

Sentencia No. C-072/95

COSA JUZGADA RELATIVA

Teniendo en cuenta que en la providencia citada tan sólo se hizo referencia a un aspecto concreto, que versa sobre el examen de constitucionalidad de la ley acusada por vicios de forma - en cuanto a no haberse tramitado y expedido como ley estatutaria-, la cosa juzgada que se consignó en dicho proceso no es absoluta, por cuanto el estudio respectivo no cobijó la totalidad de los motivos de acusación en relación con la ley acusada y el ordenamiento constitucional.

PROYECTO DE LEY-Trámite preferencial

La interpretación de los demandantes en relación con el trámite preferencial, no se ajusta al ordenamiento constitucional y legal del procedimiento de formación de las leyes, pues las irregularidades en que se incurra o que surjan en la discusión y aprobación de un proyecto de ley no pueden afectar otros proyectos de ley, sino que únicamente son predicables para el mismo. Por lo tanto, cuando los demandantes señalan que se violó la Constitución y el Reglamento del Congreso -Ley 5a. de 1992- por no darle trámite preferencial al proyecto de ley No. 176 de 1992, la acusación y los cargos que se presentan deben estar dirigidos exclusivamente contra el procedimiento de formación de dicho proyecto y no contra los demás, como lo pretenden en relación con el No. 155/92.

PROYECTO DE LEY-Requisito para que sea ley

Para que un proyecto sea ley, a saber: **1)** la publicación oficial por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; **2)** la aprobación en primer debate en las comisiones permanentes de cada Cámara; **3)** la aprobación en segundo debate en cada Cámara, y **4)** la sanción del Gobierno.

PROYECTO DE LEY-Acumulación

Es claro para la Corte que no es procedente el cargo formulado por los demandantes respecto a la presunta violación de los artículos 53 y 157 de la Constitución Política en el trámite del proyecto de ley No. 155 de 1992, por cuanto la acumulación legislativa no sólo no constituye uno de los presupuestos esenciales en el proceso de formación de una ley -artículo 157 CP.-, sino que además las normas de la Ley 5a. de 1992 -artículos 151 y 152- que se refieren a la materia, la consagran como una facultad potestativa del ponente inicial o de los presidentes de las Cámaras o si se reúne el presupuesto fundamental, de que o bien los proyectos que se pretendan acumular estén en trámite o que cursen en forma simultánea, siempre y cuando no se haya rendido el informe respectivo por parte del ponente inicial, o no se hubiese presentado ponencia para primer debate.

COMISION DE SEGURIDAD SOCIAL-Presentación de propuestas

Las propuestas de la Comisión no tienen carácter obligatorio, pues la disposición mencionada no se lo atribuye. Tampoco significa que si no se elaboraba la propuesta dentro del término de los ciento ochenta (180) días de que trata la norma en comento, el Gobierno quedara impedido para

presentar el proyecto de ley sobre la materia. La iniciativa radica en el Gobierno quien está constitucionalmente habilitado para presentar a consideración del Congreso los proyectos de ley sobre seguridad social, no obstante la cual, la Comisión "podrá presentar una propuesta que le sirva de base al Gobierno en la elaboración de su proyecto".

REF.: PROCESO No. D - 612.

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 100 de 1993, "por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones."

ACTORES:

ALIRIO URIBE MUÑOZ Y MARIA PAULINA BORRAZ.

TEMA:

Trámite de la ley de seguridad social como ley estatutaria - De la cosa juzgada relativa.

MAGISTRADO PONENTE:

HERNANDO HERRERA VERGARA

Aprobada por Acta No. 06 de Febrero 23 de 1995.

Santa Fé de Bogotá, D.C., Febrero veintitrés (23) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

Procede la Corte Constitucional a resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos ALIRIO URIBE MUÑOZ y MARIA PAULINA RUIZ BORRAZ, contra la Ley 100 de 1993, por haberse tramitado como ley ordinaria.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Sustanciador ordenó que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General por el término de diez (10) días, para asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República y a los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social, a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la ley impugnada.

Cumplidos como se encuentran los requisitos que para esta clase de asuntos contemplan la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir.

II. LA LEY ACUSADA

Teniendo en cuenta que se demanda la totalidad de la Ley 100 de 1993, se adjunta su texto.

III. LOS FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Los actores consideran que la ley acusada vulnera la Constitución, con fundamento en las siguientes cargos:

Primer Cargo: La Ley 100 de 1993 debió ser objeto de ley estatutaria.

Estiman que la Ley 100 de 1993 viola los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, por

cuanto para su aprobación se requiere la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, es decir, la mitad más uno; igualmente, señalan que el trámite debe darse en una misma legislatura y debe tener una revisión previa por parte de la Corte Constitucional sobre la exequibilidad del proyecto, tanto por vicios de fondo como de forma -artículo 241 numeral 8o. de la Carta-.

En el caso de la ley mencionada, indican que ésta no se aprobó con el número de votos que exige la Constitución para las leyes estatutarias, ni se hizo en una sola legislatura por cuanto su trámite se inició en septiembre de 1992 mediante el proyecto de ley 155 presentado por el Gobierno Nacional, es decir, en la legislatura que vencía el 20 de junio de 1993 y ella fue aprobada en la legislatura siguiente, exactamente el 20 de diciembre de 1993. Luego, el 23 de diciembre fue sancionada por el Presidente de la República sin haberse efectuado el control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

A su juicio, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la seguridad social es un derecho fundamental y consecuentemente se debe regular mediante una ley estatutaria y no a través de una ley ordinaria como la impugnada, por lo que deberá ser declarada inexecutable en su totalidad.

