

# SENTENCIA C-858/06

Referencia: expediente D-6261

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9, 10 y 13 (parcial), del Decreto 1295 de 1994.

Actor: Leonardo Cañón Ortegón

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de octubre de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Leonardo Cañón Ortegón, interpuso demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9, 10 y 13 en la expresión “En forma voluntaria”, del Decreto 1295 de 1994.

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

### II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto de éste proceso subrayando los apartes impugnados.

DECRETO LEY 1295 de 1994

(junio 22)

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

**ART. 9º** —Accidente de trabajo. Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte.

Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aun fuera del lugar y horas de trabajo.

Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador .

**ART. 10.** —Excepciones. No se consideran accidentes de trabajo:

a) El que se produzca por la ejecución de actividades diferentes para las que fue contratado el trabajador, tales como labores recreativas, deportivas o culturales, incluidas las previstas en el artículo 21 de la Ley 50 de 1990, así se produzcan durante la jornada laboral, a menos que actúe por cuenta o en representación del empleador, y

b) El sufrido por el trabajador, fuera de la empresa, durante los permisos remunerados o sin remuneración, así se trate de permisos sindicales.

**ART. 13.** —Afiliados. Son afiliados al sistema general de riesgos profesionales:

a) En forma obligatoria: 1. Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos.

2. Los jubilados o pensionados, excepto los de invalidez, que se reincorporen a la fuerza laboral como trabajadores dependientes, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos.

3. Los estudiantes que deban ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingreso para la respectiva institución, cuyo entrenamiento o actividad formativa es requisito para la culminación de sus estudios, e involucra un riesgo ocupacional, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida, y

b) En forma voluntaria: Los trabajadores independientes, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

PAR.—La afiliación por parte de los empleadores se realiza mediante el diligenciamiento del formulario de afiliación y la aceptación por la entidad administradora, en los términos que determine el reglamento.

## **1. La demanda**

En fecha veintiuno de (21) de marzo de 2006, el ciudadano Leonardo Cañón Ortegón interpuso demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9º, 10º y la frase “En forma voluntaria” del artículo 13, del Decreto 1295 de 1994.

En el escrito presentado por el demandante se pueden desentrañar cuatro cargos principales.

### **Primer cargo**

En primer lugar argumentó que las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Presidente de la República para la expedición del Decreto en cuestión debía ajustarse a lo establecido por el artículo 150 numeral 10 de la Carta “que autoriza al Congreso para conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias con el objeto de expedir normas con fuerza de ley, de manera que dichas facultades sean “precisas”, es decir, limitadas al objeto, a la materia y dentro del término que defina el propio legislador.”

Como sostén de este cargo, el accionante relacionó jurisprudencia de éste Tribunal en la definición y alcance de las facultades conferidas al Presidente de la República mediante la Ley 100 de 1993, artículo 139, numeral 11 para “dictar las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales” conforme a la definición del Sistema General de Riesgos Profesionales. Como son las sentencias C-452 de 2002 M.P.

Jaime Araujo Renteria; C-516 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño; y C-1152 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

El demandante considera que el Presidente no solamente se excedió en el alcance de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 100 de 1993 con la consiguiente violación del numeral 10 del artículo 150, sino que también vulneró la restricción establecida en el numeral 2º del mismo artículo constitucional sobre la competencia del Congreso para “expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”. Ello porque con la aprobación de los artículos 9 y 10 del Decreto 1295/94 el Presidente modificó el artículo 199 del Código Sustantivo del Trabajo y los artículos 2º y 3º del Acuerdo 155 de 1963, aprobado por el Decreto 3170 de 1964, aprobatorio del reglamento general del seguro social obligatorio de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

### **Segundo cargo**

El demandante presentó un segundo cargo íntimamente relacionado con el primero, al aducir que el Presidente no se limitó a expedir normas para organizar a la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales como era su obligación constitucional y en vez de ello “cambió las definiciones de accidente de trabajo vigentes, limitando su contenido en aspectos sustantivos” es así que respecto al artículo 199 del Código Sustantivo del Trabajo la reforma eliminó de la legislación ordinaria el carácter de “repentino” del suceso que se constituya como accidente de trabajo; “pasajera” sobre el grado de perturbación funcional del accidente de trabajo y la situación de no cubrimiento del concepto de accidente de trabajo cuando el hecho “haya sido provocado deliberadamente o por culpa de la víctima”.

