



# Sentencia 452 de 2002 Corte Constitucional

SENTENCIA C-452 DE 2002

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones por las cuales normas constitucionales se estiman violadas

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No precisión de motivos que respalden solicitud de inexequibilidad

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites temporal y material

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Se redimirán anticipadamente bonos pensionales a la fecha de declaración de invalidez o muerte de origen profesional

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Ejercicio mediante acto del Ministro delegatario

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Doble connotación del límite

Se ha reiterado por esta Corporación que cuando el Presidente de la República es revestido de facultades extraordinarias por parte del Congreso y en cumplimiento de la función asignada a éste por el numeral 10 del artículo 150 superior, el límite de las facultades comporta una doble connotación, a saber: a) Límite temporal: el cual debe ser señalado en forma expresa en la ley de facultades y que se refiere al lapso de tiempo de que dispone el Ejecutivo para hacer uso de dichas facultades, el cual no puede exceder de seis (6) meses y, b) Límite material: que igualmente debe ser indicado en forma precisa en la ley de facultades y se refiere a la determinación clara, específica y concreta del objeto, asunto o materia sobre la cual debe recaer el ejercicio o uso de las facultades.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límite temporal

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Expresas y precisas/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No implícitas y no admiten analogías ni interpretaciones extensivas

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Inconstitucionalidad cuando incorpora otras que no se encuentran expresamente contenidas

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ORGANIZAR ADMINISTRACION DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límite material/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Acción de organizar

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Objeto de la acción de organizar

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Acción de organizar la administración

RIESGOS PROFESIONALES-Pensiones de invalidez y sobrevivientes se rigen por normas anteriores a ley de facultades

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Unificación de normatividad y planeación de la seguridad social

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Análisis de disposiciones acusadas atendiendo límite material

RIESGOS PROFESIONALES-Normatividades reguladoras

RIESGOS PROFESIONALES-Derechos de afiliados al régimen en forma general

RIESGOS PROFESIONALES-Funciones de entidad administradora

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ORGANIZAR ADMINISTRACION DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ORGANIZAR ADMINISTRACION DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-Regulación de temas para los cuales no estaba facultado

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No señalamiento de normas constitucionales violadas, manera como se contradicen y razón de inconstitucionalidad

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Efectos diferidos

[Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-1316 de 2000](#)

Referencia: expediente D-3819

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 34 y párrafos 1 y 2, 35 y párrafo, 36, 37 y párrafo 1 y 2, 38, 39,40 y párrafo, 41, 42 y párrafo, 44 y párrafo transitorio, 45, 46, 47, 48 y párrafos 1, 2, 3, 49, 50, 51, 52 párrafo transitorio, 53 y párrafo, 54, 55, 96 y 98 del Decreto Legislativo 1295 de 1994.

Demandante: Leonardo Cañón Ortegón

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., doce (12) de junio de dos mil dos (2002).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

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

SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano LEONARDO CAÑÓN ORTEGON, demandó los artículos 34 y párrafos 1 y 2, 35 y párrafo, 36, 37 y párrafo 1 y 2, 38, 39,40 y párrafo, 41, 42 y párrafo, 44 y párrafo transitorio, 45, 46, 47, 48 y párrafos 1, 2, 3, 49, 50, 51, 52 párrafo transitorio, 53 y párrafo, 54, 55, 96 y 98 del Decreto Legislativo 1295 de 1994. "Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales".

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

#### II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41405 del 24 de Junio de 1994.

Decreto 1295 de 1994

(junio 22)

Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.

Artículo 34. Derecho a las prestaciones.

Todo afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales que, en los términos del presente Decreto, sufra un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, o como consecuencia de ellos se incapacite, se invalide o muera, tendrá derecho a que este Sistema General le preste los servicios asistenciales y le reconozca las prestaciones económicas contenidas en este capítulo.

Parágrafo 1º. La existencia de patologías anteriores no es causa para aumentar el grado de incapacidad, ni las prestaciones que correspondan al trabajador.

Parágrafo 2º. En las prestaciones económicas derivadas de la enfermedad profesional, la entidad administradora de riesgos profesionales que la atienda, podrá repetir contra las entidades a las cuales se les cotizó para ese riesgo con anterioridad, si las hubiese, a prorrata del tiempo durante el cual recibieron dicha cotización y, de ser posible, de la causa de la enfermedad.

La Superintendencia Bancaria será competente para establecer con carácter general un régimen gradual para la constitución de reservas que permita el cumplimiento cabal de la prestación aquí prevista.

Para los afiliados al Instituto de Seguros Sociales anteriores a la vigencia del presente Decreto, este procederá a separar de las actuales reservas de ATEP aquellas que amparan el capital de cobertura para las pensiones ya reconocidas, y el saldo se destinara a constituir separadamente las reservas para cubrir las prestaciones económicas de las enfermedades profesionales de que trata este artículo. Una vez se agote esta reserva, el presupuesto nacional deberá girar los recursos para amparar el pasivo contemplado en el presente párrafo, y el Instituto procederá a pagar a las administradoras de riesgos profesionales que repitan contra él.

Artículo 35. Servicios de Prevención.

La afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales da derecho a la empresa afiliada a recibir por parte de la entidad administradora de riesgos profesionales:

- a) Asesoría técnica básica para el diseño del programa de salud ocupacional en la respectiva empresa.
- b) Capacitación básica para el montaje de la brigada de primeros auxilios.
- c) Capacitación a los miembros del comité paritario de salud ocupacional en aquellas empresas con un número mayor de 10 trabajadores, o a los vigías ocupacionales en las empresas con un número menor de 10 trabajadores.
- d) Fomento de estilos de trabajo y de vida saludables, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos de las empresas.

Las entidades administradoras de riesgos profesionales establecerán las prioridades y plazos para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo.

Parágrafo. Los vigías ocupacionales cumplen las mismas funciones de los comités de salud ocupacional.

## PRESTACIONES ECONOMICAS POR INCAPACIDAD

### INCAPACIDAD TEMPORAL

Artículo 36. Incapacidad temporal.

Se entiende por incapacidad temporal, aquella que según el cuadro agudo de la enfermedad que presente el afiliado al sistema general de riesgos profesionales, le impide desempeñar su capacidad laboral por un tiempo determinado.

Artículo 37. Monto de las prestaciones económicas por incapacidad temporal.

Todo afiliado a quien se le defina una incapacidad temporal, recibirá un subsidio equivalente al 100% de su salario base de cotización, calculado desde el día siguiente al que ocurrió el accidente de trabajo, o se diagnosticó la enfermedad profesional, y hasta el momento de su rehabilitación, readaptación o curación, o de la declaración de su incapacidad permanente parcial, invalidez total o su muerte. El pago se efectuará en los períodos en que el trabajador reciba regularmente su salario.

El período durante el cual se reconoce la prestación de que trata el presente artículo será máximo 180 días, que podrán ser prorrogados hasta por períodos que no superen otros 180 días continuos adicionales, cuando esta prórroga se determine como necesaria para el tratamiento del afiliado, o para culminar su rehabilitación.

Cumplido el período previsto en el inciso anterior y no se hubiese logrado la curación o rehabilitación del afiliado, se debe iniciar el procedimiento para determinar el estado de invalidez.

Parágrafo 1º. Para los efectos de este Decreto, las prestaciones se otorgan por días calendario.

Parágrafo 2º. Las entidades administradoras de riesgos profesionales deberán efectuar el pago de la cotización para los Sistemas Generales de Pensiones y de Seguridad Social en Salud, correspondiente a los empleadores, durante los períodos de incapacidad temporal y hasta por un ingreso base de la cotización, equivalente al valor de la incapacidad. La proporción será la misma establecida para estos sistemas en la Ley 100 de 1993.

Artículo 38. Declaración de la incapacidad temporal.

Hasta tanto el Gobierno Nacional la reglamente, la declaración de la incapacidad temporal continuará siendo determinada por el médico tratante, el cual deberá estar adscrito a la Entidad Promotora de Salud a través de la cual se preste el servicio, cuando estas entidades se encuentren operando.

Artículo 39. Reincorporación al trabajo.

Al terminar el período de incapacidad temporal, los empleadores están obligados, si el trabajador recupera su capacidad de trabajo, a ubicarlo en el cargo que desempeñaba, o a reubicarlo en cualquier otro para el cual esté capacitado, de la misma categoría.

### INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL

Artículo 40. Incapacidad permanente parcial.

La incapacidad permanente parcial se presenta cuando el afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales, como consecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, sufre una disminución parcial, pero definitiva, en alguna o algunas de sus facultades para realizar su trabajo habitual.

Se considera como incapacitado permanente parcial, al afiliado que, como consecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, presenta una disminución definitiva, igual o superior al 5%, pero inferior al 50%, de su capacidad laboral, para la cual ha sido contratado o capacitado.

Parágrafo. En aquellas patologías que sean de carácter progresivo, podrá volverse a calificar periódicamente y modificar el porcentaje de incapacidad.

Artículo 41. Declaración de la incapacidad permanente parcial.

La declaración, evaluación, revisión, grado y origen de la incapacidad permanente parcial serán determinados, en cada caso y previa solicitud del interesado, por un médico o por una comisión médica interdisciplinaria, según lo disponga el reglamento de la entidad administradora de riesgos profesionales en donde se encuentre afiliado el trabajador.

La declaración de incapacidad permanente parcial se hará en función a la incapacidad que tenga el trabajador para procurarse por medio de un trabajo, con sus actuales fuerza, capacidad y formación profesional, una remuneración equivalente al salario o renta que ganaba antes del accidente o de la enfermedad.

Artículo 42. Monto de la incapacidad permanente parcial.

Todo afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales a quien se le defina una incapacidad permanente parcial, tendrá derecho a que se le reconozca una indemnización en proporción al daño sufrido, a cargo de la entidad administradora de riesgos profesionales, en una suma no inferior a un salario base de liquidación, ni superior a veinticuatro (24) veces su salario base de liquidación.

El Gobierno Nacional determinará, periódicamente, los criterios de ponderación y la tabla de evaluación de incapacidades, para determinar la disminución en la capacidad laboral.