Consideran que al acusar de inconstitucionalidad la Ley 100 de 1993 por no regularse mediante una ley estatutaria, es claro para los demandantes que por ser un sistema integral, no puede sobrevivir parcialmente la norma, por lo que está viciada en su totalidad.

Así mismo, sostienen que se viola el artículo 163 constitucional, en concordancia con la Ley 5a. de 1992 -Reglamento del Congreso-, la cual en su artículo 191 prevé los trámites que se deben dar a una ley cuando se ha solicitado trámite de urgencia por parte del gobierno, ya que no se cumplió lo preceptuado en la norma citada.

Segundo Cargo: No haberle dado aplicación preferencial al trámite del proyecto de iniciativa popular sobre el Estatuto del Trabajo.

Señalan los demandantes, que de no prosperar el cargo anterior, debe tenerse en cuenta que el trámite de la ley impugnada está viciado y hace inconstitucional dicha ley por cuanto se violan los artículos 155 y 163 de la Constitución y la Ley 5a. de 1992, ya que estas normas le dan un tratamiento preferencial a los proyectos de ley que tienen iniciativa popular, concretamente al proyecto de ley 172, conocido como el "Estatuto del Trabajo", el cual desplazaba conforme a las referidas normas, cualquier iniciativa legislativa hasta tanto se le diera trámite a dicho proyecto.

Concluyen en este punto, que si el proyecto de ley No. 172 tiene un trámite preferencial por mandato constitucional y por el Reglamento del Congreso, ha debido suspenderse el trámite de los demás proyectos de ley, incluido el número 155 que dió origen a la Ley 100 de 1993, hasta tanto no se decidiera el proyecto de iniciativa popular, lo cual constituye una flagrante violación constitucional que hace inconstitucional la norma impugnada por vicios de forma.

Tercer Cargo: No acumulación de los proyectos sobre seguridad social -presentado por ASMEDAS - y el proyecto que regula el Estatuto del Trabajo, al proyecto de ley No. 155 de 1992, presentado por el Gobierno Nacional.

Consideran los actores que en el trámite de la Ley 100 de 1993, se desconoció lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política que impone al Congreso el deber de que a través de una ley estatutaria se expida el Estatuto del Trabajo, el cual debe regular, entre otros, los derechos fundamentales de los trabajadores a la estabilidad en el empleo, a la favorabilidad penal e

interpretativa, así como la aplicación del derecho internacional del trabajo -O.I.T.- y la seguridad social.

Señalan que se desconoció el artículo 157 superior sobre trámite de la ley desarrollado por la Ley 5a. de 1992, en la medida en que simultáneamente cursaban en el Congreso tres proyectos de ley referidos al tema de la seguridad social, a saber: el No. 155, presentado por el Gobierno Nacional en septiembre de 1992; el No. 176, denominado "Estatuto del Trabajo", presentado el 26 de noviembre de 1992 y el No. 248, presentado por el Senador Araujo Noguera el 15 de diciembre del mismo año.

De esa manera, estiman que el legislador inaplicando la ley y el Reglamento del Congreso, violó en forma flagrante la Constitución y la Ley 5a. de 1992 que regulan el trámite de las leyes, al dejar de tramitar en forma acumulada los referidos proyectos, que de haberse hecho, el proyecto matriz era el Estatuto del Trabajo ya que tenía rango de ley estatutaria y era de iniciativa popular, y que además desarrollaba íntegramente el artículo 53 de la Carta Política, por lo que tenía prevalencia sobre los demás proyectos de ley.

Finalmente, señalan que el Congreso con grave violación de la Constitución y la ley, optó por dar trámite únicamente al proyecto de ley del Gobierno Nacional, que culminó con la expedición de la Ley 100 de 1993, la cual está viciada por lo tanto, de inconstitucionalidad formal.

Cuarto Cargo: No tener en cuenta lo establecido sobre concertación con trabajadores y otros sectores sociales.

A juicio de los actores, el Gobierno debió tener en cuenta las propuestas concertadas de la Comisión de Seguridad Social creada por el artículo transitorio 57 de la Constitución Política, lo cual se hizo quebrantando la voluntad del constituyente y presentando una propuesta unilateral que no recogió las aspiraciones de los sectores sociales que tenían el derecho de llevar a ella sus propuestas y reivindicaciones en materia de seguridad social: "todas estas voces fueron silenciadas por el Gobierno Nacional afectando la constitucionalidad de la ley en sentido material".

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

Durante el término de fijación en lista, el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social por conducto de apoderado, intervino en el proceso de la referencia, con el propósito de defender la constitucionalidad de las normas acusadas, pues en su criterio no contravienen precepto alguno de la Carta Política.

El citado profesional se refiere a cada uno de los cargos formulados por los actores, de la siguiente manera:

a) De las leyes estatutarias.

Considera que la Ley 100, por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, tiene como fundamento la competencia legislativa ordinaria de que trata el artículo 150, numeral 23 de la Constitución, relativa a la regulación de la prestación de un servicio público como es el de la seguridad social, según definición del artículo 48 superior. En otras palabras, la ley 100 regula la seguridad social en cuanto hace relación a la calidad del servicio público, sin ocuparse de fijar el contenido y alcance del derecho irrenunciable a la seguridad social a que se refiere el inciso 2o. del artículo 48 de la Carta.

Por lo tanto, como la ley 100 crea el Sistema de Seguridad Social Integral, esto es, regula las obligaciones de las instituciones que prestan el servicio público con fundamento en el artículo 150-23, no constituye una regulación excepcional de desarrollo constitucional que deba someterse al trámite de ley estatutaria, como erróneamente lo pretenden los actores.

b) Prelación de proyectos de iniciativa popular.

Los demandantes reclaman la declaración de inconstitucionalidad de la ley, con el argumento de que coetáneamente se tramitaba en el Congreso un proyecto de ley de iniciativa popular relativo al Estatuto del Trabajo, el cual a su juicio debía tramitarse de conformidad con el artículo 163 de la Constitución Política.

Este argumento en criterio del apoderado del Ministerio del Trabajo, resulta inconsistente al pretender que un vicio de procedimiento de otro proyecto -la iniciativa popular- afecte el trámite de normas diferentes. En caso de aceptarse el cargo formulado por los demandantes, todas las leyes tramitadas con posterioridad a la mencionada iniciativa popular resultarían viciadas en su procedimiento por no haber sido elaboradas previa prelación del citado proyecto de ley.

El principio de pertinencia indica que los vicios de procedimiento en la formación de la ley sólo deben predicarse respecto de la disposición correspondiente, sin que puedan afectar la formación de otras normas.

De otra parte, señala que la ley 100 tiene su origen en una iniciativa gubernamental tramitada de conformidad con la Constitución y la ley orgánica del Congreso, razón por la cual no puede imputársele un vicio de prelación o procedimiento. En otras palabras, en su criterio el trámite de cada proyecto de ley es autónomo, por lo que la alegada prelación del proyecto de ley de iniciativa popular no puede afectar la constitucionalidad de otro proyecto adelantado conforme a las normas a que debe sujetarse.

3. De la Comisión de Seguridad Social.

Considera que las propuestas de la Comisión a que se refiere el artículo transitorio 57 de la Constitución no tienen carácter obligatorio o vinculante, pues la norma superior no se lo atribuye en forma alguna. No obstante, señala que el Gobierno recogió gran parte de sus sugerencias, cumpliendo de esa manera lo ordenado por el artículo ibídem.

4. La acumulación.

Indica que la Constitución no consagra dentro de los requisitos de existencia y validez de la ley, la ritualidad de la acumulación. Teniendo en cuenta que en este caso los proyectos -el de seguridad social y el estatuto del trabajo- no versaban sobre materias similares sino sobre temas conexos, pues una cosa es el Estatuto del Trabajo y la prestación de servicios de salud y otra muy distinta es la regulación del servicio público de la seguridad social, no debe prosperar el cargo formulado por los demandantes.

Finalmente, considera que si se aceptara la identidad de materia, el artículo 152 de la Ley 5a. de 1992 establece que los proyectos que cursen simultáneamente "podrán" acumularse por decisión de sus presidentes, siempre que no haya sido presentada ponencia para primer debate. Así, esta norma es clara en establecer la acumulación como una facultad potestativa y no obligatoria; además, la acumulación sólo podría ocurrir en caso de no haberse presentado la ponencia para primer debate.

V. INTERVENCION CIUDADANA

El ciudadano JESUS VALLEJO MEJIA interviene en el presente proceso en ejercicio del derecho que le asiste para impugnar la demanda de inconstitucionalidad instaurada contra la Ley 100 de 1993, con base en las siguientes consideraciones:

a) En relación con el primer cargo, estima que según la doctrina de la Corte Constitucional, no toda ley que regule derechos fundamentales debe tramitarse como estatutaria sino sólo las que lo hagan en forma general y centrándose en los principios, pues las que entren en aspectos de detalle pueden ser ordinarias; igualmente, que al deferir el artículo 48 de la Constitución la regulación de la seguridad social a la ley sin otro calificativo, debe entenderse que asignó competencia en esta materia a la ley ordinaria; y que finalmente, la seguridad social es, de acuerdo con la misma disposición, un servicio público cuya regulación corresponde a la ley ordinaria de conformidad con los artículos 150-23 y 365 del ordenamiento superior.

Respecto a la violación del artículo 163 constitucional, en armonía con el artículo 191 de la Ley 5a. de 1992, los demandantes no concretan el cargo pues se limitan a afirmar que en el trámite del proyecto no se cumplió lo preceptuado en ellos, sin especificar cuál fue el requisito que se omitió.

De todas maneras, considera que al no decidir la respectiva Cámara dentro del plazo de 30 días sobre un proyecto urgido por el gobierno o el no otorgarle prelación en el orden del día ante la insistencia del mismo, mal puede configurar vicio de procedimiento en la formación de la ley.

El término que trae el artículo 163 superior, señala, no puede ser preclusivo pues si lo fuera, el efecto que produciría sería contrario al que se busca con la norma ibídem, la cual aspira a que los proyectos con mensaje de urgencia se decidan rápidamente, y no a que desaparezcan de la vida jurídica.

Las acusaciones por vicios procedimentales deben referirse a asuntos claves, como la iniciativa o aquellos que taxativamente establece el artículo 157 de la Carta para que un proyecto sea ley.

b) Respecto al segundo cargo, estima que según la tesis de los demandantes, frente a una iniciativa legislativa de origen popular debe interrumpirse el trámite de los demás proyectos de ley mientras se evacúa aquella, habida consideración de la urgencia que debe imprimirse en su procedimiento.