En el mismo sentido respecto a los artículos 2º y 3º del Acuerdo 155 de 1963, aprobado por el Decreto 3140 de 1964, expedido con base en facultades concedidas al Presidente de la República por el artículo 9, de la Ley 90 de 1946 y por el Artículo 5º del Decreto 1695 de 1960 al modificar la norma sustantiva en un doble sentido, en el primero de ellos cuando consagraba los hechos que configuran un accidente de trabajo, y en el segundo cuando por norma expresa se establecían unos supuestos en los que no se daba un accidente de trabajo. Es así, que sobre el primero, se configuraba un accidente de trabajo cuando los hechos sucedían: “b) En el curso de una interrupción del trabajo, si la víctima se halla en los locales de la empresa, o en los lugares de trabajo” y “c) Por acción de tercera persona o por acto intencional del patrono o de un compañero de trabajo, durante la ejecución de éste, y por causa y omisión del trabajo.” Sobre el segundo supuesto, no se daba un accidente de trabajo en los siguientes eventos: “ a) El que fuere provocado deliberadamente por la víctima o por sus causahabientes, o el que fuera consecuencia de un acto delictivos del que la víctima fuere responsable directa o indirectamente; b) El que fuere producido por culpa grave de la víctima, considerándose igualmente como tal, entre otras, la desobediencia deliberada de órdenes expresas, el incumplimiento manifiesto e intencional de las disposiciones del reglamento de prevención de riesgos, y la embriaguez o cualquier otra forma de toxicomanía o de narcosis...c) el que se deba a fuerza mayor...”.

### **Tercer cargo**

Así mismo el accionante considera que el Presidente, con las normas acusadas, excluyó algunas hipótesis con las cuales no se configura accidente de trabajo, pese a su importancia, como son:

“a) El que se produzca por la ejecución de actividades diferentes para la que fue contratado el trabajador, tales como las recreativas, deportivas o culturales, incluidas las previstas en el artículo 21 de la Ley 50 de 1990, así se produzcan durante la jornada laboral, a menos que actúe por cuenta o representación del empleador.

b) El sufrido por el trabajador, fuera de la empresa, durante los permisos remunerados o sin remuneración, así se trate de permisos sindicales.”

Este último evento es para el accionante contrario a los artículos 38 y 39 de la Constitución Política referentes a la libre asociación y reconocimiento de garantías a los representantes de las organizaciones sindicales.

#### **Cuarto cargo**

Arguye el demandante que con el establecimiento de un régimen de afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales de los trabajadores independientes mediante la locución “En forma voluntaria” del artículo 13 del Decreto 1295 de 1994 y establecer que los aportes para estos trabajadores son en exclusiva a su cargo, mientras que los otros trabajadores – dependientes- son beneficiarios de la solidaridad del empleador se infringió el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.) en el entendido de que se creó una discriminación entre unos y otros trabajadores. Así mismo entiende el accionante que la norma (parcial) acusada vulneró el artículo 48 de la Constitución Política en el sentido de que la Seguridad Social es un servicio público de carácter “obligatorio”.

### **III. INTERVENCIONES**

Mediante Auto del Magistrado Sustanciador de fecha cuatro (4) de abril de dos mil seis (2006) se ordenó comunicar de la iniciación del presente proceso al Presidente de la República, a la Presidenta del Congreso para los fines del artículo 244 de la Constitución, así como al Ministro de Interior y Justicia, al Ministro de Protección Social y al Ministro de Hacienda y Crédito Público, para los efectos de la norma mencionada y del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

#### **1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

El cinco (5) de mayo de dos mil seis (2006) se radicó ante la Secretaría de ésta Corporación un escrito presentado por MARIA FERNANDA CANAL ACERO, en calidad de apoderada del Ministerio de Hacienda, en defensa de la norma impugnada.

La apoderada comienza su escrito realizando un recuento de los argumentos de la demanda, la jurisprudencia señalada por los actores, y los cargos de la acción pública instaurada.

Es así que en relación al primer y segundo cargo de la demanda, la Sra. Canal afirmó que “el Gobierno Nacional no excedió el límite material de las facultades extraordinarias que le fueron dadas para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, y, por el contrario, cumplió con su cometido y desarrolló las materias respecto de las cuales fue autorizado.”

En concepto de la apoderada del Ministerio de Hacienda el Presidente organizó el Sistema General de Riesgos Profesionales en dos sentidos i) al unificar dos definiciones que existían sobre accidente de trabajo, una general acuñada por el Código Sustantivo de Trabajo y la otra, específica, recogida en el Acuerdo del ISS. “Por tanto, tenía que unificarse la decisión a manera de compilación...en un término medio.”, ii) al unificar la definición de accidente de trabajo, le dio unidad el régimen de los trabajadores del sector privado y cubiertos por el CST, los afiliados al ISS y los servidores públicos.

Respecto al tercer cargo, atinente a que el artículo 10 cuestionado vulnera los artículos 38 y 39 de la Constitución, argumentó que los supuestos indicados por el demandante como los accidentes que se presentan en actividades recreativas, deportivas y culturales y permisos remunerados o sin remuneración, así se trate de permisos sindicales, “no se producen como consecuencia directa del trabajo o labor desempeñada ni se producen durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo y por lo tanto no constituyen riesgos profesionales”. No obstante, afirma la interviniente del Ministerio de Hacienda que estos supuestos son considerados como de origen común y, por ende, se encuentran amparados por el Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensiones para las prestaciones que se deriven del riesgo. Esto último constituye la razón por la cual no es admisible el argumento del demandante de que se atente

contra la libre asociación sindical y reconocimiento de garantías a los representantes de las organizaciones sindicales, puntualiza la apoderada.