Parágrafo. Hasta tanto el Gobierno Nacional determine los criterios de ponderación y la tabla de evaluación de incapacidades para establecer la disminución de la capacidad laboral, continúan vigentes los utilizados por el Instituto de Seguros Sociales.

Artículo 44. Tabla de Valuación de Incapacidades.

La determinación de los grados de incapacidad permanente parcial, invalidez o invalidez total, originadas por lesiones debidas a riesgos profesionales, se hará de acuerdo con el "Manual de Invalidez" y la "Tabla de Valuación de Incapacidades".

Esta Tabla deberá ser revisada y actualizada por el gobierno nacional, cuando menos una vez cada cinco años.

Parágrafo transitorio. Hasta tanto se expidan el "Manual Unico de Calificación de Invalidez" y la "Tabla Unica de Valuación de Incapacidades", continuarán vigentes los establecidos por el Instituto de Seguros Sociales.

Artículo 45. Reubicación del trabajador.

Los empleadores están obligados a ubicar al trabajador incapacitado parcialmente en el cargo que desempeñaba o a proporcionarle un trabajo compatible con sus capacidades y aptitudes, para lo cual deberán efectuar los movimientos de personal que sean necesarios.

PENSION DE INVALIDEZ

Artículo 46. Estado de Invalidez.

Para los efectos del presente Decreto, se considera inválida la persona que por causa de origen profesional, no provocada intencionalmente, hubiese perdido el 50% o más de su capacidad laboral.

Artículo 47. Calificación de la invalidez.

La calificación de la invalidez y su origen, así como el origen de la enfermedad o de la muerte, será determinada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, 42 y siguientes de la ley 100 de 1993, y sus reglamentos.

No obstante lo anterior, en cualquier tiempo, la calificación de la invalidez podrá revisarse a solicitud de la entidad administradora de riesgos profesionales.

Artículo 48. Monto de la Pensión de Invalidez.

Todo afiliado al que se le defina una invalidez tendrá derecho, desde ese mismo día, a las siguientes prestaciones económicas, según sea el caso:

- a) Cuando la invalidez es superior al 50% e inferior al 66%, tendrá derecho a una pensión de invalidez equivalente al 60% del ingreso base de liquidación.
- b) Cuando la invalidez sea superior al 66%, tendrá derecho a una pensión de invalidez equivalente al 75% del ingreso base de liquidación.
- c) Cuando el pensionado por invalidez requiere del auxilio de otra u otras personas para realizar las funciones elementales de su vida, el monto de la pensión de que trata el numeral anterior se incrementa en un 15%.

Parágrafo 1º Los pensionados por invalidez de origen profesional, deberán continuar cotizando al Sistema General de Seguridad Social en Salud,

con sujeción a las disposiciones legales pertinentes.

Parágrafo 2º No hay lugar al cobro simultáneo de las prestaciones por incapacidad temporal y pensión de invalidez. El trabajador que infrinja lo aquí previsto perderá totalmente los derechos derivados de ambas prestaciones, sin perjuicio de las restituciones a que haya lugar por lo cobrado indebidamente.

Parágrafo 3º Cuando un pensionado por invalidez por riesgos profesionales decida vincularse laboralmente, y dicha vinculación suponga que el trabajador se ha rehabilitado, o este hecho se determine en forma independiente, perderá el derecho a la pensión por desaparecer la causa por la cual fue otorgada.

#### PENSION DE SOBREVIVIENTES

Artículo 49. Muerte del afiliado o del pensionado por riesgos profesionales.

Si como consecuencia del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional sobreviene la muerte del afiliado, o muere un pensionado por riesgos profesionales, tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes las personas descritas en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, y sus reglamentos.

Artículo 50. Monto de la Pensión de Sobrevivientes en el Sistema General de Riesgos Profesionales.

El monto mensual de la pensión de sobrevivientes será, según sea el caso:

- a) Por muerte del afiliado el 75% del salario base de liquidación.
- b) Por muerte del pensionado por invalidez el 100% de lo que aquél estaba recibiendo como pensión.

Cuando el pensionado disfrutaba de la pensión reconocida con fundamento en el numeral 3º. del artículo anterior, la pensión se liquidará y pagará descontado el 15% adicional que se le reconocía al causante.

Artículo 51. Monto de las Pensiones.

Ninguna pensión de las contempladas en este Decreto podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, ni superior a veinte (20) veces este mismo salario.

Artículo 52. Reajuste de Pensiones.

Las pensiones de invalidez y de sustitución o sobrevivientes del Sistema General de Riesgos Profesionales se reajustarán anualmente, de oficio, el primero de enero de cada año, en el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor total nacional, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior.

No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno Nacional, cuando dicho reajuste resulte superior al de la variación del I.P.C. previsto en el inciso anterior.

Parágrafo transitorio. El primer reajuste de pensiones, de conformidad con la fórmula establecida en el presente artículo, se hará a partir del 1º de enero de 1995.

Artículo 53. Devolución de saldos e indemnización sustitutiva.

Cuando un afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales se invalide o muera como consecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, además de la pensión de invalidez o de sobrevivientes que deba reconocerse de conformidad con el presente Decreto, se devolverán al afiliado o a sus beneficiarios:

- a) Si se encuentra afiliado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional.
- b) Si se encuentra afiliado al Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida la indemnización sustitutiva prevista en el artículo 37 de la ley 100 de 1993.

Parágrafo. Para efectos del saldo de la cuenta de ahorro individual, los bonos pensionales, en desarrollo del artículo 139 numeral 5º. , de la ley 100 de 1993, se redimirán anticipadamente a la fecha de la declaratoria de la invalidez o de la muerte de origen profesional.

#### AUXILIO FUNERARIO

Artículo 54. Auxilio Funerario.

La persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o de un pensionado por invalidez del Sistema General de Riesgos Profesionales, tendrá derecho a recibir un auxilio funerario igual al determinado en el artículo 86 de la Ley 100 de 1993.

El auxilio deberá ser cubierto por la respectiva entidad administradora de riesgos profesionales. En ningún caso puede haber doble pago de este auxilio.

Artículo 55. Suspensión de las prestaciones económicas previstas en este Decreto.

Las entidades administradoras de Riesgos profesionales suspenderán el pago de las prestaciones económicas establecidas en el presente Decreto, cuando el afiliado o el pensionado no se someta a los exámenes, controles o prescripciones que le sean ordenados; o que rehusa, sin causa justificada, a someterse a los procedimientos necesarios para su rehabilitación física y profesional o de trabajo.

Artículo 96. Prescripción.

Las prestaciones establecidas en este Decreto prescriben:

- a) Las mesadas pensionales en el término de tres (3) años.
- b) Las demás prestaciones en el término de un (1) año.

Artículo 98. Derogatorias.

El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga los artículos 199, 200, 201, 203, 204 y 214 del Código Sustantivo de Trabajo, los artículos 20, 88 y 89 del Decreto 1650 de 1977, los artículos 24, 25 y 26 del Decreto 2145 de 1992, los artículos 22, 23, 25, 34, 35 y 38 del Decreto 3135 de 1968, los capítulos cuarto y quinto del Decreto 1848 de 1969, el artículo 2º y el literal b. del artículo 5º de la Ley 62 de 1989 y demás normas que le sean contrarias, a partir de la entrada en vigencia del Sistema General de Riesgos Profesionales, de conformidad con lo establecido en el artículo anterior.

### III. LA DEMANDA

Considera el demandante que las normas acusadas son violatorias de la Constitución, por las siguientes razones:

La acción de inconstitucionalidad propuesta está fundamentada en que el Presidente de la República al ejercer las facultades extraordinarias que le confirió el Legislador en el artículo 139 numeral 11 de la Ley 100 de 1993, se excedió, dadas las limitaciones que son propias de dichas facultades constitucionalmente y el alcance dado por el propio legislador ordinario, así:

Primer Cargo:

Se vulneran los artículos 25, 53 y 48 de la Carta Política que establece unos principios mínimos fundamentales como "la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales" y la "garantía a la seguridad social", pues al modificar las normas sobre riesgos profesionales contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo las reemplazó por otras menos favorables y que atentan contra el derecho irrenunciable a la seguridad social.

Segundo Cargo:

Señala que las facultades extraordinarias conferidas con base en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, deben ser "precisas", esto es, limitadas en el tiempo, el objeto y la materia. En razón a esto, dichas facultades se otorgaron sólo para: "dictar las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales" conforme a la definición establecida por el mismo legislador en la norma que confirió las facultades; habiéndose excedido el ejecutivo en su ejercicio, al ir más allá de las facultades que se limitaban a "ORGANIZAR EL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES" en sus diferentes componentes para efectos de alcanzar un funcionamiento armónico y de interdependencia entre las partes o elementos que componen dicho sistema, uno de los cuales está conformado por las normas que consagran las prestaciones de carácter asistencial y económico cuya vigencia fue ratificada en forma expresa por la ley 100 de 1993 en su artículo 249. El legislador extraordinario a través del Decreto 1295 de 1994, no solamente se limitó a organizar, establecer armonía e interdependencia entre los elementos componentes del sistema, sino que entró a modificar los regímenes prestacionales existentes en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales contenidos en diferentes ordenamientos (Normas pertinentes del Código Sustantivo del Trabajo, del Decreto 3135 de 1968 y del Decreto 1848 de 1969).

El artículo 249 de la Ley 100 de 1993 que otorga las facultades señala que "...las pensiones de invalidez originadas en accidentes de trabajo o enfermedad profesional continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes", disposición esta que no podía ser modificada por el legislador extraordinario.

Si el legislador extraordinario no tenía facultades para establecer un nuevo régimen prestacional o modificar el existente, mucho menos las tenía para establecer un término de prescripción de las diferentes prestaciones originadas en dichos riesgos.