A juicio de los intervinientes, esta es una interpretación exagerada de los artículos 155 y 163 de la Carta, pues mal pueden las irregularidades en que incurra el Congreso al tramitar un proyecto surgido de la iniciativa popular, afectar la formación de otros. Cuando el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución atribuye a la Corte Constitucional la atribución de declarar la inconstitucionalidad de una ley por vicios de procedimiento, expresamente los refiere a su formación, esto es, al trámite de la ley acusada y no al de otras, así estas sean de mayor importancia.

c) En cuanto al cargo de la no acumulación de los tres proyectos de ley que se relacionaban con la seguridad social, considera que el no haber dispuesto su acumulación no los invalida, pues el artículo 157 de la Carta reduce los requisitos de trámite indispensables para que un proyecto sea ley, a que haya sido publicado oficialmente en la oportunidad debida, a que haya sido aprobado en primer debate en las correspondientes comisiones y en segundo debate en cada Cámara, y a que el Gobierno lo haya sancionado.

Respecto al argumento según el cual el proyecto que se convirtió en la ley 100 de 1993 se debió acumular al proyecto que cursaba simultáneamente sobre el Estatuto del Trabajo, señala que el artículo 48 de la Constitución defirió esta materia al legislador ordinario, por lo que lo único que es tema de dicho estatuto, es la garantía de la seguridad social para los trabajadores, pero no necesariamente la regulación íntegra del asunto.

d) Por último, manifiesta que la interpretación que se da al artículo transitorio 57 de la Constitución es excesiva, pues se pretende que por no haber elaborado esa Comisión dentro del plazo de 180 días que le fijó la Carta, una propuesta para desarrollar las normas sobre seguridad social, quedó privado el gobierno de toda iniciativa al respecto e impedido el Congreso para tramitar proyectos diferentes de los que de ahí emanaran.

En su concepto, esa Comisión no cumplió su propósito, pues la norma le fijó un término de 180 días que empezaron a contarse a partir del 4 de julio de 1991 para elaborar la respectiva propuesta, por lo que al no haberlo efectuado el Gobierno y el Congreso recuperaron la plenitud de sus poderes.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Vice Procurador General de la Nación, doctor Orlando Solano Barcenas, mediante oficio número 528 del 2 de noviembre de 1994, envió a esta Corte dentro del término que señala el artículo 7o. del Decreto 2067 de 1991, el concepto de rigor en relación con la demanda que se estudia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, solicitando: a) estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-408 de 1994, en cuanto a que el contenido de la Ley 100 de 1993 no corresponde ni debe hacer parte de una ley estatutaria; b) declarar la exequibilidad de la ley, por cuanto en su tramitación no se desconoció lo dispuesto en los artículos 155 y 57 transitorio de la Constitución Política.

Fundamenta su solicitud en las siguientes razones:

a) En relación con el primer cargo, según el cual se cuestiona la totalidad de la ley 100 por no haberse tramitado como ley estatutaria, considera el señor Viceprocurador que como este asunto ya fue definido por la Corte Constitucional en la sentencia No. C-408 de 1994, en la que se declaró la exequibilidad de la ley, debe estarse a lo resuelto en la mencionada providencia.

b) Respecto de la supuesta omisión al trámite preferencial, que se le debió haber dado a la discusión del proyecto de ley No. 176 Cámara/92, de iniciativa popular atinente al Estatuto del Trabajo, estima el representante del Ministerio Público que este cargo no debe prosperar, ya que al analizar lo relacionado con el trámite preferencial -artículo 192 de la Ley 5a. de 1992-, se observa que el proyecto de iniciativa popular exige ser puesto en consideración del Congreso para merecer el trámite prioritario allí regulado, lo que no sucedió con el citado proyecto.

En este sentido hace referencia a la certificación expedida por el Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, quien señaló que el proyecto de ley No. 176/92 se presentó en virtud de iniciativa ciudadana el 26 de noviembre de 1992, pero que debió archivarse ya que sus ponentes no rindieron el correspondiente informe de ponencia. Así mismo, en relación con el proyecto de ley No. 155/92, el Presidente de la República había solicitado trámite de urgencia, lo cual determinó que los ponentes del proyecto de ley No. 176/92 no rindieran la ponencia respectiva.

En este sentido, señala que,

"Así las cosas, como el proyecto No. 176 de 1992 no fue considerado por las células legislativas y por ello fue archivado, no existía fundamento para aplicarle el trámite preferencial establecido en el artículo 192 de la Ley 5a. de 1992, lo cual pone de manifiesto la inconsistencia del cargo de la demanda en cuanto hace a este aspecto".

....

"Ahora bien, aún en el evento en que el proyecto de ley No. 176 de 1992 hubiera sido presentado y considerado primero, y desconociendo este hecho se le hubiera dado trámite prioritario al proyecto de ley No. 155, creemos que de configurarse un vicio de inconstitucionalidad este por elemental lógica solo sería predicable del proyecto de ley No. 176, y no tendría por qué afectar el proceso de formación de Ley 100 de 1993".

c) En cuanto al cargo de no haberse acumulado para la época de tramitación del proyecto de ley No. 155 de 1992, los proyectos Nos. 176 y 248 de 1992 sobre seguridad social que cursaban simultáneamente en el Congreso, estima el señor Viceprocurador que es improcedente, ya que en la formación de la Ley 100 de 1993 no era obligatorio acumular al proyecto No. 155 otras iniciativas, así estas observaran conexidad temática, pues al tenor de los artículos 151 y 152 de la Ley 5a. de 1992, la acumulación legislativa es una facultad del ponente inicial o de los Presidentes de las Cámaras en el evento en que los proyectos cursen simultáneamente.

Sobre el particular, anota que en el Congreso surgió la preocupación que suscita el cargo que se estudia, la cual fue absuelta en el informe rendido acerca de la constitucionalidad del trámite de tal proyecto, en el siguiente sentido:

"Al tramitarse el Proyecto No. 155 no se dispuso que otra iniciativa le fuera acumulada, ni por disposición de la Presidencia de la Comisión y menos aún por el ponente o ponentes respectivos. Esta decisión podía adoptarse dado que el Presidente de la Comisión, en sesiones conjuntas, no remitió los proyectos al mismo ponente y tampoco indicó "la debida fundamentación", para procederse a su acumulación, como lo ordena el inciso primero del artículo 158 del Congreso" (Cfr. Gaceta del Congreso No. 318, página 5).

d) En torno al cargo sobre la presunta infracción al artículo 57 transitorio de la Constitución, considera el representante del Ministerio Público que no está llamado a prosperar, toda vez que al examinar las pruebas que reposan en el expediente D-612, queda en claro que el Gobierno atendió el mandato contenido en el artículo ibídem.

En efecto, señala que si bien para la Comisión de que trata dicha norma era obligatoria la formulación de una propuesta sobre seguridad social, para el Gobierno la propuesta no tenía un carácter obligatorio pues simple y llanamente constituía una base para la elaboración del proyecto de ley correspondiente.

e) Finalmente, respecto a la presunta transgresión del artículo 163 constitucional que se plantea en la demanda atinente al mensaje de urgencia para los proyectos de ley, estima que como no hay concepto de la violación en la demanda, ello lo releva de efectuar comentario alguno.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. La competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda formulada contra la Ley 100 de 1993, "por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4o. de la Carta Política, por cuanto se trata de una ley de la República.

Segunda. Consideraciones Preliminares.

Observa la Corte que los cargos que se formulan contra la Ley 100 de 1993, y cuya demanda ocupa el estudio de esta Sala Plena, tienen distinto fundamento, por lo que se hace preciso abordar el análisis de constitucionalidad por separado, a saber: a) la inconstitucionalidad de la ley por no haberse tramitado como ley estatutaria; b) el no dársele prelación para la época en que se tramitaba el proyecto de ley No. 155/92, al estudio del proyecto de ley No. 176/92 de iniciativa popular sobre el Estatuto del Trabajo; c) la no acumulación de los dos proyectos que sobre seguridad social cursaban simultáneamente en el Congreso de la República, al No. 155/92, tal como lo ordenan los artículos 151 y 152 de la Ley 5a. de 1992, y d) no haber tenido en cuenta el Gobierno al presentar el proyecto de ley No. 155 de 1992, las propuestas concertadas de la Comisión de Seguridad Social, creada con fundamento en el artículo 57 transitorio de la Constitución, y con base en las cuales debía prepararse el proyecto de ley sobre la materia.

Con base en lo anterior, entra la Corte a efectuar el análisis de los cargos enunciados.

Tercera. Examen de los Cargos.

Primer Cargo: Violación de la Constitución -artículo 152- por no haberse tramitado la Ley 100 de 1993 como ley estatutaria.

* De la Cosa Juzgada Constitucional Relativa.

1.1 En relación con el primer cargo que formulan los demandantes en cuanto a que la Ley 100 de 1993 debió haber sido objeto de una ley estatutaria por regular y desarrollar un derecho constitucional fundamental como lo es el de la seguridad social, debe indicarse que sobre el particular, ya se pronunció esta Corporación mediante providencia No. C-408 de septiembre 15 de 1994, MP. Dr. Fabio Morón Díaz, declarando la exequibilidad de la Ley 100 de 1993, impugnada con fundamento en el mismo cargo que se presenta en esta demanda.

En dicha sentencia, la Corporación sostuvo:

"Es claro para la Corte que **esta normatividad sobre la seguridad social, no debe ser objeto de reglamentación mediante la vía legal exceptiva de las leyes estatutarias por no corresponder a los elementos de derechos fundamentales** que quiso el constituyente someter a dicha categoría legal, por tratarse de elementos de tipo asistencial que provienen, en oportunidades, de la existencia de una relación laboral, y en otras, de la simple participación en el cuerpo social, y derechos gratuitos en oportunidades y onerosos en la mayoría de los casos. La gratuidad, no puede entenderse, en los titulares de estos derechos, como un ingrediente que pueda mutar la naturaleza de los mismos para transformarlos en derechos fundamentales; pues no son más que desarrollos de contenidos propios del Estado social de derecho. Y así lo declarará esta Corte, **rechazando el cargo por razones de forma, planteado en la demanda contra la ley 100, según el cual los contenidos de ésta imponían su expedición mediante el trámite de leyes estatutarias**" (negritas fuera de texto).

Teniendo en cuenta que en la providencia citada tan sólo se hizo referencia a un aspecto

concreto, que versa sobre el examen de constitucionalidad de la ley acusada por vicios de forma - en cuanto a no haberse tramitado y expedido como ley estatutaria-, la cosa juzgada que se consignó en dicho proceso no es absoluta, por cuanto el estudio respectivo no cobijó la totalidad de los motivos de acusación en relación con la ley acusada y el ordenamiento constitucional.

En tal virtud, el fallo en este caso tiene un alcance limitado, permitiendo un pronunciamiento de la Corte sobre otros aspectos no analizados en su oportunidad -como lo son los demás cargos que formulan los demandantes de carácter procedimental-.

Este ha sido el criterio que la Corporación ha sostenido en situaciones similares a la que en esta ocasión se plantea. Al respecto, se ha indicado:

"Frente a un juicio de constitucionalidad respecto de una determinada norma es necesario diferenciar tres situaciones: (...)

"La segunda situación se presenta cuando se ha declarado exequible o inexecutable una norma con fundamento en determinados cargos y es acusada posteriormente con base en cargos distintos, o por infracción de normas diferentes del mismo texto constitucional.

"En estos casos el efecto de la cosa juzgada absoluta se extiende a las consideraciones específicas de cada fallo. Son éstos, pues, los elementos fundamentales para determinar en cada caso el alcance del estudio realizado por el fallador, frente a los artículos constitucionales que estime pertinentes, para la dilucidación del acuerdo o contradicción de la norma estudiada con los preceptos de la Carta. A contrario sensu, **la cosa juzgada no cobija aquellos aspectos eventualmente relevantes en el juicio de constitucionalidad que no fueron objeto de estudio, ni mencionados en ninguna parte por el fallador.**

....." (Sentencia Corte Constitucional, expediente D-138 MP: Dr. Ciro Angarita Barón)[1] (negrillas fuera de texto).

1.2 Lo antes expuesto permite inferir, como ya se anotó, que aun cuando la ley acusada -Ley 100 de 1993- ha sido declarada exequible por esta Corporación en la sentencia citada, corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse acerca de los otros cargos que se formulan en la demanda de la referencia en su contra, por cuanto la cosa juzgada solamente cobija el primer cargo, no extendiéndose a los demás, cuyo estudio entra la Sala a efectuar a continuación.

Para concluir, en la precitada providencia, se indicó en el numeral primero de la parte resolutive:

"Declarar exequible la Ley 100 de 1993, en cuanto no era necesario que el Congreso le diera el trámite de ley estatutaria" (negrillas fuera de texto).

Segundo Cargo: De la presunta omisión al trámite preferencial.

2.1 Los demandantes formulan un segundo cargo por razones de forma, consistente en la "presunta" violación de los artículos 155 y 163 de la Constitución Política, así como de la Ley 5a. de 1992, pues según ellos, existiendo un proyecto de ley -el No. 176 Cámara de 1992, relativo al Estatuto del Trabajo- de iniciativa popular, "debió suspenderse" la tramitación del proyecto de ley No. 155/92, para darle preferencia a la discusión del proyecto No. 176.

2.2 Estima la Corte que este cargo no prospera a la luz de la normatividad constitucional, por las siguientes razones:

En primer lugar, el proyecto de ley No. 155 de 1992 fue presentado por el Gobierno Nacional a través del señor Ministro del Trabajo y Seguridad Social el día 29 de septiembre de 1992, siendo tramitado y aprobado por el Congreso de la República de conformidad con el procedimiento establecido para ese tipo de proyectos -arts. 157 y siguientes de la CP-. Una vez sancionado por el Presidente de la República y efectuada su promulgación, se convirtió en la Ley 100 de 1993.

2.3 Como lo sostuvieron acertadamente los ciudadanos intervinientes dentro del presente proceso, los vicios de procedimiento alegados por no habersele dado trámite preferencial al proyecto de ley No. 176/92, sólo deben predicarse respecto del proyecto de ley correspondiente sin que se afecten otros proyectos, teniendo en cuenta que el trámite de cada proyecto es autónomo.

2.4 A juicio de la Corte, la interpretación de los demandantes en relación con el trámite preferencial, no se ajusta al ordenamiento constitucional y legal del procedimiento de formación de las leyes, pues las irregularidades en que se incurra o que surjan en la discusión y aprobación de un proyecto de ley no pueden afectar otros proyectos de ley, sino que únicamente son predicables para el mismo.

Por lo tanto, cuando los demandantes señalan que se violó la Constitución y el Reglamento del Congreso -Ley 5a. de 1992- por no darle trámite preferencial al proyecto de ley No. 176 de 1992, la acusación y los cargos que se presentan deben estar dirigidos exclusivamente contra el procedimiento de formación de dicho proyecto y no contra los demás, como lo pretenden en relación con el No. 155/92.

De conformidad con lo anterior, es claro para la Corte que el argumento de los actores no es procedente, ya que la presunta irregularidad alegada en relación con el proyecto de ley No. 176/92 no es extensible al proyecto de ley No. 155/92, pues como se indicó en precedencia, los vicios de procedimiento en la formación de una ley sólo deben predicarse respecto de ésta y no de otras.

2.5 Finalmente, cabe agregar a lo expuesto la observación que sobre el particular hace el señor Viceprocurador General de la Nación, quien señala:

"(...) como el proyecto de ley No. 176 de 1992 no fue considerado por las células legislativas y por ello fue archivado, no existía fundamento para aplicarle el trámite preferencial establecido en el artículo 192 de la Ley 5a. de 1992, lo cual pone de manifiesto la inconsistencia del cargo de la demanda en cuanto hace a este aspecto".

Y concluye:

"Ahora bien, aún en el evento en que el proyecto de ley No. 176 de 1992 hubiera sido presentado y considerado primero, y desconociendo este hecho se le hubiera dado trámite prioritario al proyecto de ley No. 155, creemos que de configurarse un vicio de inconstitucionalidad este por elemental lógica sólo sería predicable del proyecto de ley No. 176, y no tendría por qué afectar el proceso de formación de la Ley 100 de 1993".

En virtud a lo anterior, encuentra la Corte infundados los argumentos de los demandantes, por lo que el cargo alegado no ha de prosperar.

Tercer Cargo: Desconocimiento del Congreso de su obligación de acumular los proyectos de ley que cursen simultáneamente y que se refieran al mismo tema.

3.1 En la demanda se formula un tercer cargo por razones de forma, consistente en la violación de los artículos 53 y 157 de la Constitución Política, así como de los artículos 151 y 152 de la Ley 5a. de 1992, por cuanto a juicio de los actores, se desconoció la obligación que la Carta impone al Congreso de acumular los proyectos de ley que cursen simultáneamente en dicha corporación legislativa, en este caso, los proyectos de ley Nos. 155, 176 y 248 de 1992.

Consideran los demandantes que el Congreso con grave violación de la Constitución, optó por sólo dar trámite al proyecto de ley No. 155 de 1992, que luego se convirtió en la Ley 100 de 1993. Igualmente, señalan que se infringió el artículo 53 de la Constitución Política, pues esta disposición impone al legislador el deber de que a través de una ley estatutaria se expida el Estatuto del Trabajo que debe regular entre otros temas, el relativo a la seguridad social. Por ello, en su criterio era forzoso que se acumularan los mencionados proyectos de ley, los cuales versaban sobre la misma materia y cursaban en forma simultánea en el Congreso.

3.2 Los tres proyectos a que aluden los actores, se refieren a los siguientes temas:

- a) El proyecto de ley No. 155 de 1992, presentado por el Gobierno Nacional el 29 de septiembre del mismo año, referente al tema de la seguridad social.
- b) El proyecto de ley No. 176 de 1992, que tuvo iniciativa popular, presentado el 26 de noviembre del mismo año, denominado "Estatuto del Trabajo".
- c) El proyecto de ley No. 248 de 1992, presentado el 15 de diciembre de 1992, por iniciativa parlamentaria, sobre seguridad social.

3.3 de conformidad con el artículo 157 de la Carta Política, se establecen cuatro requisitos indispensables para que un proyecto sea ley, a saber: 1) la publicación oficial por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; 2) la aprobación en primer debate en las comisiones permanentes de cada Cámara; 3) la aprobación en segundo debate en cada Cámara, y 4) la sanción del Gobierno.

Por lo tanto, según lo dispuesto en la norma superior mencionada, allí no se hace referencia alguna a la acumulación legislativa como un requisito sine qua non para el trámite y aprobación de un proyecto de ley.

3.4 No obstante, teniendo en cuenta que los citados proyectos de ley cursaron en forma simultánea en el Congreso, a falta de norma constitucional que lo indique en forma expresa, son los artículos 151 y 152 de la Ley 5a. de 1992, relacionados con el tema de la acumulación legislativa. Dichas disposiciones señalan:

"Artículo 151. Cuando a una Comisión llegare un proyecto de ley que se refiera al mismo tema de un proyecto que esté en trámite, el Presidente lo remitirá, con la debida fundamentación **al ponente inicial para que proceda a su acumulación, si no ha sido aún presentado el informe respectivo.** Sólo podrán acumularse los proyectos en primer debate".

Artículo 152. Los proyectos presentados en las Cámaras sobre la misma materia, que cursen simultáneamente **podrán acumularse por decisión de sus Presidentes** y siempre que no haya sido presentada ponencia para primer debate..." (negrilla fuera de texto)

Así pues, se establece la acumulación legislativa de proyectos como una facultad o atribución potestativa en cabeza de los ponentes "iniciales", de los presidentes de las comisiones y de las

Cámaras, y no como una obligación impuesta a éstos por la Constitución ni por la ley.

3.5 En virtud a lo anterior, es claro para la Corte que no es procedente el cargo formulado por los demandantes respecto a la presunta violación de los artículos 53 y 157 de la Constitución Política en el trámite del proyecto de ley No. 155 de 1992, por cuanto la acumulación legislativa no sólo no constituye uno de los presupuestos esenciales en el proceso de formación de una ley -artículo 157 CP.-, sino que además las normas de la Ley 5a. de 1992 -artículos 151 y 152- que se refieren a la materia, la consagran como una facultad potestativa del ponente inicial o de los presidentes de las Cámaras o si se reúne el presupuesto fundamental, de que o bien los proyectos que se pretendan acumular estén en trámite o que cursen en forma simultánea, siempre y cuando no se haya rendido el informe respectivo por parte del ponente inicial, o no se hubiese presentado ponencia para primer debate.

3.6 Finalmente, la Sala está de acuerdo con la anotación que el señor Viceprocurador General de la Nación hace en cuanto al trámite del proyecto de ley No. 155 de 1992, en los siguientes términos:

"Valga comentar en este lugar, que la misma inquietud de los accionantes también suscitó la preocupación del Congreso cuando se adelantaba la discusión del proyecto de ley No. 155, que fue absuelta en el informe sobre la constitucionalidad del trámite de tal proyecto en los siguientes términos:

"Al tramitarse el proyecto No. 155 no se dispuso que otra iniciativa le fuera acumulada, ni por discusión de la Presidencia de la Comisión y menos aún por el ponente o ponentes respectivos. Esta decisión podía adoptarse dado que el Presidente de la Comisión, en sesiones conjuntas, no remitió los proyectos al mismo ponente y tampoco indicó 'la debida fundamentación', para procederse a su acumulación, como lo ordena el inciso primero del artículo 158 (sic) del Congreso (Cfr. Gaceta del Congreso No. 318, página 5)" (negritas fuera de texto).

Por lo tanto, siendo claro que en la formación de la Ley 100 de 1993 no era obligatoria la acumulación del proyecto de ley No. 155/92 con otras iniciativas -proyectos Nos. 176 y 248 de 1992-, no se configura el alegado vicio de procedimiento en la tramitación y aprobación de la citada ley. Así pues, no prospera el cargo formulado.

Cuarto Cargo: La presunta infracción al artículo 57 Transitorio de la Constitución.

