Congresistas de presentar enmiendas al proyecto antes del cierre de su discusión (artículo 160) y la autorización gubernamental a toda enmienda que suponga gasto público cuando a ello hubiere lugar o disminución de ingresos presupuestarios, fueron exigencias debidamente atendidas. En efecto, se presentaron enmiendas durante el debate de la sesión conjunta y en ambas plenarias, conforme aparece en el resumen de actas de la sesión conjunta de la comisión constitucional, remitidas por el Secretario General del Senado de la República, y en las Gacetas del Congreso N° 300 del jueves 2 de septiembre de 1993, páginas 2 a 14, N° 405 de noviembre 22 de 1993, páginas 19 a 32, N° 413 de noviembre 25 de 1993, páginas 12 a 17, N° 437 de diciembre 6 de 1993, páginas 5 a 23, N° 448 de diciembre 9 de 1993, páginas 7 y siguientes, N° 449 de diciembre 13 de 1993, páginas 5 a 20, N° 452 de diciembre 13 páginas N° 11 a 22 y N° 454 de diciembre 14 de 1993, páginas 15 a 31. Además, el Gobierno Nacional dio su visto bueno a una adición presupuestal por sesenta mil millones de pesos (Gaceta 405, pag. 15).

No existió, por lo tanto, violación de los artículos 160 a 163 del Reglamento del Congreso.

Revisión según el artículo 165 del Reglamento

(5) Sostiene el actor que “se omitió” la revisión de que trata el artículo 165.

El artículo 165 dispone que cerrado el debate y aprobado el proyecto de ley, el ponente o quien designe el Presidente de la Comisión, revisará el proyecto de ley, ordenará las modificaciones y preparará el informe para segundo debate.

En la Comisión se designaron ponentes para segundo debate (Gaceta 281). Los nuevos ponentes hicieron una presentación del tema, un recuento del trámite surtido, un análisis constitucional del proyecto, un resumen sobre los principales puntos aprobados, aspectos fiscales, propuestas rechazadas o negadas, así como del texto aprobado (Gacetas 254 de julio 30 de 1993, páginas 1 a 36 y 281 de agosto 19 de 1993, páginas 1 a 32). De esta forma, no se observa el desconocimiento de la norma que el actor invoca.

Constancia de votos contrarios

(6) Asegura el demandante que “no se dio la constancia de votos contrarios de que trata el artículo 167”.

Establece el artículo 167 que los miembros de la Comisión podrán hacer constar por escrito las razones de su voto disidente, caso en el cual deberán anexarse al informe del ponente.

Se presentaron constancias escritas de las razones de algunos votos disidentes, las cuales constan en el resumen de actas de la sesión conjunta. Por otra parte, los ponentes para segundo debate incluyeron, en sus respectivas ponencias, información sobre temas rechazados, indicando las razones del rechazo. De igual manera, junto a la ponencia se incluyó su expediente legislativo, el cual contiene las actas de la sesión conjunta en que constan los votos contrarios (Gacetas 254 de julio 30 de 1993 y 281 de agosto 19 de 1993).

El cargo es, por lo tanto, infundado.

Periodo de tiempo entre el 1° y el 2° debate

(7) Manifiesta el demandante que “se inobservó el lapso entre el 1° y 2° debate de que trata

el Artículo 168 del reglamento”.

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate el día 14 de junio de 1993 (Acta N° 015. Resumen de Actas). La iniciación del segundo debate en el Senado de la República tuvo lugar el día 31 de agosto de 1993 (Gaceta 305 – Certificación del Secretario General del Senado) y en la Cámara, el día 16 de noviembre de 1993 (Gaceta 413). En consecuencia, el cargo es infundado.

Discusión separada según el artículo 176 del Reglamento

(8) El actor sostiene que “se omitió la forma de discusión separada de que trata el Artículo 176”.

El artículo 176 dispone que el proyecto se discutirá globalmente, salvo que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pida la discusión separada de uno o varios artículos.

La discusión, en ambas plenarios, se realizó artículo por artículo o por bloques de artículos (Gacetas 405 pag. 19, para el Senado, y Gacetas 413, 437, 448, 452 y 454 para la Cámara). Tampoco se observa una vulneración del artículo 176 como lo pretende el demandante.