Señala que dichas facultades no se confirieron para modificar el Código Sustantivo del Trabajo, en razón a que el mismo numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política señala que las mismas no se pueden conferir para expedir códigos. Excediéndose el ejecutivo al derogar los artículos 199, 200, 201, 203, 204 y 214 del Código Sustantivo del Trabajo. Así mismo considera que se extralimitó al derogar los capítulos IV y V del Decreto 1848 de 1969 y los artículos 22, 23, 25, 34, 35 y 38 del Decreto 3135 de 1968 y en forma tácita los reglamentos del Seguro Social.

### IV. INTERVENCIONES

### 1. Intervención de la Federación de Aseguradores Colombianos - FASECOLDA.

El Representante Legal de FASECOLDA, intervino en el presente proceso en defensa de la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, bajo los siguientes argumentos:

No se vulneran los artículos 25, 48 y 53 de la Carta Política, por cuanto las normas demandadas aunque resulten menos favorables, rigen hacia el futuro y por lo tanto, no se afectan derechos adquiridos por la legislación anterior.

No se excede el ejecutivo al ejercer las facultades, en razón a que el Sistema de Riesgos Profesionales hace parte del Sistema de Seguridad Social Integral, el cual según el artículo 6º de la ley 100 de 1993, está instituido para unificar la normatividad y la planeación de la seguridad social, así como para coordinar a las entidades prestatarias de las mismas, por lo tanto, las facultades no tenían como única finalidad "coordinar a las entidades prestatarias de la cobertura de los riesgos profesionales", sino también unificar la normatividad en esta materia y consolidar el sistema. De otra parte, el artículo 151 de la ley 100 de 1993 señala cuando entra a regir el Sistema de Pensiones y cuando el de Salud; así mismo cuando en el artículo 249 indica que en materia de riesgos profesionales, continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes, debe entenderse que regían sólo mientras el ejecutivo ejercía las facultades extraordinarias expidiendo el decreto demandado, para efectos de no generar un vacío legal.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 100 de 1993, el Sistema de Seguridad Social Integral comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico materia de esta ley u otras que se incorporen normativamente en el futuro. Las prestaciones derivadas de los riesgos profesionales, son prestaciones materia de la ley 100 de 1993 y con cargo al Subsistema de Riesgos Profesionales, que de conformidad con el artículo 8 de la Ley 100 conforma junto con los Subsistemas de Pensiones y Salud, el Sistema de Seguridad Social Integral.

Agrega que cuando el artículo 289 de la Ley 100 de 1993 dispone 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", no hace otra cosa que dejar sin efecto todas las normas que regulan materias propias del Sistema de Seguridad Social Integral, como lo son las que regulan los riesgos profesionales, que comprende también las del Código Sustantivo del Trabajo. Por lo tanto, el decreto demandado no se excedió en las facultades pues, lo que hizo finalmente fue volver expresa la derogatoria tácita de la ley 100 de 1993.

### 2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en el presente proceso mediante apoderada especial para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de las disposiciones demandadas, fundamentándose básicamente en las mismas razones expuestas por FASECOLDA.

Además señala que el ejecutivo no se excedió en el ejercicio de las facultades, en razón a que el término "organizar" según el diccionario de la Real Academia significa "Establecer o reformar algo para lograr un fin, coordinando los medios y las personas adecuadas", "Poner algo en orden" y "Preparar alguna cosa disponiendo todo lo necesario". Acorde a lo anterior, la expresión organizar incluye necesariamente la de reformar lo existente en cuanto sea necesario para lograr el fin, coordinando los medios y las personas.

Así mismo el vocablo "administrar" significa: "ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda o los bienes" y "suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa". De tal manera que, cuando se hace referencia a la administración de un sistema, ello implica disponer los elementos que lo componen, distribuir lo que él mismo genera.

Señala que de conformidad con lo anterior, si el objeto del Sistema de Riesgos Profesionales es asistir a quien sufre una contingencia de carácter profesional y proteger a las personas contra dichos riesgos, la administración de dicho sistema implica establecer, graduar y distribuir las prestaciones que del mismo se derivan.

En cuanto a la derogatoria de las normas del Código Sustantivo del Trabajo señala que difiere sustancialmente el "expedir un Código" a "modificar unos artículos contenidos en tal Código", estando reservada sólo la primera al legislador ordinario y que la modificación a dicho Código deriva de la ley 100 de 1993 y no del decreto demandado. Agrega que de otra parte, compete al legislador decidir sobre la descodificación de una determinada materia y en materia de seguridad social la ley 100 de 1993 claramente muestra el propósito del legislador de sustraer del ámbito del Código Sustantivo del Trabajo las reglas relativas al Régimen de Seguridad Social, pero, sin convertirlas en un Código. Por lo tanto, en la medida en que por virtud de la ley 100 de 1993 el Régimen de Seguridad Social no forma parte de dicho Código, es claro que es posible adoptar disposiciones sobre la materia por la vía de las facultades extraordinarias.

### 3. Intervención del Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social

El Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, intervino en el presente proceso mediante apoderado especial para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de las disposiciones demandadas, basándose en los mismos fundamentos expuestos por FASECOLDA.

Además señala que una razón más para que se unificara la normatividad vigente en esta materia es la obligación que tiene el Estado de prevenir, proteger y atender a todos los trabajadores de los riesgos derivados del trabajo, la cual debe armonizarse con el artículo 13 de la Constitución Política que le exige también al Estado promover condiciones para que haya una igualdad real y efectiva.

### 4. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa Nacional, intervino en el presente proceso mediante apoderada especial para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de las disposiciones demandadas, con base en los siguientes argumentos:

Considera que la Corte debe declararse INHIBIDA para pronunciarse respecto del cargo referente a la vulneración de los artículos 25, 48 y 53 relacionado con la irrenunciabilidad a la seguridad social al reemplazar las normas vigentes sobre prestaciones respecto de los riesgos profesionales por otras menos favorables, en razón a que el actor no señala cuales son las razones o fundamentos por los cuales considera se vulneran dichas disposiciones, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 2067 de 1991.

Señala que las normas demandadas armonizan con la ley 100 de 1993 y con la Carta Política y que respecto del límite temporal de las facultades, esto ya fue objeto de pronunciamiento por la Corte en sentencia C - 046 de 1996 y respecto del artículo 53 demandado ya fue objeto de examen mediante sentencia C - 773 de 1998 existiendo COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL.

#### V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2790, recibido en esta corporación el 1 de febrero de 2002, solicita a la Corte declarar exequibles los artículos 34 con excepción de las expresiones "en los términos del presente decreto" y "contenidas en este capítulo", 35, 37 con excepción de los párrafos del mismo, 38, 41 con excepción del inciso 2º, 44, 47, 49, 52, 54, 55, 98 con excepción de las derogatorias del Código Sustantivo del Trabajo, exequibles las derogatorias del Decreto 1848 de 1969 salvo los artículos 15, 17, 18, 24 y 25, y del Decreto 3135 excepto el artículo 25. En relación con los artículos 36, 39, 40, 42, 45, 46, 48, 50, 51 y 96 del Decreto 1295 de 1994 y artículo 98 en cuanto a las derogatorias del Código Sustantivo del Trabajo y artículos 15, 17, 18, 24 y 25 del Decreto 1848 de 1969, y artículo 25 del Decreto 3135 de 1968 los cuales deben ser declarados inexecutable por cuanto excedieron las facultades extraordinarias, con base en los siguientes argumentos:

Las disposiciones respecto de las cuales se solicita la declaratoria de inexecutable a juicio del Ministerio Público exceden las facultades conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la ley 100 de 1993, por cuanto el legislador no las concedió para regular todos los aspectos relativos al Sistema General de Riesgos Profesionales sino únicamente para "Organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales", pues, si se tratase de una facultad general para regular dicho sistema, no se entendería la redacción de la norma de facultades.

De otra parte, al regular el Sistema de Seguridad Social Integral en la ley 100 de 1993, el legislador estableció el régimen de cada uno de los sistemas o sub-sistemas que lo componen definiendo en cada caso, los sujetos que lo integran, los objetivos, los recursos y las normas para su administración, pudiendo observar que cuando regula la administración de los regímenes solidario de prima media con prestación definida, de ahorro individual con solidaridad, contributivo de salud y subsidiado de salud se hace referencia a los recursos que alimentan cada uno de los sistemas, las funciones que tienen cada una de las entidades públicas y privadas que lo conforman y, a la participación de los usuarios en la administración del sistema.

En relación con el Sistema de Riesgos Profesionales en los artículos 249 a 256 de la Ley 100 de 1993 previó dicho régimen señalando que seguiría regulado por las disposiciones vigentes, con excepción de los aspectos mencionados en los capítulos I y II del libro tercero dedicados a este tema y en donde facultó al gobierno para regular únicamente los aspectos concernientes a la administración del mismo en el sentido ya indicado.

Finalmente, señala que en cuanto a la derogatoria de las normas del Código Sustantivo del Trabajo las facultades extraordinarias no contemplaban esta facultad y de otra parte, la posibilidad de derogar normas contenidas en un código se considera que al armonizar las nuevas normas con las existentes, puede resultar necesario derogar normas contenidas en un código, en tanto se refieran estrictamente a las materias sobre las cuales el gobierno fue facultado para regular y que no necesariamente deban estar reguladas en él. En el presente caso, el ejecutivo excedió los límites de las facultades al derogar las normas de dicho Código que contenían regulaciones ajenas a los límites materiales de la ley de facultades vulnerando con ello la norma superior.

#### VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

##### 1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Constitución, corresponde a esta Corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra disposiciones que forman parte de un Decreto con Fuerza de Ley.

##### 2. Primer cargo. Irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales. Ineptitud de la demanda.

El actor señala que las disposiciones demandadas vulneran los artículos 25, 48 y 53 de la Constitución Política que consagra la irrenunciabilidad a los derechos y prestaciones consagradas en normas laborales, por cuanto el ejecutivo al expedir el Decreto 1295 de 1994 expidió normas que resultan menos favorables que las anteriores en materia de riesgos profesionales.