4.1 Estiman los demandantes en su libelo, que en la aprobación y trámite del proyecto de ley No. 155/92, que se convirtió en la Ley 100 de 1993, se violó el artículo 57 transitorio de la Carta Política, ya que el Gobierno al presentar el proyecto de ley ante el Congreso para su discusión y aprobación no tuvo en cuenta las propuestas formuladas por la Comisión de Seguridad Social, creada por el artículo ibídem, las cuales reunían las aspiraciones de los sectores sociales.

4.2 La citada Comisión, integrada por representantes del Gobierno, los sindicatos, los gremios económicos, los movimientos políticos y sociales, los campesinos y los trabajadores informales, es el escenario que consagró el constituyente de 1991 como el instrumento diseñado para elaborar una propuesta que desarrollara las normas constitucionales sobre seguridad social, la cual serviría de base al Gobierno para la preparación de los proyectos de ley que sobre la materia debería presentar a consideración del Congreso.

Allí se pretendía que los intereses de tipo laboral y concretamente los de seguridad social se

tuviesen en cuenta, de manera que se pudiera llegar a una propuesta unificada que sirviera de sustento al Gobierno para la presentación del proyecto de ley sobre la materia.

4.3 No puede entenderse, como lo pretenden los actores, que las propuestas concertadas de la Comisión de Seguridad Social creada en virtud del artículo 57 transitorio de la Carta, tengan un carácter obligatorio o imperativo para el Gobierno Nacional.

Para la Corte es clara la norma en cuanto a que las propuestas de la Comisión no tienen carácter obligatorio, pues la disposición mencionada no se lo atribuye. Tampoco significa que si no se elaboraba la propuesta dentro del término de los ciento ochenta (180) días de que trata la norma en comento, el Gobierno quedara impedido para presentar el proyecto de ley sobre la materia. La iniciativa radica en el Gobierno quien está constitucionalmente habilitado para presentar a consideración del Congreso los proyectos de ley sobre seguridad social, no obstante la cual, la Comisión "podrá presentar una propuesta que le sirva de base al Gobierno en la elaboración de su proyecto".

4.4 Debe resaltar en este punto la Corte, que contrario de lo que afirman los actores en su libelo, respecto al hecho de que el Gobierno no tuvo en cuenta al momento de presentar el proyecto de ley sobre seguridad social las propuestas formuladas por la Comisión sobre Seguridad Social, el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, mediante certificación fechada 20 de junio de 1994, remitida al despacho del Magistrado Ponente, señaló en relación con este aspecto, lo siguiente:

"... me permito informar acerca de la Comisión sobre Seguridad Social de que trata el artículo 57 Transitorio de la Constitución:

...

2. La Comisión sesionó a partir del día 24 de septiembre de 1991 hasta el día 21 de enero de 1992.

3. Como conclusión de su trabajo, la mencionada Comisión elaboró a través de sub-comisiones, cuatro (4) memorandos con las respectivas propuestas.

4. Posteriormente, **el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social presentó el proyecto de ley por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional...**, distinguido con el No. 155 de 1992, **teniendo en cuenta varias de las conclusiones de la Comisión de que trata el artículo transitorio 57 de la Constitución"** (negrillas fuera de texto).

4.5 Como lo indica claramente la norma superior, a la Comisión le correspondía "elaborar una propuesta que desarrolle normas sobre seguridad social". Propuesta que en los términos del Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, consiste en la "acción y efecto de proponer", es decir, "manifestar con razones una cosa para conocimiento de uno, o para inducirle a adoptarla", de donde se deduce que al hablar de "propuesta", se entiende que se trata simplemente de una manifestación o invitación, mas no de una obligación de hacer, como lo entienden los demandantes.

Como lo advirtió el señor Viceprocurador General de la Nación en su concepto fiscal, si bien para la Comisión era obligatoria la formulación de una propuesta sobre seguridad social, para el Gobierno la propuesta no tenía carácter obligatorio, "pues sólo constituía una base para la elaboración del proyecto de ley correspondiente".

En virtud a lo anterior, estima la Corte que el cargo no prospera.

Quinto Cargo: Transgresión del artículo 163 de la Constitución. Inhibición por no señalar el concepto de la violación.

Finalmente, los demandantes consideran que se violó en la aprobación de la Ley 100 de 1993, el artículo 163 de la Carta Política, así como el artículo 191 de la Ley 5a. de 1992, los cuales prevén los trámites que deben surtir los proyectos de ley cuando se ha solicitado respecto de ellos trámite de urgencia por el Presidente de la República.

Teniendo en cuenta que los actores no concretan el cargo ni señalan el concepto de la violación en la demanda, la Corte se declarará inhibida para fallar, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación.

Cuarta. Conclusión.

Por las razones expuestas, teniendo presente que la ley acusada -Ley 100 de 1993, "por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"- no viola el ordenamiento superior de acuerdo a los cargos formulados por los demandantes, habrá de declararse su exequibilidad, como se ordenará en la parte resolutive de esta providencia.

VIII. DECISION.

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

R E S U E L V E :

PRIMERO: Declarar exequible la Ley 100 de 1993, "por medio de la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones", por cuanto en su tramitación no se desconoció lo dispuesto en los artículos 155, 157, 163 y 57 Transitorio de la Constitución Política.

SEGUNDO: Estése a lo resuelto en la sentencia No. C-408 de 15 de septiembre de 1994, donde se declaró exequible la Ley 100 de 1993, "en cuanto no era necesario que el Congreso le diera el trámite de ley estatutaria".

TERCERO: Inhibirse de fallar en relación con la violación por parte de la Ley 100 de 1993 al artículo 163 de la Carta Política, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Cfr. Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia No. C-170 de 1993. MP. Fabio Morón Díaz.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