Modificaciones a que se refiere el artículo 178 del Reglamento

(9) El demandante afirma que “se omitieron las modificaciones a que se refiere el Artículo 178”.

Las enmiendas que se presenten en la plenaria no requieren nuevamente debate en la comisión constitucional, salvo que se trate de una enmienda que implique serias discrepancias con el texto aprobado en primer debate o por razones de conveniencia.

Durante el debate en las plenarios se presentaron enmiendas parciales al proyecto. Dichas enmiendas, en ningún momento, implicaron serias discrepancias con el proyecto aprobado en primer debate, toda vez que buscaban corregir, enmendar, aumentar, disminuir o especificar el sentido o alcance de algunas disposiciones del proyecto de ley.

El cargo por violación del artículo 178 es, igualmente, infundado.

Procedimiento de enmiendas según el artículo 179 del Reglamento

(10) El actor asegura que “se omitió el procedimiento de enmiendas de que trata el Artículo 179, pues no existió texto alternativo que hubiese sido trasladado a la comisión correspondiente para que fuese acogido en primer debate, ni hubo informe final aprobando la enmienda dentro del término de que trata el artículo 182 del reglamento”.

El artículo 179 establece que sólo en el evento de enmiendas totales al proyecto de ley se requiere enviar un texto alternativo a la comisión para que se surta primer debate sobre las enmiendas. De lo contrario, continuará el trámite constitucional.

No aparece constancia en el trámite del proyecto de que se hubiere aprobado una enmienda a la totalidad del proyecto, circunstancia suficiente para no haber remitido un texto alternativo a la comisión correspondiente para que se surtiera primer debate.

El cargo por violación del artículo 179 es infundado.

Requisitos del artículo 182 del Reglamento

(11) Afirma el demandante que “ni se presentaron las modificaciones, adiciones y supresiones, ni se elaboró el texto definitivo con las explicaciones pertinentes en la forma como lo dispone el Artículo 182 del reglamento”.

El artículo 182 impone al ponente del proyecto de ley el deber de presentar un informe que contenga el texto aprobado y las enmiendas presentadas, con destino a la otra Cámara, una vez finalice su debate en la plenaria de una de las dos cámaras.

En la gaceta 413 de noviembre 16, página 16, la Representante María del Socorro Bustamante de Lengua hace mención de la existencia del informe sobre la discusión en la plenaria del Senado. En la transcripción de la discusión plenaria del día 17 de noviembre, la misma Representante, se refiere, nuevamente, al citado informe.

Por otra parte, consta que en el informe presentado a la Cámara de Representantes no aparecía, debido a un error de transcripción de la sesión plenaria del Senado de la República, un artículo aprobado en la sesión. El Secretario General del Senado envió una carta a la Cámara de Representantes, en la que exponía la situación (Gaceta N° 413, pag. 16). Para corregir el error, se repartió una gaceta en la que aparece el texto aprobado por el Senado, corregido (Gaceta N° 437 del lunes 6 de diciembre de 1993, pag. 5).

El cargo no prospera.

Acta de Concertación

(12) Por último, el actor sostiene que el Acta de Concertación suscrita por la Central Unitaria de Trabajadores C.U.T., la Central de Trabajadores de Colombia C.T.C., la Confederación de Pensionados de Colombia C.P.C., el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Viceministro de Salud encargado de las funciones del Despacho del Ministro y los ponentes en Senado y Cámara, en relación con el contenido del proyecto de ley y las enmiendas introducidas en él, “no fueron materia de trámite de conformidad con el procedimiento a que he hecho referencia”.

En consecuencia, de la confrontación hecha a la luz de la Constitución Política y de las disposiciones pertinente de la Ley 5ª de 1992, se concluye que en el trámite del Proyecto de Ley 155/92 Senado - 204/92 Cámara, no se presentaron vicios en su formación.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E :

PRIMERO.- Estarse a lo resuelto en la Sentencia N° C-408 de septiembre 15 de 1994.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE, exclusivamente por los vicios de forma examinados y sólo en relación con los cargos, conceptos y pruebas referidos en la parte motiva, la Ley 100 de 1993. La declaración de exequibilidad, sin embargo, de acuerdo con lo expresado en la parte motiva, no se extiende a los artículos 139 y 248 de la mencionada ley.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional Sentencia C-270 de julio 13 de 1993 Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo.