C-711-98

Sentencia C-711/98

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Funciones legislativas en materia de seguridad social

Ha considerado la Corte que la Ley 100 de 1993, a la cual pertenecen las disposiciones acusadas, no tiene como propósito específico la regulación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, sino el derecho constitucional a la seguridad social el cual, por expreso mandato superior, se predica de todos los habitantes del territorio nacional, sin importar la condición que ellos detenten. En esta medida, encontró que si bien la fijación del régimen prestacional de los servidores públicos obedece a un acto de ejecución reglamentario previo señalamiento legal de sus objetivos, tal situación no puede coartar la función legislativa que en relación con el derecho a la seguridad social le corresponde adelantar al Congreso de la República.

SISTEMA GENERAL DE PENSIONES-Afiliación obligatoria

“No resulta contrario al espíritu de la Carta Política el numeral 1o. del artículo 15 acusado, pues el legislador se encuentra habilitado constitucionalmente para establecer distintos grupos de trabajadores a quienes se les garantiza su derecho pensional, diferenciando para ello su vinculación laboral: así, el primero está conformado por personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, para quienes la afiliación al Sistema General de Pensiones será obligatoria, mas no así la selección del régimen solidario ni el régimen de pensiones, que será de libre y voluntaria escogencia del trabajador; el segundo por su parte, está constituído por los trabajadores independientes, quienes podrán optar por afiliarse al régimen, si así lo estiman.”

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Ejerce vigilancia y control sobre entidades que administran fondos del régimen de seguridad social

Referencia: Expediente D-1970

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 13, 15, 18, 52, 60(parciales), 110, 114(parcial), 128, 139(parcial), 151 y 157 (parciales)de la Ley 100 de 1993.

Actor: Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., veinticinco (25) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política,

demandó la inexequibilidad de los artículos 13 (parcial), 15 (parcial), 18 (parcial) 52 (parcial), 60 (parcial) 110, 114 (parcial), 128, 139 (parcial), 151 (parcial) y 157 (parcial) de la Ley 100 de 1993.

El magistrado Sustanciador, por Auto de 9 de marzo de 1998, resolvió rechazar la demanda respecto del artículo 15 y frente a la expresión "los servidores públicos que estén afiliados a una caja, fondo o entidad de previsión o seguridad social" contenida en el inciso tercero del artículo 128 de la ley acusada, por existir sobre ellos pronunciamiento de la Corte que hace tránsito a cosa juzgada Constitucional. En el mismo Auto se admitió la demanda respecto de los artículos y expresiones restantes.

Dentro del término de ejecutoria, el actor presentó recurso de súplica contra el auto de rechazo por considerar que la exequibilidad que pesaba sobre las normas rechazadas era relativa. La Sala Plena de la Corporación, mediante auto del 28 de abril de 1998 y acogiendo los fundamentos de la impugnación, decidió revocar la decisión y ordenó la admisión de la demanda respecto de los preceptos rechazados. De la decisión mayoritaria se apartaron los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Hernando Herrera Vergara.

Con fecha 10 de marzo de 1998, el demandante allegó escrito de adición a la demanda el cual, por haberse presentado fuera del término legal, fue rechazado por Auto del 29 de mayo de 1998 que a su vez no fue recurrido.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El siguiente es el tenor literal de las normas acusadas con la advertencia de que se subraya y resalta lo demandado. (Tomada del diario oficial N° 41148 de 23 de diciembre de 1993).

"LEY 100 DE 1993

(diciembre 23)

"por la cual se crea el sistema de seguridad social integral

y se dictan otras disposiciones"

"'Artículo 13.- Características del sistema general de pensiones. El sistema general de pensiones tendrá las siguientes características:

.....

K) Las entidades administradoras de cada uno de los regímenes del sistema general de pensiones estarán sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.'

Art.15.-Afiliados. Serán afiliados al sistema general de pensiones:

Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, salvo las excepciones previstas en esta ley. Así mismo, los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegibles para ser beneficiarios de subsidios a través del fondo de solidaridad pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales……..’

Art 18.- Base de cotización de los trabajadores dependientes de los sectores privado y público. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

El salario mensual base de cotización para los trabajadores particulares será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.