Por último y en respuesta al cuarto cargo y la afectación del artículo 13 de la Constitución por parte del artículo 13 con la expresión “En forma voluntaria” del Decreto 1295/94, la Sra. Canal hace un recuento de las características que se destacan en la configuración del trabajo independiente, su naturaleza jurídica, las tipologías de los trabajadores ubicables en esta categoría, para finalmente concluir que en gracia de esa diversidad de trabajadores independientes y los múltiples riesgos que pueden llegar a asumir según la labor que desarrollen, sumada a la dificultad para establecer un lindero preciso entre cuando desarrollan la actividad laboral y cuando no, su jornada laboral, dónde se encuentra el lugar de trabajo, entre otras más, particularidades de los trabajadores independientes que hace que en ocasiones “no resulta posible establecer el origen del accidente de trabajo”. Por tanto, para evitar el fraude al sistema, siempre latente en el caso de los trabajadores independientes, existe un régimen –voluntario- para ellos que, según la interviniente, en el caso colombiano se encuentra mejor reglamentado que en otros de derecho comparado y que gracias a su cobertura integral en salud y pensiones brinda a los trabajadores independientes la oportunidad de incluirse al sistema.

De acuerdo con lo previamente expuesto, la Sra. Canal solicita a ésta Corporación declarar la exequibilidad de las normas impugnadas.

## **2. Intervención del Ministerio de Protección Social**

Actuando mediante apoderada especial de la Nación-Ministerio de la Protección Social, la abogada Mónica Andrea Ulloa Ruíz emitió concepto defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas con los siguientes argumentos:

-La facultad de definir qué contingencias se cubrirán por parte del Sistema General de Riesgos Profesionales forma parte integral de la administración del Sistema “pues para organizar la administración es necesario saber qué se está organizando y para qué se organizará.”

La interviniente considera que de conformidad a lo establecido por ésta Corte en la Sentencia C-452/06, las facultades otorgadas al Presidente mediante la Ley 100 de 1993 fueron conferidas para “organizar la administración del Sistema”, que se encuentra vinculada a una función que la norma habilitante definió como aquella destinada a “prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades profesionales y los accidentes, que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan” de lo que se deduce que la administración está “ineludiblemente atada a aquello que se defina como riesgo profesional, como accidente de trabajo o enfermedad profesional”.

Así mismo arguyó que con anterioridad a la Ley 100 existían múltiples definiciones de la noción de accidente de trabajo o enfermedad profesional, lo cual tornaba imperiosa la unificación de los conceptos para que procediese la organización en la prestación de los beneficios derivados de la legislación.

- Al contrario de lo que esboza el demandante en los cargos contra el art. 13 en la expresión “En forma voluntaria” del D.L. 1295/94, en concepto de la apoderada del Ministerio de la Protección Social, no existe discriminación respecto de los trabajadores independientes. La constitucionalidad de la expresión impugnada reposa en que se trata de contratos de trabajo diametralmente diferentes, “de una parte una relación laboral caracterizada por la subordinación, donde el empleador define y cuenta con el poder de exigir a sus trabajadores el cumplimiento de sus labores en un lugar y en unas condiciones en particular y de la otra, un trabajador independiente, no sometido a constreñimiento alguno.”

Por último, la apoderada del Ministerio expresó que la solidaridad del Sistema de Riesgos Profesionales no se expresa, como lo cree el demandante, a través del pago de la cotización, que, “repetimos sólo resulta obligatoria para quien crea el riesgo y lo traslada, sino que ésta se

encuentra al interior de las Administradoras, en la mutualidad que se conforma con la totalidad de las cotizaciones que pagan todos los empleadores allí afiliados, con las cuales se sufragan la totalidad de las reclamaciones que no podrán ser pagadas con la cotización de uno sólo de los empleadores, respecto de sus propios trabajadores.”

Así mismo complementó su intervención brindando razones por las cuales no resulta viable la obligatoriedad de la afiliación para los trabajadores independientes como es la imposibilidad fáctica de controlar tal afiliación y la libertad que tiene el trabajador en éstas condiciones de afiliarse cuando a bien lo considere, sin restricción alguna, razones por las que solicita a la Corte desechar los cargos de la demanda.

En forma extemporánea la representante del Ministerio de Protección Social presentó adición al concepto arriba reseñado, pero, por encontrarse por fuera del término de intervención, no fue tenido en cuenta.

### **3. Intervención de la Federación de Aseguradores Colombianos –Fasecolda.**

Actuando en representación de Fasecolda, el Sr. Gustavo Morales Cobo presentó escrito en defensa de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

En su concepto los artículos impugnados no exceden los límites materiales de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente por la ley habilitante, ello porque en la Sentencia C-452/02, mencionada por el demandante, se declaró la inexequibilidad de varios artículos del D.L. 1295/94, la mayoría de los cuales se encontraban contenidos en el Capítulo V. denominado “Prestaciones”, mientras que los artículos impugnados en la presente demanda se encuentran contenidos en el Capítulo II denominado “Riesgos Profesionales. Definiciones” lo que explica que “el artículo 9 entra a definir la noción de accidente de trabajo y el artículo 10 precisa cuáles son los eventos que no se entienden incluidos en dicha definición.”

Al igual que la interviniente del Ministerio de la Protección Social, el representante de Fasecolda advierte que no entiende “cómo se va a proceder a “organizar la administración del Sistema de Riesgos Profesionales” si no se definen precisamente cuáles son “los riesgos profesionales” que se van a administrar”, por ello para la entidad que representa el significado de administrar incluye la fijación de normas que contengan definiciones o criterios necesarios para prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de enfermedades y accidentes.

Respecto a la posible vulneración del numeral 2º del artículo 150 de la Constitución, el interviniente plantea que las facultades extraordinarias reconocidas a la cabeza del ejecutivo incluyeron la de derogar la normatividad anterior al Decreto Ley 1295/94 tal como lo hizo en forma expresa el artículo 98, que derogó el artículo 199 del Código Sustantivo del Trabajo. Lo que además se explica porque la intención del legislador con la Ley 100/93 fue la de derogar los regímenes especiales de seguridad social existentes hasta dicho momento. Tal voluntad unificadora, presente tanto en la ley 100/93 como en el D.L. 1295/94 creó un nuevo sistema integral y general de riesgos profesionales, que sustituyó las normas anteriores y unificó el régimen jurídico que diferenciaba entre sectores público (D.L. 3135/68 entre otros decretos) y privado (al que se aplicaban las normas del CST y del ISS).

Para finalizar el representante de Fasecolda sostiene que la regulación sistemática en materia de riesgos profesionales se vió integrada con la expedición de la Ley 776 de 2002, en cuyo artículo primero se hace expresa remisión al contenido del D.L. 1295/94, por lo que solicita a la Corte aplicar el concepto de “remisión legislativa” acuñado por la jurisprudencia constitucional en las sentencias C-710 de 2001 y precedida por la C-527 de 1994. En este sentido arguye que la voluntad del legislador mediante la citada ley, cuando hace referencia a “accidente de trabajo” es reiterar el contenido y la noción consagrada en el artículo 9 del D.L. 1295/94 sobre accidente de trabajo. Por lo cual solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas, y subsidiariamente en caso de prosperar la inexequibilidad de las normas, pide que tal declaratoria se realice mediante una sentencia modulada que difiera el efecto de la decisión por un periodo igual al consagrado en la sentencia C-452 de 2002, pues en caso

contrario se dejaría un grave vacío normativo sobre un concepto tan neurálgico para el funcionamiento del Sistema de Riesgos Profesionales.

#### **IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El Procurador General de la Nación, Dr. Edgardo Maya Villazón emitió concepto en el que solicitó a la Corte declarar inexecutable las normas demandadas. Para lo cual el Procurador se centra en el primer cargo de la demanda atinente a que el Presidente se excedió en las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas a través del artículo 139, numeral 11 de la Ley 100 de 1993, al definir mediante las normas acusadas, qué es el accidente de trabajo, señalar las excepciones al mismo y determinar quienes pueden ser afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales tal como lo aduce el demandante “pues tales disposiciones no están relacionadas con la organización de la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, marco material preciso para su ejercicio” razón por la cual se vulneró el artículo 150-10 de la Constitución.

Dada la procedencia del primer cargo, en concepto del Procurador, no es entonces necesario entrar a estudiar los demás. Sin embargo, teniendo en cuenta el vacío que tal exequibilidad generaría en relación a los temas tratados por las normas cuestionadas, solicita a éste Tribunal declarar la inexecutable de los artículos impugnados pero con efectos diferidos sobre tal declaración de inconstitucionalidad “por el tiempo que se considere necesario para que el Legislador, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida las disposiciones que corrijan esta situación”

#### **V. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

##### **1. Competencia de la Corte**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de un Decreto-Ley de la República, en este caso del D.L. 1295 de 1994.

En forma reiterada la Corte ha señalado que el exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias concedidas en forma expresa por el Congreso de la República a la cabeza del ejecutivo genera un vicio de fondo, no sujeto a la caducidad de un año que acompaña a los vicios de forma para efectos de la interposición de la acción pública de inconstitucionalidad.

##### **2. Planteamiento del problema**

A partir de la demanda, de las intervenciones y del concepto del Procurador, debe entrar la Corte a determinar, en primer lugar, si se excedió el Presidente de la República en el uso de las facultades extraordinarias conferidas por el legislador a través del artículo 139, numeral 11 de la ley 100 de 1993 (de conformidad al artículo 150 No. 10 de la Constitución), al definir en los artículos 9 y 10 del Decreto 1295 de 1994, qué constituye, y que no, un accidente de trabajo y en el artículo 13 al distinguir entre regímenes de carácter obligatorio y voluntario de afiliación para el trabajador.

Para dar respuesta a éste interrogante es relevante reiterar la línea jurisprudencial elaborada por la Corte en relación a los límites competenciales del Presidente de la República en la delegación legislativa conferida por el Congreso de conformidad al artículo 150 No. 10 de la Constitución. En especial respecto a las facultades que mediante la ley 100 de 1993, artículo 139 numeral 11 se le confirió al Presidente “para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales” en los siguientes términos:

"Ley 100 de 1993

( Diciembre 23)

"Por medio de la cual se crea el sistema de seguridad social y se dictan otras disposiciones.

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

"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."

Para abordar el tema planteado es necesario recordar que en pronunciamientos anteriores la Corte ha entrado a determinar la unidad normativa entre la ley habilitante de facultades extraordinarias al Presidente y los decretos legislativos expedidos por éste, a propósito de la primera. Es así que en la Sentencia C-376/95 la Corte estudió los cargos de inconstitucionalidad tanto de fondo como de forma contra el artículo 139 de la ley 100 de 1993 (completo) y los decretos expedidos a raíz de la delegación legislativa, dentro de los cuales se encontraba, entre muchos otros, el D.L. 1295 de 1994.

En aquella oportunidad la Corte encontró exequibles los artículos 139 y 248 de la ley 100 de 1993 al estimar que las modificaciones que se hicieron al proyecto de ley durante su trámite en el Congreso no generaron un vicio constitucional. Tampoco prosperó el cargo relativo al incumplimiento del quórum aprobatorio del artículo 448 impugnado, ni el de la supuesta inexecutable parcial del numeral 4 del artículo 248 porque se le habían otorgado facultades extraordinarias al Presidente de la República en una materia que le competía en forma exclusiva, entre otros aspectos analizados. Siendo así que en la misma decisión éste Tribunal declaró exequibles los decretos leyes expedidos por el Presidente de la República en 1994 y dictados con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas al primer mandatario por los artículos 139 y 248 de la ley 100 de 1993, "pero sólo en lo que hace referencia a la exequibilidad de las normas que concedieron las facultades extraordinarias para su expedición."

Así las cosas, mediante la decisión anotada, Sentencia C-376/95, la Corte declaró constitucional la norma habilitante de las facultades extraordinarias al Presidente para legislar los temas expresamente allí consagrados y reglamentados por varios decretos-ley dentro de los cuales se encontraba el 1295/94.

Desde una clara orientación interpretativa acogida por la Corte, y continuada con la Sentencia C-164 de 2000 se ha elaborado una línea jurisprudencial en la que se entiende que la capacidad legislativa del Presidente por autorización del Congreso resulta excepcional y taxativa.

Desde esta perspectiva restrictiva, no cabe entender que las facultades confiadas al Presidente por medio de una ley habilitante, que debe ser expresa, precisa y directa, se admitan analogías, interpretaciones extensivas o aspectos implícitos. Mediante esta decisión la Corte declaró inexecutable las definiciones que mediante el D.L. 1295/94 artículo 43 se hicieron sobre los conceptos de "controversias relativas a la existencia o inexistencia de un daño que en la salud del trabajador signifique su incapacidad total o parcial, o su invalidez, o la regulación de las formulas para medir su magnitud, con miras a la protección que merece, o de la autoridad científica encargada de establecer la mayor o menor amplitud del perjuicio causado, en relación con la aptitud laboral del paciente(...) ni la definición sobre quien deberá pagar los costos inherentes a la actividad del cuerpo conformado para medir el rango de incapacidad ocasionada(...)"

Posteriormente en la Sentencia C-452 de 2002 la Corte se pronunció nuevamente sobre la doble limitación que debe ser respetada por el Presidente en el uso de facultades extraordinarias, i) 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 ii) 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”, así mismo se ratificó en que éstas no pueden ser implícitas, analógicas, ni producto de interpretaciones extensivas.

Ahora bien, en forma específica y respecto a las facultades extraordinarias concedidas a la cabeza del Ejecutivo por el numeral 11 del artículo 139 de la ley 100 de 1993, la Corte agregó que éstas se restringían a revestirlo de la facultad de “Dictar las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”. Es decir, organizar la gestión del Sistema General de Riesgos Profesionales y no como insistentemente se afirmaba para “organizar el Sistema General de Riesgos Profesionales.” Por ésta razón el fallo en mención se centró en determinar las connotaciones que del término “administración” se desprendían, para con ello fijar las competencias atribuidas al Presidente en la materia.