El Decreto 2067 de 1991, "Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional" en su artículo 2º señala los requisitos mínimos que deben contener las demandas de acciones públicas de inconstitucionalidad y al efecto establece en sus numerales 2 y 3 que el actor debe indicar además de las normas constitucionales que considera infringidas, "las razones por las cuales dichos textos se estiman violados".

En el presente caso, se observa que el actor se limitó a señalar las normas que considera violadas, pero, en ningún momento se detuvo a señalar o explicar cuales eran las razones o motivos por los cuales las disposiciones acusadas vulneraban los artículos 25, 48 y 53 de la Carta



citados en la demanda.

Se ha dicho en este sentido por esta Corte que, el concepto de violación no "puede consistir simplemente en expresar que los preceptos acusados son incompatibles con los principios o mandatos constitucionales, sino que para orientar el análisis que han de emprender los jueces constitucionales, ha de dejarse explícita, así sea en forma sencilla, la causa por la cual quien demanda estima desconocida la preceptiva constitucional."<sup>1</sup>

Por lo anterior y comoquiera que el actor tan solo se limita a señalar que las disposiciones acusadas vulneran las normas antes citadas, la Corte debe declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo en relación con este cargo, pues, a su juicio la demandante no precisó los motivos que respaldan la solicitud de inexecutable de las normas acusadas.

Se considera entonces por esta Sala que el demandante no cumplió con el requisito de exponer porqué razones las normas impugnadas, en su criterio, infringen la Constitución y frente a ello esta Corporación considera que existe ineptitud de la demanda no pudiendo realizar juicio de constitucionalidad alguno.

3. Segundo Cargo. El ejecutivo se excedió en el uso de las facultades extraordinarias al expedir las normas demandadas del Decreto 1295 de 1994.

La Sala realizará el estudio de este cargo, en cuanto al límite temporal y material de las facultades extraordinarias, previas algunas consideraciones generales y otras relativas a algunos de los preceptos demandados respecto de los cuales existe cosa juzgada.

3.1. Cosa juzgada constitucional. Parágrafo del artículo 53 del Decreto 1295 de 1994.

En relación con el parágrafo del artículo 53 demandado se observa que este ya fue objeto de examen de constitucionalidad mediante sentencia C - 773 de 1998 siendo declarado *exequible*, sin limitación o restricción alguna, existiendo por tanto, COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL.

La Sala considera del caso precisar que, el fundamento en el cual se basó la decisión de *exequibilidad* de dicho parágrafo giró en torno al bono pensional como tal, sin que dicha providencia se refiriera al tema que hoy es materia de análisis por esta Corte, en cuanto al límite de las facultades que recaen sobre la "organización de la administración del sistema de riesgos profesionales", como se verá más adelante.

Lo anterior significa, que una vez examinada y definida la constitucionalidad de una norma, cotejándola con los preceptos contenidos en la Constitución Política, salvo decisión expresa en contrario, es oponible a cualquier persona que con posterioridad entable acción para cuestionar aquello que ya ha sido objeto de pronunciamiento de fondo o mérito.

Como quiera que la decisión contenida en la Sentencia ya citada, no limitó ni restringió sus alcances, debemos entender que ha operado el fenómeno procesal de la cosa juzgada material que impide a esta Corte reabrir el debate sobre la disposición materia de impugnación, produciendo efectos definitivos y *erga omnes en forma absoluta*.

En consecuencia, sólo procede ordenar estarse a lo resuelto en la sentencia C-773/98, de conformidad con lo establecido por el artículo 243 de la Constitución Política y el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, en los cuales se señala que las decisiones que profiera la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional producen efectos definitivos, esto es, *erga omnes* y hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, salvo que su alcance se haya expresamente, limitado o restringido.

3.2. La expedición del Decreto 1295 de 1994 y las facultades del Ministro Delegatario.

Se observa por la Sala que el Decreto 1295 de 1994 del cual forman parte las disposiciones demandadas, fue expedido por el Ministro de Gobierno por delegación que le hiciera el Presidente de la República mediante Decreto 1266 de 1994, materia que ya fue objeto de análisis por esta Corporación mediante sentencia C - 164 de 2000, considerando válida y ajustada a las normas constitucionales dicha delegación. Al efecto, en dicha sentencia se expresó:

"La Corte Constitucional considera al respecto que el ejercicio de facultades extraordinarias mediante acto del Ministro Delegatario es válido, pues a la luz del artículo 196 de la Constitución, el Presidente de la República puede delegar en tal funcionario, bajo la responsabilidad de éste, "funciones constitucionales" de las que en razón de su investidura le corresponden, "tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno".

Es decir, la Constitución no excluye de ese conjunto de atribuciones presidenciales, temporal y específicamente dejadas en cabeza del Ministro Delegatario, las que por ella misma han sido asignadas al Presidente en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución, que corresponde al ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la República.

Desde luego, hay varios requisitos que deben reunirse para que la aplicación de la figura constitucional tenga lugar: ha de darse la situación de un traslado del Presidente a territorio extranjero; ese traslado debe tener lugar en ejercicio de su cargo; debe configurarse la designación expresa de uno de los ministros, en el orden de precedencia legal; y, en el mismo acto, debe indicar el Jefe del Estado, de manera taxativa, cuáles de sus funciones delega en su ministro en esa ocasión. Para la Corte es claro que, si uno de estos requisitos no se cumple, el acto de delegación carece de efectos y, en consecuencia, los actos concretos que el ministro delegatario haya cumplido -que en esa hipótesis habría efectuado sin autorización y, por tanto, sin competencia- son inconstitucionales.

En el presente proceso, analizado el Decreto 1266 de 1994 (junio 21), por el cual se delegaron en el Ministro de Gobierno varias funciones

presidenciales, se encuentra que en efecto, entre ellas estaba la prevista en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, es decir el ejercicio de facultades extraordinarias.

También se observa que el Presidente de la República abandonó el territorio nacional durante los días 22, 23, 25 y 26 de junio de 1994 (el decreto de delegación, según lo publicado en el Diario Oficial, no menciona el día 24) y que el Decreto objeto de examen fue expedido justamente el 22 de junio.

Halla la Corte, además, que la salida del Presidente de la República hacia territorio de los Estados Unidos de Norteamérica tuvo por propósito exclusivo el de "acompañar a la Selección de Fútbol de Colombia en sus partidos en el campeonato mundial".

No corresponde a la Corte en este proceso verificar la validez del aludido acto de delegación de funciones presidenciales, que es de carácter administrativo y, por tanto, sobre ello tiene exclusiva competencia el Consejo de Estado.

De allí que en la presente Sentencia no entre la Corte a dilucidar si el viaje presidencial, con el indicado objeto, correspondía o no al ejercicio propio del cargo de Presidente de la República.

Por lo demás, se cumplieron los requisitos de la delegación y los pertinentes a los aspectos formales en la expedición del Decreto 1295 de 1994, que tiene fuerza legislativa, enmarcado como está en el ámbito del artículo 150, numeral 10, de la Constitución, y cuyo examen sí corresponde a esta Corte (art. 241-5 C.P.).

### 3.3. Límite temporal de las facultades extraordinarias otorgadas en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993.

Se ha reiterado por esta Corporación que cuando el Presidente de la República es revestido de facultades extraordinarias por parte del Congreso y en cumplimiento de la función asignada a éste por el numeral 10 del artículo 150 superior, el límite de las facultades comporta una doble connotación, a saber: a) Límite temporal: el cual debe ser señalado en forma expresa en la ley de facultades y que se refiere al lapso de tiempo de que dispone el Ejecutivo para hacer uso de dichas facultades, el cual no puede exceder de seis (6) meses y, b) Límite material: que igualmente debe ser indicado en forma precisa en la ley de facultades y se refiere a la determinación clara, específica y concreta del objeto, asunto o materia sobre la cual debe recaer el ejercicio o uso de las facultades.

En relación con el límite temporal dentro del cual se ejercieron las facultades extraordinarias el Decreto 1295 de 1994 "por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales", ya existe un pronunciamiento de constitucionalidad sobre el ejercicio de las mencionadas atribuciones dentro del límite temporal impuesto por el legislador ordinario, en la Sentencia C-406 de 1996<sup>2</sup> proferida por esta Corporación. No obstante, no procede estarse a lo resuelto en dicha sentencia en razón a que ninguno de los cargos formulados por el demandante se refiere a exceso de facultades en cuanto a la limitante de temporalidad.

Así mismo, en la sentencia C-376 de 1995, la Corte declaró la exequibilidad de las facultades conferidas en el artículo 139 de la Ley 100 de 1993, salvo la correspondiente al numeral 7, y, en la misma sentencia, declaró este Decreto 1295 de 1994, junto con otros, exequible pero sólo en lo que hace referencia a la constitucionalidad de las normas que concedieron las facultades extraordinarias para su expedición. Pronunciamiento éste que corresponde a cosa juzgada relativa, ya que así quedó expresado en la parte resolutive de la sentencia C-376 de 1995.

### 3.4. Límite material de las facultades extraordinarias otorgadas en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993.

En virtud del artículo 150 de nuestra Carta Política la función legislativa es propia del Congreso de la República y sólo excepcionalmente éste puede autorizar al Presidente de la República para legislar indicándole las facultades en forma expresa y precisa en la ley habilitante.

La Corte en esta materia ha señalado que las facultades deben ser expresas y precisas, nunca implícitas y no admiten analogías, ni interpretaciones extensivas. Y por lo tanto, se viola la Constitución Política, cuando se entiende que una cierta facultad incorpora o incluye otras, que no se encuentran expresamente contenidas en la norma de facultades. (C-498 de 1995)

En efecto el artículo 150 de la C. P. señala que corresponde al Congreso hacer la leyes y por medio de ellas ejercerá las siguientes funciones:

"10. Revestir, hasta por seis (6) meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

... Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos".

En ejercicio de la anterior función el Congreso de la República confirió precisas facultades al Presidente de la República, contenidas en el artículo 139 de la Ley 100 de 1993, que para el caso en cuestión son las señaladas en el numeral 11 que en efecto señala:

"ARTÍCULO 139. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150309 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:

...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."