El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público será el que se señale, de conformidad con lo dispuesto en la ley 4 de 1992……

Art 52.- Entidades administradoras. ……

Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado estarán sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria.

Art.60.- Características. El régimen de ahorro individual con solidaridad tendrá las siguientes características:

……

i) El control y vigilancia de las entidades administradoras de los fondos de pensiones corresponde a la superintendencia Bancaria.’

Art 110.- Vigilancia y control. Corresponderá a la Superintendencia Bancaria el control y vigilancia de las entidades administradoras de los planes de capitalización y de pensiones a que se refiere esta ley.

Art 114.- Requisitos para el traslado de régimen. Los trabajadores y servidores públicos que en virtud de lo previsto en la presente ley se trasladen por primera vez del régimen de prima media con prestación definida al régimen de ahorro individual con solidaridad deberán presentar a la respectiva entidad administradora comunicación escrita en la que conste que la selección de dicho régimen se ha tomado de manera libre, espontánea y sin presiones……

Art 128.- Selección del régimen. Los servidores públicos afiliados al sistema general de pensiones podrá escoger el régimen al que deseen afiliarse, lo cual deberá informarse al empleador por escrito.

Los servidores públicos que se acojan al régimen de prestación definida podrán continuar afiliados a la caja, fondo o entidad de previsión a la cual se hallan vinculados. Estas entidades administrarán los recursos y pagarán las pensiones conforme a las disposiciones de dicho

régimen previstas en la presente ley.

Los servidores públicos que no estén afiliados a una caja, fondo o entidad de previsión o seguridad social, aquellos que se hallen afiliados a alguna de estas entidades cuya liquidación se ordene, y los que ingresen por primera vez a la fuerza laboral, en caso de que seleccionen el régimen de prestación definida, se afiliarán al Instituto de Seguros Sociales.

Los servidores públicos nacionales cualquiera sea el régimen que seleccionen, tendrán derecho a abono pensional.

‘Art 139.- Facultades extraordinarias. De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados desde la fecha de publicación de la presente ley para :

1.- Determinar la estructura, administración, recursos, y Demás disposiciones necesarias para el funcionamiento de la delegatura exclusiva para la vigilancia de administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía y demás entidades de previsión social de la Superintendencia Bancaria y armonizarla con el resto de la estructura.’

‘Estas facultades incluyen la de modificar la denominación de la Superintendencia. El superintendente delegado para estas funciones, deberá reunir las mismas condiciones y requisitos que las exigidas para el superintendente bancario……..’

……..

11. Dictar las normas necesarias para organizar la administración del sistema general de riesgos profesionales como un conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes, que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. En todo caso, la cotización continuará a cargo de los empleadores…

‘ Art. 151.- Vigencia del sistema general de pensiones……”

‘…PAR.- El sistema general de pensiones para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital, entrará a regir a más tardar el 30 de junio de 1.995, en la fecha que así lo determine la respectiva autoridad gubernamental.’

‘ ART.157.- Tipos de participantes en el sistema de seguridad social en salud……

A- Afiliados al Sistema de Seguridad Social……

‘ ….1. Los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capitulo I del título III de la presente ley……..’

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el demandante que las disposiciones acusadas son violatorias del preámbulo y los artículos 1°, 25, 53, 136-1, 150 numerales 10 y 19 literales e) y f), 189-24 y 211 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda.

Cabe advertir que el libelista divide las normas acusadas en dos grupos y esgrime, respecto de cada uno de ellos, diversos cargos de inconstitucionalidad, circunstancia que amerita explicar por separado las razones de la impugnación.

2.1.- Cargos contra los artículos 15-1, 18, 114, 128, 139-11, 151 y 157 de la Ley 100 de 1993.

Según el demandante, este primer grupo de normas son inconstitucionales por cuanto el Congreso, mediante una ley ordinaria -Ley 100 de 1993-, está fijando y regulando íntegramente el régimen prestacional de los servidores públicos -pensión salud y riesgos profesionales-, desconociendo el mandato expreso de la Carta Política que limita su competencia en ese campo, a la expedición de normas generales -leyes marco- que fijen sólo los criterios y objetivos a los que debe someterse el gobierno como único organismo al cual corresponde su desarrollo integral (artículo 150 numeral 19 literales e y f).