Por otra parte la Corte excluyó que la facultad organizativa del Sistema General de Riesgos Profesionales previamente concedida, involucrara la de unificación normativa prevista por la misma Ley 100 de 1993 como una de las finalidades del Sistema de Seguridad Social Integral, pues ello implicaría admitir una analogía competencial, que, como ya se ha dicho, rebasaría los límites materiales que caracterizan a las leyes de facultades extraordinarias.

Dando aún mayor fidelidad a lo que el legislador entendió cuando fijó la competencia del Presidente en la organización de la administración del Sistema de Riesgos Profesionales, la mayoría de la Sala expresó:

“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.”

Adicionalmente, la jurisprudencia de la Corte ha dado pasos en dirección a distinguir la organización de la administración de los Riesgos Profesionales del Sistema General de Riesgos Profesionales, de tal manera que en la Sentencia C-516 de 2004 se determinó:

“(…) el Sistema de Riesgos Profesionales se caracteriza por los siguientes elementos: está compuesto por entidades de carácter público y privado; es administrado por el ISS y otras entidades aseguradoras de vida, debidamente autorizadas; está destinado a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, para lo cual fija las prestaciones económicas y las prestaciones asistenciales a que tienen derecho los trabajadores en uno y otro caso ; todos los trabajadores deben estar afiliados, y esa afiliación se hace a través de los empleadores, quienes son los encargados de pagar las cotizaciones respectivas, de acuerdo a la clase de riesgo en que se encuentren.”

Dado que la delegación establecida en el artículo 139 No. 11 de la ley 100 de 1993 va dirigida a la gestión o administración del Sistema general de Riesgos Profesionales, es decir, a sólo uno de los aspectos relacionados con el Sistema General de Riesgos Profesionales, no es viable que en uso de la ley habilitante se determinen por decretos-ley aspectos sustantivos como el referente al ingreso base que servirá para liquidar las prestaciones económicas causadas por efectos de un accidente de trabajo, tal como recientemente lo determinó la Corte en la Sentencia C-1152 de 2005 . Decisión en la que al darse continuidad al precedente se declara inexecutable el artículo 20 del D.L. 1295/94 por considerarse que el Presidente se excedió en las facultades otorgadas por el legislador, exclusivamente relacionadas con la organización de la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.

En la sentencia en mención, C-1152, la Corte hizo un extenso recuento sobre las características propias de la ley de facultades según la jurisprudencia constitucional, y en

especial, respecto a la precisión que le es propia a la misma, así: “En conclusión, la precisión de las facultades extraordinarias exige que sean puntuales, ciertas, exactas y claras, de tal forma que los asuntos delegados puedan ser individualizados, pormenorizados y determinados.”

Para finalmente decidir “Una vez confrontadas la disposición acusada y la norma legal habilitante, teniendo además en cuenta el precedente jurisprudencial sentado en la sentencia C- 452 de 2002 , M.P. Jaime Araujo Rentería, comparte la Corte el concepto del Ministerio Público, en el sentido de que el Gobierno Nacional, mediante la expedición del artículo 20 del decreto ley 1295 de 1994, se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias, ya que la delegación legislativa se concedió, de manera precisa y clara, únicamente para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales y no para regular un aspecto diferente como el de carácter sustantivo referente al ingreso base que servirá para liquidar las prestaciones económicas causadas por efectos de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, es decir, el ingreso base que se empleará para efectos de reconocer y cancelar el subsidio por incapacidad temporal, la indemnización por incapacidad permanente parcial, la pensión de invalidez, la pensión de sobrevivientes y el auxilio funerario.”

Así mismo no es la primera vez que la Corte conoce de una demanda contra el artículo 9º del D.L. 1295/94. De hecho han sido dos las veces que con anterioridad se ha demandado parcialmente ese artículo, aunque en ninguna de las ocasiones precedentes, sentencias C-453 de 2002 y C-582 de 2002 dentro de los cargos analizados y sobre los cuales se proyectó la cosa juzgada que declaró exequible la expresión demandada “cuando el transporte lo suministre el empleador”, se estudió el exceso en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por el Congreso. Es decir, en ninguna de las dos demandas anteriores sobre un aparte del art. 9 del D.L. 1295/94 se alegó la vulneración del artículo 150 No. 10 y 2 de la Constitución Política. Por lo anterior es dable concluir que existe cosa juzgada relativa sobre el artículo 9 del D.L. 1295/94, pero que por sus mismas características, solamente por los cargos analizados en esas sentencias, no impiden un pronunciamiento de fondo de la Corte sobre los nuevos vicios constitucionales alegados por el actor en este proceso.

### **3. Solución**

Hechas las precisiones anteriores entrará la Corte a determinar si en efecto el Presidente de la República al definir en los artículos 9, 10 y 13 en cuanto a la expresión “En forma voluntaria” del D.L. 1295/94 qué es accidente de trabajo, cuáles son sus excepciones y de distinguir entre los regímenes de afiliación obligatorio y voluntario, rebasó las facultades precisas que le otorgó el legislador por medio del art. 139 No. 11 para “organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales” y con ello vulnerar los numerales 2 y 10 del art. 150 de la Constitución Nacional.