La Sala considera del caso entrar a analizar la norma habilitante, con el fin de poder determinar el marco preciso dentro del cual debía actuar el ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias allí previstas.

Para determinar los límites materiales de dichas facultades se debe comenzar por definir en primer orden el término "organizar" en razón a que el legislador le confirió al ejecutivo las facultades con el fin de "dictar las normas necesarias para organizar"; organizar qué?, sobre qué debe recaer la acción de organizar?, la misma disposición señala que para organizar "la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales", luego, una vez precisado qué debemos entender por organizar, debe la Sala entrar a precisar y definir en segundo orden, que se entiende por "la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales" y en tercer orden que es y que abarca el "Sistema de Riesgos Profesionales" según el legislador. Así:

1º.) Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, la expresión "organizar" significa: Establecer o reformar algo para lograr un fin, coordinando los medios y las personas adecuados. Disponer y preparar un conjunto de personas, con los medios adecuados, para lograr un fin determinado. Poner algo en orden. Preparar alguna cosa disponiendo todo lo necesario.

A su vez "establecer" se define como fundar, instituir. Ordenar, mandar, decretar.

El verbo "reformar" significa volver a formar, rehacer. Modificar algo, por lo general, con la intención de mejorarlo.

Así mismo el término "disponer" significa colocar, poner las cosas en orden y situación conveniente. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse. Ejercitar en las cosas facultades de dominio, enajenarlas o gravarlas en vez de atenerse a la posesión y disfrute. Testar acerca de ellas. Valerse de una persona o cosa, tenerla o utilizarla por suya.

Y del vocablo "preparar" se dice que es prevenir, disponer o hacer una cosa con alguna finalidad. Hacer las operaciones necesarias para obtener un producto. Disponerse, prevenirse y aparejarse para ejecutar una cosa o con algún otro fin determinado.

De las anteriores acepciones del verbo rector "organizar" al que se contraen las facultades del legislador extraordinario podemos concluir que en su ejercicio podía dictar las normas necesarias y tendientes a crear, establecer, modificar, reformar o rehacer. Qué cosa?. Sobre qué objeto debía recaer este tipo de acciones del ejecutivo?. La misma norma de facultades señala que el objeto de estas acciones debía dirigirse, orientarse, encausarse directamente sobre "la administración" para mejorarla, para lograr un fin determinado, coordinando los medios y las personas adecuados.

2º.) En relación con la expresión "la administración del Sistema de Riesgos Profesionales", nos remitimos nuevamente al Diccionario de la Academia Española, que define el término "administración" como acción y efecto de administrar. Casa u oficina donde el administrador y sus dependientes ejercen su empleo. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función. También se dice de cualquier cuerpo de bienes que por alguna causa no posee ni maneja su propietario, y que es administrada por terceras personas competentemente autorizadas por el juez.

El verbo "administrar" a su vez significa gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio o sobre las personas que lo habitan. Dirigir una institución. Ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda o los bienes. Suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa. Graduar o dosificar el uso de alguna cosa, para obtener mayor rendimiento de ella o para que produzca mejor efecto.

Acorde a las anteriores definiciones podemos señalar que "la administración" hace referencia a la acción de administrar y al conjunto de organismos encargados de cumplir la función de administrar, así como también a los recursos y a los bienes destinados al cumplimiento de esa misma función, dosificando el uso de los mismos para obtener un mayor rendimiento o para que produzca mejor efecto.

En torno a precisar el contenido de las facultades extraordinarias tenemos que estas efectivamente estaban orientadas a que el ejecutivo dictara las normas necesarias y tendientes a crear, establecer, modificar, reformar, rehacer o poner en orden, el conjunto de organismos encargados, los recursos y los bienes destinados a la función de administrar el Sistema de Riesgos Profesionales, dosificando su uso para obtener un mayor rendimiento u optimización del Sistema de Riesgos Profesionales.

3º.) En cuanto al "Sistema General de Riesgos Profesionales" el mismo precepto facultativo entra a definirlo para indicar que éste es entendido por el legislador "como un conjunto de entidades públicas y privadas (estructura orgánica), normas y procedimientos (estructura normativa), 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 (objetivo o finalidad).

Lo anterior se corrobora con lo indicado por la misma ley de facultades en su artículo 8º, al definir el "Sistema de Seguridad Social Integral" como el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por lo regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente Ley.

Entonces, la definición contenida en el numeral 11 del artículo 130 de la ley 100 de 1993 se refiere es al Sistema, define que se entiende por "Sistema" y no que se entiende por "administración", como erradamente se indica por algunos de los intervinientes, para afirmar que el ejecutivo tenía facultades para replantear y rehacer todo el Sistema de Riesgos Profesionales lo cual como vimos no corresponde al contenido material y real de la norma habilitante.

Ahora, el "Sistema General de Riesgos Profesionales" está contenido en el libro tercero de la ley 100 de 1993, que destina sólo dos (2) capítulos de este libro que comprenden los artículos 249 a 256, para referirse a la "invalidez por accidente de trabajo o enfermedad profesional" y la "pensión de sobrevivientes originada por accidentes de trabajo y enfermedad profesional".

Es así como en dichos preceptos se regulan aspectos relacionados con el Sistema de Riesgos Profesionales en cuanto a las pensiones de invalidez, de sobrevivientes y de invalidez integrada originadas en accidentes de trabajo o enfermedad profesional, calificación del estado de invalidez, normas comunes, devolución de saldos y prestaciones médico asistenciales.

El artículo 249 *ibídem* señala: "Las pensiones de invalidez originadas en accidente de trabajo o enfermedad profesional continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes, salvo lo dispuesto en relación con el sistema de calificación del estado de invalidez y las pensiones de invalidez integradas a que se refieren los artículos siguientes".

A su vez el artículo 255 *ibídem* señala: "La pensión de sobrevivientes originada en accidente de trabajo o enfermedad profesional continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes, salvo que se opte por el manejo integrado de estas pensiones de conformidad con lo previsto en el artículo 157694 de esta Ley".

En conclusión y como se observa de las normas anteriores (arts. 249 y 255), todo lo relacionado con pensiones de invalidez y de sobrevivientes originadas en los riesgos profesionales, se continúa rigiendo por las normas anteriores a la ley de facultades (Ley 100 de 1993). En ninguna forma se señala que seguirían rigiendo las disposiciones anteriores, sólo mientras se hacía uso de la ley de facultades como se afirma en forma errada por algunos de los intervinientes.

Así mismo se concluye que, todo lo relacionado con calificación de invalidez y pensiones de invalidez integradas se rige por lo dispuesto en la misma ley de facultades (Ley 100 de 1993).

Tampoco existe precepto de la ley 100 de 1993 que indique que se suspenda la vigencia del Sistema de Riesgos Profesionales mientras se expiden las normas con base en la ley habilitante. El artículo 289 *ibídem* se refiere a la vigencia para expresar en términos generales que: "La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación ..." y sólo excepcionalmente contempló situaciones expresas en las cuales determinó una fecha cierta y posterior a partir de la cual comenzaría a regir, como es el caso del artículo 151 en que señala que el Sistema General de Pensiones entra a regir a partir del 1º de abril de 1994 y que para los servidores públicos de los Departamentos, Municipios y Distritos comenzará a regir a más tardar el 30 de Junio de 1995. El Sistema General de Riesgos Profesionales no se encuentra dentro de dichas excepciones pues no existe norma expresa que así lo indique.

Las facultades fueron otorgadas al Presidente de la República por el legislador para "organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales" y no como erradamente se pretende afirmar para "organizar el Sistema General de Riesgos Profesionales". De tal manera, que es el término "administración" el que en definitiva nos precisará el contenido y límite material de la norma habilitante.

Ahora bien, es cierto que el Sistema de Seguridad Social Integral creado por la ley 100 de 1993, comprende los Sub- Sistemas de Pensiones, Salud, Riesgos Profesionales y Servicios Sociales Complementarios, pero, también lo es, que al tenor del artículo 6º inciso final "el Sistema de Seguridad Social Integral está instituido para unificar la normatividad y la planeación de la seguridad social, así como para coordinar a las entidades prestatarias de las mismas, para obtener las finalidades propuestas en la presente Ley". De lo anterior, se puede concluir que es el Sistema de Seguridad Social Integral el que está instituido para unificar la normatividad a través de la misma ley 100 de 1993 como en efecto lo hizo al reunir bajo ésta y sus previsiones generales a todos y cada uno de los Sub-sistemas; pero, esto no quiere decir que en todos y cada uno de los Sub-sistemas hubiese quedado derogada ya sea en forma tácita o expresa absolutamente toda la normatividad foránea a la ley 100 de 1993. Tampoco quiere decir, que dicha finalidad de unificación normativa propia del Sistema de Seguridad Social Integral se aplique en forma analógica al Sistema General de Riesgos Profesionales a través de las facultades y por interpretación analógica, pues, como se señaló antes, las normas de facultades no admiten analogía ni interpretaciones extensivas, sino precisas y definidas acorde al significado mismo de las expresiones contenidas en su tenor literal.

De acuerdo al contenido material de la norma de facultades y a lo señalado en los anteriores numerales, no podríamos señalar como lo afirman algunos de los intervinientes en el presente proceso, que la acción de "organizar" recaía directamente sobre "el Sistema de Riesgos Profesionales" y no sobre "la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales". Pues como se observó en el libro III de la ley 100 de 1993 por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, se dejó previsto y regulado por el legislador ordinario, lo concerniente al Sistema General de Riesgos Profesionales, por lo tanto, las facultades debían única y exclusivamente ejercerse para "organizar la administración" del Sistema General de Riesgos Profesionales, aspecto que no reguló el legislador para éste Sistema dejándolo al legislador extraordinario de acuerdo a la norma de facultades.

Para delimitar aún más el contenido material de la norma habilitante, y acogiendo lo expuesto por el Ministerio Público debe esta Sala entrar a precisar que entendió en concreto el legislador ordinario por "administración" dentro del contexto de la misma ley 100 de 1993 al regular la administración para otros de los Sub- sistemas.