Así, considera el impugnante que “actualmente rigen en Colombia una ley marco -la 4 de 1992- que fija los criterios y objetivos a los que debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos y una ley ordinaria -la 100 de 1993- que dispone que los servidores públicos deben afiliarse a los regímenes generales de pensiones y de seguridad social en salud y con esta afiliación acceden a las prestaciones económicas y médico asistenciales allí consagradas.” A su juicio, “una de estas normas debe desaparecer del mundo jurídico por ser excluyentes y una de ellas contraria a la Constitución.” A su entender, “La ley 4 de 1992 se sujetó a lo mandado por las disposiciones constitucionales pero las normas acusadas de la ley 100 de 1993 que se refieren a los servidores públicos están por fuera del marco constitucional y deben salir de la órbita jurídica.”

Como corolario de lo anterior, considera el actor violados el preámbulo y los artículos 1°, 25, 53 y 136-1 de la Carta Política, por cuanto, además, se desconocieron y desmejoraron los derechos prestacionales reconocidos a los servidores públicos en leyes anteriores a la Ley 100 de 1993.

2.2.- Cargos contra los artículos 13 literal k, 52 inciso 3°, 60 literal j, 110 y artículo 139-1 de la ley 100 de 1993.

Para el demandante, este segundo grupo de normas contrarían la Carta Política, pues las mismas le atribuyen a la Superintendencia Bancaria la vigilancia y control de las entidades

administradoras de los regímenes del sistema de seguridad social integral -fondos de pensiones, cesantías, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios-, desconociendo el mandato constitucional que le asigna al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, la inspección, vigilancia y control de las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y, en todo caso, aquellas relacionadas con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público.

Según el actor, se trata de una atribución constitucional del Presidente que sólo puede ser delegada si media una ley que previamente señale aquellas funciones materia de la delegación. En el caso de las normas acusadas, sostiene el demandante, "…en ningún momento se está señalando que las funciones que constitucionalmente le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa (artículo 189 N24) respecto de la inspección, vigilancia y control de las entidades administradoras de los regímenes del sistema general de pensiones, de las cajas, fondos o entidades de seguridad social, públicas o privadas, de las entidades administradoras de los fondos de pensiones y de las entidades administradoras de los planes de capitalización y de pensiones se puedan delegar en la Superintendencia Bancaria."

De esta manera, si el legislador no puede trasladar a la Superintendencia Bancaria una atribución exclusiva del Presidente -inspección, vigilancia y control de las entidades administradoras de los fondos provenientes del sistema de seguridad social-, y si las disposiciones acusadas no consagran las funciones que el Presidente está en capacidad de delegar, "…resulta contrario a la Constitución Nacional la facultad extraordinaria conferida al Presidente de la República en el numeral 1 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 para dictar las disposiciones necesarias para el funcionamiento de la delegatura exclusiva para la vigilancia de administradoras de fondos de pensiones y/o cesantías y demás entidades de previsión social de la Superintendencia Bancaria."

IV. INTERVENCIONES.

Intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Dentro de la oportunidad procesal prevista intervino, en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la doctora Sandra Margarita Herrera González, quien solicitó a esta Corporación declarar exequibles los artículos demandados.

Con respecto del cargo que se le imputa al primer grupo de normas, sostiene la interviniente que ya existe pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre su exequibilidad. Respalda su afirmación haciendo un breve recuento del contenido de las sentencias C-126, C-376 y C-584 de 1995, las cuales, en su entender, destacan la importancia de los preceptos acusados no por regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, sino por ser un claro desarrollo del derecho constitucional a la seguridad social. Desde esta perspectiva, considera la apoderada del Ministerio de Trabajo que las leyes 4a. de 1992 y 100 de 1993, no son excluyentes como lo afirma el demandante sino que, por el contrario, se complementan otorgándole coherencia a una materia tan importante como lo es la relacionada con el régimen prestacional y salarial de los servidores públicos.

En cuanto al cargo contra el segundo grupo de normas -artículos 13 literal k, 52 inciso tercero, 60 literal J, 110 y 139 numeral 1° de la Ley 100 de 1993-, la interviniente estima que las mismas no vulneran la Constitución, pues de acuerdo con el artículo 115 de la propia Carta las superintendencias forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, y como tal los superintendentes son agentes del Presidente de la República, que además de seguir sus orientaciones, desarrollan funciones de control, inspección y vigilancia por delegación.