En respuesta a éste asunto considera la Corte que le asiste razón al Procurador cuando en su concepto afirma que las normas impugnadas “definen el accidente de trabajo, señalan cuales son las situaciones exceptuadas del mismo y determinan quienes pueden ser afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales en forma voluntaria, lo cual, a juicio de este Despacho, no tienen una relación directa de índole material con la creación, el establecimiento, la modificación o reforma de los organismos, los recursos o los bienes destinados a la función de administrar el Sistema General de Riesgos Profesionales; todo lo contrario, el objetivo que se persigue es el de regular sobre aspectos sustanciales de las circunstancias constitutivas del accidente de trabajo, así como del régimen de afiliación al referido Sistema, cuando se trata de trabajadores independientes(...)”

De conformidad a la línea jurisprudencial construida por esta Corporación el marco competencial preciso y expreso que determinó el legislador para el Presidente en el artículo 139 No. 11 de la ley 100 de 1993 se restringe, como tantas veces se ha afirmado, a Organizar la Administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, dentro de lo cual, la unificación de definiciones mediante la derogación de las existentes y la determinación de conceptos, y contenidos normativos sobre accidentes de trabajo y formas de afiliación a

regímenes, superan la mera gestión para la cual le fueron atribuidas las competencias legislativas.

La definición de accidentes de trabajo y formas de afiliación para los trabajadores constituye un aspecto sustancial y de suma relevancia para el ejercicio de los derechos, cuya facultad de regulación normativa no fue concedida al Presidente. Así mientras que la gestión conlleva una acción dirigida a poner en orden los elementos ya existentes del Sistema, en pro de un mejor funcionamiento del todo, la definición consiste en entrar a determinar el contenido mismo de uno o algunos de los elementos del Sistema .

Para los intervinientes del Ministerio de la Protección Social y Fasesolda para entrar a organizar algo se debe partir por definirlo y aunque la deducción resulta lógica en la medida en que apela a las intuiciones legítimas de los ciudadanos, su soporte se encuentra en un supuesto implícito de amplitud competencial legislativa en cabeza del Presidente, que resulta proscrito por la Constitución en beneficio de la correcta distribución y organización de las ramas del poder público.

Ello porque la facultad de legislar con una amplia libertad de configuración recae en el Congreso, quien como principal órgano representativo de los ciudadanos le ha sido confiada la función genérica de “hacer las leyes” (Artículos 114 y 150 de la C.P.) y para su efectivo ejercicio se han elaborado mecanismos deliberativos, de aprobación, control y garantías apropiados para el correcto desarrollo de sus competencias. Se trata de una competencia amplia pero reglada, porque está limitada por la Constitución n.

En este sentido ésta Corporación ha reconocido el amplio margen de configuración del legislador para regular lo concerniente a los derechos a la salud y a la seguridad social. No obstante, tal flexibilidad regulativa reposa en cabeza del Congreso y no del Presidente. Éste último, por el contrario, puede tener una actuación legislativa que resulta extraordinaria, limitada y a raíz del reparto competencial establecido entre las ramas del poder público, subyugada a la cesión que el legislativo le haga de sus competencias. En donde las facultades extraordinarias con las que se reviste al Presidente para ocupar temporalmente funciones asignadas al Legislativo opera de forma residual, limitada y por ende rígida.

Lo anterior explica la estricta regulación constitucional establecida para que procedan las facultades legislativas del Presidente y resumida por la jurisprudencia constitucional así:

“(…), las facultades deben ser (i) solicitadas expresamente por el Gobierno Nacional, no pudiendo por tanto el Congreso trasladar por iniciativa propia ninguna de sus funciones legislativas al Presidente de la República ; de igual manera, (ii) se debe cumplir con un supuesto de hecho, en el sentido de que la cesión de la potestad legislativa debe tener como motivo la existencia de un presupuesto de hecho habilitante, cual es que “la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”; (iii) las facultades deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara; (iv) que no se soliciten ni se confieran para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas y leyes marco y para decretar impuestos, pues para éstos asuntos la competencia es exclusiva y excluyente del Congreso; (v) que las facultades se otorguen con carácter temporal, hasta por el término de seis meses; y, (vi) que las facultades sean precisas.

Lo anterior, sin perjuicio de que el Congreso conserva la competencia, en todo tiempo y por iniciativa propia, para reformar, modificar o derogar los decretos dictados por el Gobierno con base en las facultades extraordinarias, preservándose el principio democrático pues el órgano legislativo no puede desprenderse de su competencia para tratar los temas que han sido objeto de delegación.”

Así las cosas ésta Corte ha sido enfática en señalar la amplia libertad configurativa del legislador, empero, tal flexibilidad trae como contrapartida la rigidez de la misma en el Presidente. Es así que en la jurisprudencia constitucional se ha advertido que la actividad legislativa del Congreso como detentador de la cláusula general de competencia, no solamente

se reduce a crear y derogar leyes, si no que incluso le es dable remitirse a otras normas o reiterar el contenido de otras leyes “y no por ello desborda sus competencias constitucionales”.