Es así como en los Capítulos VI del título II y VIII del título III, correspondientes al libro I de la ley 100 de 1993 que regula el Sistema General de Pensiones se refiere a la administración de cada uno de los Regímenes que lo conforman (prima media con prestación definida y ahorro individual con solidaridad) para referirse a las entidades administradoras de los mismos, sus funciones, recursos, costos de administración y la forma de financiación de cada régimen, entre otros.

Así mismo, en el título III del libro II de la misma Ley que se refiere al Sistema de Seguridad Social en Salud, trata lo relativo a la administración y financiación del Sistema para referirse igualmente a las entidades que lo administran, bienes, recursos, fuentes de financiación del sistema, contratación, recaudo, rentabilidad, cotizaciones, vigilancia y control del sistema.

Observa la Sala que de lo anterior se desprende que el legislador ordinario al regular la administración de los otros Sub-sistemas no hizo cosa diferente a dar aplicación al concepto de "administración" en la misma forma como quedó definido y precisado gramaticalmente en el numeral 2) del punto 3.4. que hace referencia al conjunto de organismos encargados de cumplir la función de administrar, así como también a los recursos y a los bienes destinados al cumplimiento de esa misma función.

Precisamente el legislador ordinario otorgó facultades extraordinarias al ejecutivo para regular lo concerniente a la "administración" del Sistema de Riesgos Profesionales por cuanto dentro del libro III de la ley 100 de 1993 dedicado a regular el Sistema General de Riesgos Profesionales no se trató ningún aspecto relacionado con la administración del sistema y esta es la razón de ser de las facultades; que a diferencia de los otros dos Sub-sistemas, si previó el legislador ordinario lo concerniente a su administración en la forma como quedó expresada al analizar el contexto del término administración para el legislador ordinario en la ley de facultades.

3.5. Análisis de las normas demandadas frente al contenido y límite material de la ley de facultades.

Se procede a hacer referencia a cada uno de los preceptos demandados en torno a señalar si su contenido corresponde o no al límite material de las facultades en la forma como quedó precisada anteriormente.

Artículo 34 y párrafos.- Este artículo se limita a señalar o enunciar los derechos de los afiliados al régimen en forma general, sin que ello implique modificación alguna a lo pre - establecido. Por lo tanto, se declarará exequible excepto en cuanto a las expresiones "en los términos del presente Decreto", "este Sistema General" y "contenidas en este capítulo", que serán declaradas inexecutable por no estar dentro de las facultades el señalar el régimen de las prestaciones, y por ende, mal podría regirse en estos aspectos por el Decreto demandado, por este Sistema General como si todo el Sistema General de Riesgos Profesionales estuviese contenido o se fuera a regir por el Decreto demandado o por un capítulo del Decreto demandado. No toda la materia concerniente a los Riesgos Profesionales se rige por el Decreto demandado, pues, como se señaló hay aspectos regulados por la ley 100 de 1993 y en su defecto, por las disposiciones vigentes y anteriores a la ley de facultades, que continúan rigiendo.

En relación con los párrafos 1 y 2 se declararán inexecutable por cuanto se refieren a asuntos relacionados con las prestaciones y, que no forman parte de la administración del sistema.

Artículo 35 y párrafo.- Se refiere a las funciones que debe cumplir la entidad administradora de riesgos profesionales frente a la empresa afiliada. Por lo tanto, se ajusta a las facultades debiendo ser declarado exequible.

Artículos 36, 39, 40 y su párrafo, 42 y su párrafo, 45, 46, 48 y sus párrafos, 50, 51 y 53.- Serán declarados inexecutable por cuanto regulan situaciones que tienen que ver con el régimen de las prestaciones para lo cual no estaba facultado el ejecutivo. En cuanto al artículo 53 modifica lo previsto en los artículos 253 y 256 de la ley 100 de 1993, excediéndose en las facultades, pues, lo regulado en estos no forma parte de la administración del sistema sino del sistema mismo.

En cuanto al párrafo del artículo 53 no es objeto de estudio ni pronunciamiento en esta ocasión, por haberse declarado exequible en oportunidad anterior por esta Corte, como se señaló con anterioridad existiendo cosa juzgada y por tanto, continúa vigente.

Artículo 37 y párrafos.- Se declarará inexecutable por cuanto modifica el monto de las prestaciones económicas para lo cual no tenía facultades.

Artículo 38.- Asigna la función de declarar la incapacidad temporal a las entidades promotoras de salud. Se relaciona con la administración del sistema y por tanto resulta exequible.

Artículo 41.- El inciso 1º señala quien debe hacer la declaración, asignando una función que también corresponde al concepto de administración. Por lo cual se declarará exequible. En cuanto a su inciso 2º se excede en las facultades por cuanto regula situaciones (declaración de incapacidad permanente parcial) que tienen que ver con el régimen prestacional resultando inexecutable.

Artículo 44 y párrafo transitorio.- Se refiere a temas que tienen que ver con el sistema en la misma forma como lo hace la ley 100 de 1993, sin hacer regulación alguna. Por lo tanto, se declarará exequible.

Artículo 47.- Se declarará exequible, por cuanto simplemente se limita a remitirse a lo dispuesto en los artículos 41, 42 y siguientes de la ley 100 de 1993 sin hacer regulación alguna.

Artículos 49, 52 y 54.- Se declararán inexecutable, por cuanto no obstante limitarse solamente a remitirse y/ o reproducir el contenido de los artículos 47, 14 y 86 de la ley 100 de 1993, se refieren a temas que regulan situaciones que tienen que ver con el régimen de las prestaciones para lo cual no estaba facultado el ejecutivo.

En cuanto al artículo 52 relacionado con el reajuste de las pensiones, estima la Sala que es necesario precisar, que se declara inexecutable por el exceso en la potestad que tenía el Presidente de la República para expedir el Decreto impugnado, ya que esta materia no estaba contemplada dentro de la norma habilitante. Pero, la Corte deja claro, que el derecho al reajuste periódico de las pensiones está previsto y consagrado en el

artículo 53 de la Constitución Política.

Artículo 55.- Establece la suspensión de las prestaciones económicas como sanción, la cual es una medida que tiene que ver con la función de vigilancia y control que se enmarca dentro del concepto de administración del sistema. Se declarará exequible, pero, en forma condicionada, bajo el entendido de que una vez el trabajador se someta a los exámenes, controles o prescripciones que le sean ordenados o a los procedimientos necesarios para su rehabilitación física y profesional o de trabajo, cesa la suspensión en el pago de dicha prestación y recupera el derecho a que se le continúe cancelando.

Artículo 96.- También será declarado inexecutable por comprender una materia no prevista en forma expresa en la ley de facultades como es lo relacionado con la prescripción de los derechos derivados del sistema de riesgos profesionales.

3.6. De las derogatorias. Ineptitud de la demanda.

Artículo 98.- El actor cuestiona las derogatorias de preceptos del Código Sustantivo del Trabajo y disposiciones anteriores a la ley 100 en materia de riesgos profesionales, como lo son las contenidas en el Decreto 1848 de 1969 y 3135 de 1968, así como los reglamentos del Seguro Social, sin motivar ni realizar análisis alguno sobre las razones por las cuales considera que dichas derogatorias vulneran la constitución, tampoco señala cuales son los preceptos constitucionales infringidos en forma específica con cada una de las derogatorias objeto de impugnación.

Como se indicó en el numeral 2 del capítulo VI de esta providencia, el artículo 2 en sus numerales 2 y 3 del Decreto 2067 de 1991, "Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional" señala los requisitos mínimos que deben contener las demandas de acciones públicas de inconstitucionalidad, estableciendo en forma expresa que el actor debe indicar además de las normas constitucionales que considera infringidas, "las razones por las cuales dichos textos se estiman violados".

Al respecto se señala que el actor debió hacer una integración normativa, pues no bastaba mencionar simplemente que las derogatorias resultaban inconstitucionales, sino ha debido señalar expresamente qué normas de la constitución se vulneraban con cada una de las derogatorias y cual era el motivo de la contradicción entre las nuevas normas y las derogadas. Así mismo, ha debido expresar el contenido de cada norma derogada, en la forma ordenada por el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. Por lo tanto, no se cumplió por el actor con la carga procesal de señalar las normas constitucionales presuntamente violadas, de qué manera estas normas se contradicen y cual el motivo o razón de su inconstitucionalidad.

Se considera entonces por esta Sala que el demandante no cumplió con el requisito de exponer porqué razones la norma impugnada, en su criterio, infringe la Constitución y frente a ello esta Corporación considera que existe ineptitud de la demanda no pudiendo realizar juicio de constitucionalidad alguno y así lo declarará en su parte resolutive.

#### VII. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

Primero: INHIBIRSE de pronunciarse en relación con los cargos formulados por vulneración a los artículos 25, 53 y 48 por ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo: ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C - 773 de 1998 que declaró EXEQUIBLE el parágrafo del artículo 53 del Decreto 1295 de 1994.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 34 del Decreto 1295 de 1994 por los cargos aquí formulados; con excepción de las expresiones "en los términos del presente Decreto", "este Sistema General" y "contenidas en este capítulo", así como sus párrafos 1º y 2º que se declaran INEXEQUIBLES.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLES los artículos 35 y su parágrafo, el artículo 38, el inciso 1º del artículo 41, el artículo 44 y su parágrafo transitorio y el artículo 47 del Decreto 1295 de 1994 por los cargos formulados y analizados en esta sentencia.

Quinto: Declarar INEXEQUIBLES los artículos 36, el artículo 37 y sus párrafos, los artículos 39, 40 y su parágrafo, el inciso 2º del artículo 41, el artículo 42 y su parágrafo, los artículos 45, 46, 48 y sus párrafos, los artículos 49, 50, 51, 52 y su parágrafo transitorio, artículos 53, 54 y 96 del Decreto 1295 de 1994.

Sexto: Declarar EXEQUIBLE EN FORMA CONDICIONADA el artículo 55 del Decreto 1295 de 1994 por los cargos formulados y analizados en esta sentencia, bajo el entendido que cesará la suspensión cuando el pensionado se someta a los exámenes, controles o prescripciones que le sean ordenados o a los procedimientos necesarios para su rehabilitación física y profesional o de trabajo.