Intervención del Ministerio de Salud.

Dentro de la misma oportunidad procesal intervino, en representación del Ministerio de Salud, el doctor Mauricio Fajardo Gómez quien solicitó a esta Corporación declarar exequibles las normas acusadas. Con base en jurisprudencia de la Corte Constitucional, sostiene el interviniente que la ley 100 de 1993 no regula el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos sino el derecho Constitucional a la seguridad social de todos los Colombianos sin importar la clase de vinculación laboral que ostenten . Por ello, considera que el Congreso de la República "no traspasó el limite de su competencia, es decir, no se inmiscuyó en asuntos cuyo ejercicio ha sido encargado por la Constitución Política a la Rama Ejecutiva del Poder Público, por el contrario, el Congreso de la República obró dentro de sus competencias."

Ahora bien, en cuanto tiene que ver con un posible desconocimiento de los derechos adquiridos por los servidores públicos bajo el amparo de leyes preexistentes al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, considera el interviniente que su protección está prevista por la propia ley al señalar en su artículo 289 que: "La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, salvaguarda los derechos adquiridos y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias". (negrillas y subrayas fuera de texto).

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

El señor Procurador general de la Nación, dentro de la oportunidad legal prevista, emitió el concepto de rigor y solicitó a esta Corporación declarar la constitucionalidad de las normas acusadas.

Comienza el Ministerio Público por reconocer la existencia de algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto de los artículos 15, 128, 139 y 157 de la Ley 100 de 1993, acusados en esta sede. Sin embargo, aclara que las decisiones que se adoptaron en su oportunidad no hacen tránsito a cosa juzgada absoluta sino relativa, por cuanto las mismas limitaron sus alcances a los cargos que en cada caso se formularon, los cuales, además, no coinciden con los que ahora se debaten.

Así, tomando como base la extensa jurisprudencia de la Corte en materia de seguridad social, considera la vista fiscal inadecuada la interpretación que el demandante otorga al primer grupo de normas acusadas pues, a su juicio, la Ley 100 de 1993 no desarrolla el régimen prestacional y salarial de los servidores públicos, sino "valores y principios constitucionales, como los señalados por el artículo 48 Superior, en armonía con los postulados del artículo 1o. de la Carta, sobre los que se edifica el Estado social de derecho." En consecuencia, considera que la ley marco en materia salarial y prestacional es la ley 4a. de 1992 que fue dictada, precisamente, en desarrollo de lo ordenado por el artículo 150-19 literales e) y f).

Frente al segundo grupo de artículos demandados; es decir, los que otorgan a la Superintendencia Bancaria competencia para ejercer la vigilancia y control de las entidades que en el sistema de seguridad social manejan los recursos captados del público, considera el Ministerio Público que ciertamente se trata de una actividad administrativa del Presidente de la República, pero que éste puede delegar "aplicando el principio superior de la desconcentración de funciones administrativas, actividades que por imposibilidad física, no puede adelantar de manera directa y personal el Presidente de la República".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

2. Reiteración de jurisprudencia respecto de los cargos formulados en la demanda.

1. Tal como se anotó en el acápite correspondiente a los fundamentos de la demanda, el actor fracciona las normas acusadas en dos grupos e invoca contra cada uno de ellos diversos cargos de inconstitucionalidad.

2. En relación con el primero, integrado por los apartes impugnados de los artículos 15-1, 18, 114, 128, 139-11, 151 y 157 de la Ley 100 de 1993, el demandante estima que el legislador está regulando todo lo referente al régimen prestacional de los servidores públicos, desconociendo el mandato constitucional que restringe su competencia en esa materia a la expedición de una ley marco que señale los objetivos generales conforme a los cuales el gobierno debe ocuparse de su desarrollo específico (art. 150-19 literales e y f). Esta actuación irregular del Congreso, a juicio del actor, conlleva también al desconocimiento de algunos derechos adquiridos por los servidores públicos en disposiciones preexistentes a la Ley 100 de 1993.

3. Sobre el particular, debe anotar la Corte que los cargos invocados contra los preceptos citados ya fueron analizados por la Corporación en la Sentencia C-408/94, en la que se declararon exequibles otras disposiciones de la Ley 100 de 1993, que también se refieren a la vinculación de los servidores públicos al régimen de seguridad social integral.