Que el legislador pueda en el uso de sus competencias remitirse o reiterar el contenido de otras leyes o normas no puede leerse, como lo hace el interviniente de Fasecolda, como una forma de validación de vicios constitucionales mediante una posible técnica de subsunción. Y si bien es cierto que en la Sentencia C-710 de 2001 la Corte entiende que el principio de legalidad establecido en el artículo 29 Constitucional no fue vulnerado por el legislador al hacer por medio de la ley una remisión a un procedimiento administrativo sancionatorio establecido en un Decreto, de ello no se desprende que el legislativo pueda actuar como ente facultado para subsanar los vicios de fondo provenientes del Ejecutivo.

En aquella oportunidad la Corte manifestó:

“La remisión constituye una forma por medio de la cual el legislador incorpora a la ley un texto diferente, esto significa que tal y como los otros asuntos que trata la ley, el texto al que se remite es el que en el presente existe y el legislador ha considerado apropiado para incorporar a la ley y por ende los cambios al mencionado texto deberán hacerse por cuenta del mismo legislador tal y como se modifica, deroga o se crea otra ley. En ningún momento es posible considerar que por hacer la remisión a un determinado decreto reglamentario, este envío concede al ejecutivo facultades para cambiar el procedimiento en uso de facultades reglamentarias. La remisión que se hace al procedimiento establecido en el Decreto 1594 de 1984 significa justamente lo que el término remisión indica, se entiende que el envío querido por el legislador es frente al procedimiento establecido por el mencionado Decreto, plenamente identificable, de manera clara e inequívoca tal y como fue reglamentado en su oportunidad y no cualquier procedimiento que pueda el ejecutivo en uso de facultades reglamentarias expedir. Considerar que la remisión habilita al ejecutivo para cambiar el procedimiento sí constituye una violación al principio de legalidad y a la reserva de ley porque el legislador ordinario habría hecho un traslado indefinido e ilimitado de la potestad legislativa frente al juzgamiento administrativo de los ciudadanos en materia ambiental. Acto que desconocería el principio de legalidad y la facultad de legislar conferida por el artículo 150 y los requisitos exigidos para conferir facultades extraordinarias previstos en el numeral 10º de mismo artículo.”

Por ende, la remisión es una forma de brindar coherencia a la legislación existente pues con su uso se articulan las normas vigentes que regulan una materia, pero de la cual no se deriva una posible corrección de los vicios constitucionales contenidos en las normas referidas.

En el caso concreto la ley habilitante estableció como una de sus finalidades la unificación del Sistema de Seguridad Social, pero dicha pretensión no la hizo extensiva al Presidente de la República, tal como lo estableció esta Corporación en la Sentencia C-452/02, reiterada en la Sentencia C-1152/05. De manera que la definición con el ánimo de unificar conceptos sobre accidente de trabajo (art 9 y 10 del D.L. 1295/94) y el establecimiento de distinciones entre formas de afiliación (art. 13), no fueron facultades entregadas al Presidente mediante la ley habilitante.

Por las razones expuestas en ésta providencia la Corte declarará la inexecutable de los artículos 9, 10 y 13 (parcial) del D.L. 1295/94 por vulneración de los numerales 10º y 2º del artículo 150 de la Constitución Política. Al proceder el primer cargo de inconstitucionalidad no es necesario entrar a analizar los otros propuestos por el demandante.

En atención a la importancia que para la estabilidad del Sistema General de Riesgos Profesionales revisten las normas impugnadas y con el fin de mitigar los efectos inmediatos de una decisión de inexecutable, la Corte atenderá la solicitud del Procurador General de la Nación y de algunos de los intervinientes en el sentido de diferir los efectos de esta decisión por el término de ocho (8) meses, hasta el veinte (20) de junio de 2007, a fin de que el Congreso expida una Ley que defina los aspectos declarados inexecutable en el presente proceso.

## **VI. DECISIÓN**

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE:**

**Primero** . Declarar INEXEQUIBLES los numerales 9, 10 y 13 en la expresión “En forma voluntaria” del Decreto Ley 1295/94.

**Segundo** . DIFERIR los efectos de ésta sentencia hasta el término de ésta legislatura que concluirá el veinte (20) de junio de 2007, para que el Congreso expida una ley que defina los aspectos declarados inexecutable en el artículo primero de ésta decisión.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

---



© 2005 Legis Bogotá - Lima - Santiago - Buenos Aires - Mexico DF - Caracas - Miami

**COPYRIGHT © 2005 LEGIS S.A.**

Prohibida su reproducción total o parcial, así como su traducción a cualquier idioma sin autorización escrita de su titular.  
Reproduction in whole or in part, or translation without written permission is prohibited. All rights reserved