Séptimo: INHIBIRSE de pronunciarse en relación con el cargo formulado por la actora respecto del artículo 98 del Decreto 1295 de 1994 por ineptitud sustantiva de la demanda.

Octavo: Los efectos de esta sentencia SE DIFIEREN hasta el 17 de diciembre de 2002, para que el Congreso expida la nueva legislación sobre la materia regulada por el Decreto 1295 de 1994.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Rodrigo Escobar Gil, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en permiso, el cual fue debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO A LA SENTENCIA C-452/02

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Improcedencia de diferir efectos en el tiempo (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Aplicación inmediata de inejecutabilidad de disposiciones acusadas (Salvamento parcial de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia para fallos diferidos (Salvamento parcial de voto)

El suscrito magistrado, con respeto por la decisión adoptada por la Corte en la Sentencia C-737 de 11 de julio de 2001, en el sentido de diferir los efectos de la declaración de inexequibilidad de la Ley 619 de 2000 hasta el 20 de junio del año 2002, salvo parcialmente el voto por las razones que a continuación se expresan:

1ª. En principio, la ley, los decretos leyes, y los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República en los estados de excepción, se encuentran amparados por la presunción de constitucionalidad.

2ª. No obstante, cuando dicha presunción se destruye y así se declara por la Corte Constitucional, como consecuencia obligada de tal declaración, la norma sobre la cual recae ese pronunciamiento, es inexecutable, es decir, no puede tener aplicación alguna, o, dicho de otra manera, a su inconstitucionalidad sigue de inmediato la "inejecución" de lo dispuesto en ella.

3ª. Si bien es verdad que las autoridades públicas se encuentran instituidas para colaborar armónicamente en la realización de los fines del Estado (artículo 113 de la C.P.) y para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales y del interés general (artículo 2º Constitución

Política), lo cual podría explicar la decisión de diferir en el tiempo los efectos de esta sentencia para que, en un lapso razonable pueda expedirse por el Congreso de la República, sí así lo considera procedente, una nueva ley que regule los asuntos a que se refiere la Ley 619 de 2000, a mi juicio, la inejecutabilidad de las norma acusada ha debido tener aplicación inmediata, pues, si una ley o parte de ella, o un decreto ley, o un decreto legislativo se encuentran contrarios a la Carta Política y, por lo mismo, así se declara por quien tiene a su cargo la guarda de la integridad y primacía de la Constitución (artículo 241 Constitución Política), riñe con la lógica jurídica que lo que es inconstitucional prolongue su existencia en el tiempo con posterioridad al fallo en el que así se declara por esta Corporación.

4ª. Tales han sido los razonamientos con fundamento en los cuales de manera invariable he salvado el voto en otras sentencias de esta Corte en las que se ha optado por diferir los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de normas legales sometidas a su control.

5ª. En esta oportunidad, ha de agregarse que la inconstitucionalidad de la Ley 619 de 2000, ahora declarada por la Corte en la Sentencia C-737 de 11 de julio de 2001, se funda en que la Corporación encontró protuberantes vicios de trámite de la misma en el Congreso de la República que, sencillamente llevaron a la conclusión de la inexistencia de voluntad legislativa de las dos Cámaras sobre el contenido de la ley, lo que impone de suyo la declaración de inexecutable.

La consecuencia obligada de tal declaración, no puede ser distinta a la de que, si el Congreso así lo quiere, se expida entonces una nueva ley. Pero lo que resulta, a mi juicio, profundamente equivocado es que verificada por la Corte la trasgresión de la Constitución Política en el trámite de una ley, como ocurrió en este caso, se diga sin embargo que esa ley continúa rigiendo, como aquí se hizo en la parte resolutive del fallo "hasta el 20 de junio de 2002", por razones del "gran impacto macroeconómico" que puede ocasionarse con la inexecutable inmediata de la ley, pues esa son razones de conveniencia -que no de constitucionalidad-, por una parte; y, por otra, no es cierto que en ese caso desaparezca por completo el régimen legal que regule la distribución de regalías provenientes de la explotación minera o de los hidrocarburos, pues, como se dijo en la Sala Plena, lo que ocurre es que continuaría rigiendo la Ley 141 de 1994 que se pretendió modificar por la fallida Ley 619 de 2000.

6ª. Tampoco puede aceptarse que deba continuar rigiendo de manera transitoria y "hasta el 20 de junio de 2002" la Ley 619 de 2000 declarada inconstitucional por la Corte en la Sentencia C-737 de 11 de julio de 2001, porque ello se hace indispensable para darle "seguridad jurídica" a la "inversión" (¿o intervención?) extranjera, pues la única seguridad que se les puede dar a tales inversionistas es la que deben someterse a la Constitución y a las leyes de Colombia, sin que puedan violar, con "seguridad" el ordenamiento jurídico vigente, pues a ello equivale aceptar que la Ley 619 de 2000, pese a su inconstitucionalidad tenga prioridad sobre la Constitución "hasta el 20 de junio de 2002", pues así se quebranta de manera ostensible el artículo 4º de la Carta que hace de ella una "norma de normas".

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO A LA SENTENCIA C-452/02

SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Misión de la Corte Constitucional (Salvamento parcial de voto)

SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Efectos inmediatos de decisión de inexecutable (Salvamento parcial de voto)

LEY-Presunción de constitucionalidad (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Efectos que produce (Salvamento parcial de voto)

INEXECUIBILIDAD DIFERIDA-No existencia de facultad expresa (Salvamento parcial de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia para fallos diferidos (Salvamento parcial de voto)

SEGURIDAD JURIDICA-Competencia expresa (Salvamento parcial de voto)

ESTADO DE DERECHO-Individuo y funcionario público (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expedientes D-3819

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 34 y párrafos 1 y 2, 35 y párrafo, 36, 37 y párrafo 1 y 2, 38, 39,40 y párrafo, 41, 42 y párrafo, 44 y párrafo transitorio, 45, 46, 47, 48 y párrafos 1, 2, 3, 49, 50, 51, 52 párrafo transitorio, 53 y párrafo, 54, 55, 96 y 98 del Decreto Legislativo 1295 de 1994.

Me separo de la decisión adoptada por la mayoría respecto del artículo octavo de la parte resolutive de la sentencia C-452 de 2002, en el cual se difiere en el tiempo los efectos de la misma por las siguientes razones que son las mismas expresadas en el salvamento de voto a las sentencias C-737 de 2001 y C-442 de 2001 y que a continuación me permito reiterar:

"Diferir los efectos del fallo en el tiempo.

Las razones por las cuales considero que la Corte Constitucional no puede diferir los efectos de su fallo en el tiempo son las siguientes:

a. De conformidad con el artículo primero de nuestra Constitución, Colombia es un estado social de derecho. Principio basilar del estado de derecho es la supremacía de la Constitución, de tal manera que ninguna norma de inferior jerarquía a la Constitución (ya sea ley, reglamento,



etc.), puede regir si se opone a la Constitución. La propia existencia de la Corte Constitucional no tiene otra razón de ser, que la de hacer efectivo este principio; ya que la misión de la Corte no es otra que impedir que normas de inferior jerarquía a la Constitución, la violen.

Por eso resulta paradójico que una norma que el propio guardian de la Constitución, ha declarado inconstitucional, siga rigiendo en el mundo jurídico, cuando ya no existe duda de que es contraria a la Constitución. Al permitir que una ley, que se sabe inconstitucional, siga rigiendo se le coloca por encima de la Constitución y con ello se destruye el principio de supremacía de la Constitución y se acaba con el estado de derecho.

b. Adicionalmente me permito reiterar los argumentos que exprese en el salvamento de voto a la sentencia C-442 de 2001 y que son:

Antes de la declaratoria de inexecutable, la ley tiene una presunción de constitucionalidad. De manera tal que si el fallo encuentra la norma ajustada a la constitución, no ha variado la situación jurídica anterior.

El problema se presenta cuando el fallo de la Corte Constitucional es un fallo de inexecutable y, en consecuencia, la norma debe desaparecer del ordenamiento jurídico y no debe seguir produciendo efectos.

Si la sentencia declara que una ley es contraria a la Constitución, no es lógico que una norma que ya se sabe que es inconstitucional siga produciendo efectos en el orden jurídico; lo lógico es que dejara de producirlos inmediatamente ya que precisamente el fallo ha constatado que se opone a la Constitución.

El único lapso de tiempo entre el cual se encuentra alguna justificación para que continúe rigiendo la norma declarada inexecutable, es entre el momento en que se produce el fallo y la publicación de la sentencia. La razón por la cual la ley sigue rigiendo hasta la publicación de la sentencia es una razón de seguridad jurídica y que en el fondo es la misma por la cual la ley sólo tiene eficacia con su publicación pues sólo con la publicación la conocen sus destinatarios; de manera tal que así como la eficacia de la ley sólo tiene inicio con la publicación de la deliberación legislativa, la sentencia que declara la inexecutable de una ley, sólo tiene efecto a partir de la publicación de la sentencia de inconstitucionalidad.

Este principio conserva su validez a pesar de lo dispuesto en la parte final del artículo 56 de la Ley 270 de 1996 que establece que la sentencia tendrá la fecha en que se adopte; pues una cosa es la fecha de la decisión y otra distinta a partir de cuando produce efectos la decisión, que no puede ser si no hasta que sea conocida y este objetivo lo cumple la publicación.

Fuera de ese lapso de tiempo que media entre la producción de la sentencia y la publicación de la misma no existe ninguna razón lógica para que la norma inconstitucional siga rigiendo.

Hans Kelsen el gran teórico y creador de los Tribunales Constitucionales consideraba que las Cortes Constitucionales eran una especie de legisladores y más exactamente de legislador negativo; por oposición a los Congresos o Parlamentos a los que consideraba unos legisladores positivos.