4. En efecto, luego de referirse al alcance de las leyes marco y a la competencia compartida que les asiste en ese campo a las ramas ejecutiva y legislativa, consideró la Corte en dicho fallo que la Ley 100 de 1993, a la cual pertenecen las disposiciones acusadas, no tiene como propósito específico la regulación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, sino el derecho constitucional a la seguridad social el cual, por expreso mandato superior, se predica de todos los habitantes del territorio nacional, sin importar la condición que ellos detenten (art. 48 C.P.). En esta medida, encontró que si bien la fijación del régimen prestacional de los servidores públicos obedece a un acto de ejecución reglamentario previo señalamiento legal de sus objetivos, tal situación no puede coartar la función legislativa que en relación con el derecho a la seguridad social le corresponde adelantar al Congreso de la República.

Al respecto, se dijo en la aludida Sentencia:

“Artículos 11, 17, 18 párrafo 3o., 20, 60 numeral 3o., 204, 288, 236 (“y demás normas que regulan de alguna manera a los empleados públicos, ya que la regulación en relación a ellos tiene que ser mediante una ley marco”).

“Las leyes marco, son una técnica legislativa que partiendo de la colaboración armónica de los poderes públicos, organiza una concurrencia entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, de manera que el primero dictará normas generales y señalará objetivos y criterios, y el segundo adecuará las anteriores materias a las necesidades de ejecución mediante decretos reglamentarios que deben someterse a aquellas. La flexibilidad exigida en este tipo de funciones, sumada a las exigencias casuísticas y extremas de la regulación que debe ordenarlas, ha justificado la adopción de la mentada técnica legislativa; pero no puede entenderse ésta como un privilegio legislativo del Gobierno sobre el órgano legislativo, el cual conserva la competencia para avanzar en la elaboración de las leyes marco hasta el detalle, fijando objetivos y criterios que según la generalidad propia de ese tipo de leyes puede ser de mayor o menor alcance.

“La distribución de competencias entre el legislativo y el Gobierno en las materias en que pueden expedirse leyes marco, no obedece a una delimitación estricta y rigurosa en virtud de la cual se asignase al primero ciertos grados de generalidad y al segundo ciertos grados de particularidad.

“Adicionalmente resulta equivocado el cargo, ya que la ley no regula el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, sino, un derecho constitucional como la seguridad social, que se refiere no solamente a los trabajadores, sino a toda persona, aunque no tenga esa condición. (M.P., doctor Fabio Morón Díaz).”

5. En concordancia con lo anterior y haciendo clara referencia al presunto desconocimiento de los derechos reconocidos a los servidores públicos por disposiciones precedentes a la Ley 100 de 1993, la Corte estimó en la misma sentencia que tal acusación resultaba infundada, no sólo porque es legítima la vinculación de los servidores públicos al nuevo sistema de seguridad social integral, sino también porque la Ley 100 garantiza en forma expresa los derechos adquiridos por los trabajadores con anterioridad a su expedición (art. 289), correspondiendo entonces a los operadores jurídicos determinar si en la práctica se dispensa el reconocimiento debido a tales prerrogativas.

Señaló expresamente la Corte:

“Las anteriores acusaciones resultan carentes de fundamento si se tiene en cuenta el sistema de la ley y su campo de aplicación, que conserva adicionalmente “todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores”. Luego, son injustificadas las pretensiones de los actores y corresponderá a la justicia ordinaria, el ejercicio interpretativo de precisar la norma aplicable para cada caso concreto, definiendo las condiciones más favorables para el trabajador.” (M.P ., doctor Fabio Morón Díaz).

6. Estos criterios jurisprudenciales que de hecho resuelven la aludida acusación, fueron posteriormente ratificados en la Sentencia C-126 de 1995, en la que se declaró exequible parcialmente el numeral 1° del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, también acusado en esta

sede. Se reiteró en la mencionada providencia:

“Así pues, el Sistema tiene por objeto amparar a la población contra las contingencias que se derivan de la vejez, la invalidez por riesgo común y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se establecen en favor de los afiliados. Por ello, y con el propósito de reafirmar la unidad del sistema, se establece como regla general que el mismo se aplica a todos los habitantes del territorio, dejando a salvo los derechos adquiridos.

“…”

“A juicio de la Corte, esta disposición legal lejos de vulnerar el ordenamiento constitucional se constituye en un instrumento que lo desarrolla, en particular en lo que hace al derecho a la seguridad social, consagrado en el artículo 48 superior, como “un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”.

“No resulta contrario al espíritu de la Carta Política el numeral 1o. del artículo 15 acusado, pues el legislador se encuentra habilitado constitucionalmente para establecer distintos grupos de trabajadores a quienes se les garantiza su derecho pensional, diferenciando para ello su vinculación laboral: así, el primero está conformado por personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, para quienes la afiliación al Sistema General de Pensiones será obligatoria, mas no así la selección del régimen solidario ni el régimen de pensiones, que será de libre y voluntaria escogencia del trabajador; el segundo por su parte, está constituído por los trabajadores independientes, quienes podrán optar por afiliarse al régimen, si así lo estiman.” (M.P. Hernando Herrera Vergara). (Negrillas y subrayas fuera de texto).

7. Con respecto al segundo grupo de normas: los artículos 13 literal k, 52 inciso 3°, 60 literal j, 110 y artículo 139-1 de la Ley 100 de 1993, el demandante las estima contrarias a la Constitución porque le otorgan a la Superintendencia Bancaria competencia para ejercer la vigilancia y el control sobre las entidades que administran dineros captados del público, particularmente, de aquellos provenientes del sistema de seguridad social integral, desconociendo el mandato superior que le atribuye esa competencia al presidente de la República quien, además, sólo la puede delegar cuando previamente se ha expedido la ley que señale las materias objeto de la delegación (art. 189 C.P.).

8. Sobre este aspecto existen también reiterados pronunciamientos de esta Corporación, todos en el sentido de avalar la atribución constitucional del legislador para transferir a las superintendencias aquellas funciones de inspección, vigilancia y control asignadas al Presidente de la República por el numeral 24 del artículo 189 constitucional, sin perjuicio de que tales entidades actúen bajo la dirección y orientación del titular de esas funciones constitucionales.

En efecto, de manera uniforme, la Corte ha considerado que se trata de una competencia ejercida por el Congreso de la República en virtud de lo dispuesto en los numerales 7°, 8° y 19 del artículo 150 Superior la cual, además, opera en desarrollo del principio de la desconcentración administrativa de funciones que permite la transferencia directa de las

atribuciones presidenciales de vigilancia y control a organismos especializados -Superintendencias-, sin que medie otra ley que previamente señale las materias propias de la desconcentración (se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-397/95, T-024/96 y C-233/97).

9. Pero no obstante la existencia de reiterada jurisprudencia sobre la materia, fue en la Sentencia C-496/98 donde esta Corporación, aplicando el criterio general al que se ha hecho referencia -la competencia constitucional del Congreso para transferir las funciones presidenciales contenidas en el artículo 189-24-, se pronunció en relación con las específicas funciones de la Superintendencia Bancaria para ejercer la vigilancia y el control sobre las entidades que administran los fondos de pensiones y cesantías, el régimen solidario de prima media con prestación definida y los riesgos derivados de la enfermedad profesional y del accidente de trabajo. Y lo hizo, precisamente, al declarar exequible el artículo 2° del Decreto Ley 1284 de 1994 que, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 139-1 de la Ley 100 de 1993, crea la delegatura especial en ese organismo y le asigna la competencia para desarrollar las funciones de vigilancia y control sobre las entidades que manejan los fondos del régimen de seguridad social.

En esa oportunidad, manifestó la Corte:

“2. En su cargo principal, el demandante expresa que las competencias presidenciales previstas en los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Constitución únicamente pueden ser ejercidas por autoridades distintas del Presidente de la República, en virtud del fenómeno de la delegación. Para que las superintendencias y el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas puedan ejercer esas funciones es necesario que el Congreso de la República expida una ley que autorice delegarlas y que, además, el Presidente expida un acto de delegación, conforme lo exige el artículo 211 de la Carta. Toda vez que en las normas acusadas el legislador asigna a las entidades allí previstas el ejercicio de funciones presidenciales, sin que se cumplan los procedimientos y requisitos de la delegación, resultaría patente la violación de la Carta.”