La diferencia fundamental entre estas dos clases de legisladores, estaba en que el legislador positivo (Congreso o Parlamento) podía no sólo derogar la ley, sino también y de manera inmediata, reemplazar la ley que derogaba. El legislador positivo podía simultáneamente derogar una norma y reemplazarla en el mismo acto por otra distinta, de manera tal que no existan vacíos legislativos. En cambio el legislador negativo (Corte Constitucional) si bien podía acabar con una norma jurídica, no tenía el poder para reemplazarla por otra ya que esta función sólo podía realizarla el Parlamento. Pues bien, entre el momento en el cual la Corte Constitucional declara inexecutable una norma y el momento en el cual el Congreso dicta la ley que debe reemplazarla o llenar el vacío dejado por la ley inconstitucional, puede transcurrir un lapso de tiempo bastante grande y pueden, además, verse afectadas ciertas instituciones del Estado. Con el fin de evitar estos traumatismos fue que Kelsen en el Primer Tribunal Constitucional que se creó y que fue la Constitución Austriaca de 1920 ideó un mecanismo que permitía diferir en el tiempo los efectos del fallo de Constitucionalidad, con el fin de que durante ese tiempo el Parlamento pudiese dictar una nueva ley ajustada a la constitución que reemplazase a la declarada inconstitucional. Con ese propósito se permitía a la Corte Constitucional Austriaca en una norma de la propia constitución diferir los efectos de sus fallos por un término máximo de seis (6) meses y se exigía además un pronunciamiento expreso de la Corte cuando hacía uso de esta facultad. Posteriormente por una reforma de la Constitución Austriaca se amplió dicho término hasta por un (1) año, que es el que actualmente rige.

Como se puede observar en la Constitución Austriaca existía una norma expresa que permitía diferir en el tiempo los efectos de la inconstitucionalidad y esa competencia expresa es la que precisamente hace falta en la Constitución Colombiana. No existiendo norma expresa que faculte a la Corte Constitucional para establecer una excepción a la regla general (que es que la norma deja de regir inmediatamente se ha publicado la sentencia de inexecutable), la consecuencia es que la Corte carece de competencia para hacerlo.

La Corte Constitucional por muy guardiana que sea de la Constitución no tiene poder constituyente y es un mero órgano constituido, que como tal se encuentra sometida al artículo 121 de la Constitución que establece muy claramente que "ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley".

La filosofía del derecho señala, que al lado del bien común y de la justicia, existe el valor fundamental de la seguridad jurídica que solo la da la existencia de una facultad o competencia expresa; cuando hay norma expresa como en la Constitución Austriaca se conoce de antemano por la autoridad y por los ciudadanos el tiempo máximo que se pueden diferir los fallos de inconstitucionalidad; en cambio en donde no existe un término establecido en la Constitución, y se defieren los efectos, estos pueden ser deferidos arbitrariamente, de tal manera que hoy se ha deferido por un lapso de ocho (8) meses, pero mañana podría diferirse por un lapso de ocho (8) años o por un tiempo de ochenta (80) años; con el resultado paradójico de que una norma declarada inconstitucional y que se sabe que es inconstitucional siga rigiendo ochenta (80) años más. Cuando hay norma expresa y que fija un límite en el tiempo, existe consecuentemente un límite para el poder de la propia Corte Constitucional. Todo órgano constituido incluida la Corte Constitucional debe tener unos límites, que es la garantía de los derechos de los ciudadanos y de la democracia, todo órgano sin control es nocivo para el estado de derecho así este órgano sea la Corte Constitucional.

En el estado de derecho la posición jurídica del individuo es diametralmente opuesta a la del funcionario público. El individuo puede hacer todo aquello que no le esté expresamente prohibido por la ley. En cambio, el gobernante, la autoridad, actúa siempre con competencias que en principio son limitadas. Al individuo, al ciudadano lo que no le está expresamente prohibido le está permitido. Al funcionario público lo que no le está expresamente atribuido, le está prohibido. Al particular le basta con saber que su conducta no está prohibida para que pueda realizarla; en cambio, al gobernante no le sirve este mismo argumento. Para que él pueda actuar, necesita mostrar la norma que lo faculta para ello; si no existe esa norma, le está implícitamente prohibida esa actuación. En el Estado de derecho las competencias de la autoridad son siempre expresas, explícitas no existiendo para ello competencias implícitas, ni por analogía y este principio es válido no sólo para el más humilde de los funcionarios, si no también para la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional por mucho que sea la cabeza de la jurisdicción constitucional, no deja de ser un órgano constituido y por lo mismo sometido a la Constitución, siéndole en consecuencia aplicable los artículos 121 y 6 de la Constitución Colombiana. La Corte Constitucional, por muy alta que sea su misión es un órgano aplicador de la Constitución y no un órgano creador de la misma, de manera tal que el vacío sobre la falta de norma para diferir los efectos de sus fallos en el tiempo no puede llenarlo la propia Corte Constitucional, por el contrario, debe ser colmado por el propio constituyente".

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-452/02

LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Interpretación restrictiva/LEY HABILITANTE-Interpretación meramente gramatical resulta inadecuada, insuficiente y precaria (Salvamento de voto)

LEY HABILITANTE-Interpretación extensiva (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-3819

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 34 y párrafos 1 y 2, 35 y párrafo, 36, 37 y párrafo 1 y 2, 38, 39,40 y párrafo, 41, 42 y párrafo, 44 y párrafo transitorio, 45, 46, 47, 48 y párrafos 1, 2, 3, 49, 50, 51, 52 párrafo transitorio, 53 y párrafo, 54, 55, 96 y 98 del Decreto Legislativo 1295 de 1994.

Demandante: Leonardo Cañón Ortigón

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Con el acostumbrado respeto por la Corporación, salvo mi voto respecto de una de las varias decisiones que adoptó la Corte en esta sentencia. Se trata de la declaratoria de exequibilidad del artículo 35 acusado. En mi sentir, la norma es inconstitucional a la luz de los criterios que fijó la Corte para abordar los cargos de la demanda.

1. Comparto el espíritu de la sentencia según el cual las leyes de facultades extraordinarias son de interpretación restrictiva, pero estimo que la interpretación meramente gramatical de la ley habilitante en este caso es inadecuada, insuficiente y precaria. De ahí que se pueda presentar una divergencia de criterios tan grande en cuanto al alcance del artículo 35 del decreto acusado.

2. La argumentación plasmada en la sentencia es inadecuada. La interpretación gramatical de una ley no puede sustentarse exclusivamente en un diccionario de castellano. Las palabras pueden tener un sentido técnico para el derecho diferente al corriente. El alcance de una norma puede ser distinto para los académicos de la lengua y para los expertos en una disciplina jurídica. La sentencia reposa principalmente en el diccionario de la Real Academia de la lengua española cuando la materia a analizar se inscribe un ámbito jurídico técnico. Por eso, es inadecuada.

3. Además, la interpretación de la ley habilitante es insuficiente, no solo porque no apela a los demás métodos clásicos para desentrenar los alcances de una norma legal, como el genético, el sistemático o el teleológico, sino porque en el plano constitucional no refiere fielmente a las sentencias de esta Corte sobre la ley de facultades y por lo tanto pasa por alto la *ratio decidendi* de esos precedentes relevantes. En efecto, en

tres sentencias anteriores la Corte ya había interpretado el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993. De tales sentencias se puede deducir una interpretación no restrictiva sino expansiva de la habilitación legislativa en el sentido de que i) la administración de un sistema para que sea organizada depende de la unidad y la claridad en las reglas a aplicar lo cual racionaliza su administración (C-046 de 1996 MP: Carlos Gaviria Díaz); ii) el concepto de sistema en materia de seguridad social implica una relación entre el régimen de riesgos profesionales y el régimen de pensión de vejez, lo cual permitió que el parágrafo del artículo 53, de nuevo acusado, fuera declarado exequible, mientras que en la presente sentencia los incisos que lo anteceden son declarados inexecutable (C-773 de 1998 MP: Hernando Herrera Vergara); y iii) la organización es un concepto que alude tanto a la estructura operativa como normativa (C-164 de 2000 MP: José Gregorio Hernández).

Creo que la Corte puede abstenerse de seguir la interpretación de la ley habilitante consignada en las sentencias citadas, pero para hacerlo, sin desconocer los cánones de la hermenéutica constitucional que ella misma ha fijado, ha debido referirse expresamente a la *ratio decidendi* de estas sentencias y justificar con razones suficientes su reinterpretación de la ley habilitante.

4. Por esas debilidades de la argumentación, la sentencia no plantea un criterio jurídico claro que oriente las decisiones sobre si el Ejecutivo se excedió o no al ejercer las facultades extraordinarias. Se dice que lo que sea atinente a la administración -a la organización- está dentro del ámbito de la habilitación pero lo que es atinente al régimen prestacional- a los derechos y obligaciones de los sujetos del sistema- no lo está.

A partir de ese criterio, estimo que el artículo 35 podría haber sido declarado inconstitucional. Este regula un derecho de un sujeto del sistema, vgr. el "derecho de la empresa afiliada a recibir por parte de la entidad administradora de riesgos profesionales" las cuatro prestaciones que en la disposición se indican. La sentencia convierte ese derecho en una función de la entidad administradora de riesgos profesionales (p.22) y después de la transmutación inscribe la norma en el ámbito de lo administrativo y la declara constitucional. Si la sentencia hubiera aplicado esa interpretación amplia de lo que es administrar a todas las demás normas que regulan derechos y obligaciones, éstas han debido ser declaradas executable. Todo derecho, en la medida en que genera una obligación correlativa, puede ser visto como la base jurídica para que la entidad administradora de riesgos cumpla una función dentro del sistema. Así se vuelve a la interpretación extensiva de la ley habilitante que la sentencia deja a un lado inspirándose en el diccionario de la Real Academia pero que revivió sin que sepamos bien por que razón cuando juzgó el artículo 35 acusado. En aras de la consistencia, salvo el voto.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Sent. C-201/01 M.P. José Gregorio Hernández Galindo
2. M.P.Dr. Carlos Gaviria Díaz.

---

Fecha y hora de creación: 2024-11-21 17:59:09