“…”

“Las facultades contenidas en los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Constitución

“12. El numeral 24 del artículo 189 de la Constitución señala que le corresponde al Presidente ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados por el público. Asimismo, determina que el Presidente también realizará este control sobre las entidades cooperativas y las mercantiles. De otro lado, la parte final del numeral 25 del mismo artículo 189 se refiere a la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo del recursos provenientes del ahorro de terceros.

“Las mencionadas facultades del Presidente son compartidas con el Congreso de la República, como bien lo ordenan distintos preceptos constitucionales. En efecto, los mismos numerales 24 y 25 expresan que esas funciones se ejercerán de acuerdo con la ley. De la misma manera, el numeral 8 del artículo 150 expresa que le corresponde al Congreso

“expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.” Luego, el literal d) del numeral 19 del artículo 150 precisa que al Congreso le corresponde “dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para (…) d. regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.” Finalmente, en términos similares, el artículo 335 expone que “las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a los que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias…”

“13. De los preceptos constitucionales mencionados se deduce que el Congreso es el órgano encargado de señalar las pautas que regirán las labores de inspección, vigilancia y control sobre las actividades a las que aluden los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Carta. Ello se realizará a través de leyes marco – como ocurre con las que se dictan con base en el numeral 19 del artículo 150 – o por medio de leyes ordinarias, como es el caso de las que se fundamentan en el numeral 8 del mismo artículo.

“El Congreso fija las directrices de acción en estas áreas y el gobierno las desarrolla, las lleva a la práctica. Estas funciones tienen ante todo un carácter administrativo, razón por la cual se puede concluir que en ellas el Presidente de la República actúa como suprema autoridad administrativa. Esta situación autoriza al Congreso a disponer la desconcentración de estas funciones, para lo cual puede crear instituciones especializadas que realicen esas tareas, de acuerdo con la atribución que le señala el numeral 7 del artículo 150.

“Importa recordar que esta Corporación ya ha señalado reiteradamente que ni el Presidente ni las personas que, de acuerdo con el artículo 115 de la Carta, conforman el gobierno, están en condiciones materiales de cumplir por sí solos con las tareas que imponen los numerales 24 y 25 del artículo 189. Ello significa que se requiere de la creación de instituciones que tengan la capacidad de atender esas labores. Las mencionadas entidades – un prototipo de las cuales son las superintendencias – no actúan de manera autónoma, sino bajo la dirección del Presidente de la República, titular constitucional de la función de inspección y vigilancia. Estos organismos a los cuales la ley asigna competencias, las desarrollan bajo el control, dirección y orientación del Presidente y del ministro del ramo. (M.P ., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).”

11. Cabe destacar que el juicio de constitucionalidad adelantado por esta Corporación contra el artículo 2° del Decreto ley 1284 de 1994, que como se anotó, avaló la competencia de la Superintendencia Bancaria para ejercer la vigilancia y el control sobre las entidades que manejan los fondos del sistema de seguridad social integral, estuvo motivado en una demanda que en su oportunidad presentó quien actúa como acusador en este juicio -Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán1-, y que sustentó con los mismos argumentos que ahora respaldan la acusación formulada respecto de aquellas disposiciones de la Ley 100 que se refieren al tema.

12. Así las cosas, es evidente que los criterios jurisprudenciales contenidos en las Sentencias

citadas en este fallo se ajustan plenamente a los cargos formulados en la demanda y, en consecuencia, son suficientes para que la Corte, reiterando su jurisprudencia, proceda a declarar exequibles las normas y expresiones acusadas. Ello, por cuanto las disposiciones que protagonizan este juicio no desconocen ninguno de los preceptos constitucionales, en particular, aquellos que guardan relación con la vinculación de los servidores públicos al sistema de seguridad social integral y con la atribución legal de las Superintendencias para cumplir las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas al presidente de la República por el artículo 189-24 de la Carta Política.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de Nación, y cumplidos los trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES las expresiones acusadas de los artículos 13, 15, 18, 52, 60, 114, 139, 151 y 157, y los artículos 110 y 128, todos de la Ley 100 de 1993, “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Consultar el expediente D-1979 que además corresponde a la Sentencia C-496/98.