

#### SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES-Fecha de vigencia

La desigualdad establecida en la norma acusada no es atribuible al nuevo sistema de riesgos profesionales que, precisamente, tiene como meta unificar los distintos regímenes a fin de otorgar un trato razonablemente igualitario a los distintos sectores, sino que esa desigualdad proviene de la múltiple normatividad anterior. La disposición acusada no se refiere a ningún tipo de prestaciones y, además, está enunciada en términos genéricos, impersonales y abstractos. En ella no se hacen distinciones particulares; por tanto no se puede decir, que la norma discrimina, y genera situaciones desfavorables para algunos trabajadores. En caso de que se pueda comprobar la favorabilidad para el trabajador o sus causahabientes en la aplicación del Decreto 1295 de 1994, corresponde al juez que conozca del asunto particular entrar a definir los términos de su aplicación, pero ésta no es labor del juez constitucional, para quien resulta imposible confrontar la norma con todos los ordenamientos vigentes, y considerar a cada uno de los particulares amparados por ella, para determinar si resulta más favorable a determinado trabajador.

#### TRABAJADORES DEL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO-Justificación de trato diferente

El trato diferente dado a los trabajadores de los sectores público y privado, en relación con la entrada en vigencia del sistema general de riesgos profesionales, está justificado pues si bien, desde el punto de vista de la exposición al riesgo su situación es esencialmente igual, desde el punto de vista de las posibilidades de cada sector para amoldarse a las nuevas exigencias su situación no es equiparable. En efecto, en el sector público se requiere de un tiempo mayor que en el privado para realizar los ajustes estructurales, administrativos y financieros del caso.

#### SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES-Unificación

La norma acusada pone fin a la diferenciación de regímenes existentes en materia de prestación de riesgos profesionales para el sector público de todos los órdenes (nacional, territorial y distrital) y el sector privado. Se unifica así esta regulación que se supone más beneficiosa para los trabajadores. No obstante, en caso de existir mejores y mayores prestaciones en los regímenes antes vigentes han de respetarse éstos en guarda de los

derechos adquiridos que protege nuestra Carta Política.

Ref.: Expediente No. D-1018

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 97, parcial, del Decreto-ley 1295 de 1994  
-Sistema General de Riesgos Profesionales-.

Demandante: Margarita Henao

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Acta No. 08

Santafé de Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).

#### I. ANTECEDENTES.

Ejerciendo la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana MARGARITA HENAO presenta demanda contra algunos apartes del artículo 97 del Decreto-ley 1295 de 1994, por considerar que dicha norma viola los artículos 13, 42, 43, 44 y 48 de la Constitución.

Cumplidos los trámites señalados en la Constitución y la ley y oído el concepto del Ministerio Público, procede la Corte a decidir.

#### II. NORMA ACUSADA.

Seguidamente se transcribe el texto completo de la norma, resaltando las expresiones que son objeto de demanda.

“DECRETO NUMERO 1295 DE 1994

“Por el cual se determina la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales

“El Ministro de Gobierno de la República de Colombia, delegatario de funciones presidenciales otorgadas mediante el Decreto 1266 de 1994, en ejercicio de las facultades

extraordinarias conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993,

“DECRETA:

...

“Artículo 97. Vigencia del Sistema General de Riesgos Profesionales.

“El Sistema General de Riesgos Profesionales previsto en el presente Decreto, regirá a partir del 10. de agosto de 1994 para los empleadores y trabajadores del sector privado.

“Para el sector público del nivel nacional regirá a partir del 10. de enero de 1996.

“No obstante, el Gobierno podrá autorizar el funcionamiento de las administradoras de Riesgos Profesionales, con sujeción a las disposiciones contempladas en el presente Decreto, a partir de la fecha de su publicación.

“Parágrafo. El Sistema General de Riesgos Profesionales para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital, entrará a regir a más tardar el 10. de enero de 1996, en la fecha que así lo determine la respectiva autoridad gubernamental. Hasta esta fecha, para estos trabajadores, continuarán vigentes las normas anteriores a este Decreto.”

### III. RAZONES DE LA DEMANDA.

Según la demandante, el artículo 97 del Decreto 1295 de 1994, en la parte acusada, consagra una discriminación entre los trabajadores del sector privado y los trabajadores del sector público, en cuanto establece fechas diferentes para la vigencia del Sistema General de Riesgos Profesionales en esos sectores.

Para ilustrar su afirmación se vale de un ejemplo: “En el estatuto anterior -no precisa a cuál estatuto se refiere-, el causahabiente de una persona fallecida por un accidente de trabajo o enfermedad profesional sólo tenía derecho a una indemnización; en el actual ordenamiento (Ley 100/93 Y Decreto-Ley 1295/94), el causahabiente de un individuo que se encuentra en las condiciones antes descritas, tiene derecho a una pensión de sobreviviente”; pero, de estos mayores beneficios sólo gozan en la actualidad los trabajadores del sector privado, “pues el sector público ha sido relegado a una vigencia diferente: 10. de enero de 1996, la

cual es obligatoria para el sector público de nivel nacional y optativa (según lo determine la respectiva autoridad gubernamental) para los niveles regionales”.

En su concepto, la vigencia postergada del Decreto-ley 1295 de 1994 genera efectos tan absurdos en el sector público, que en las actuales circunstancias reciben mejores prestaciones económicas los causahabientes de los trabajadores fallecidos por riesgo de origen común, que los causahabientes de trabajadores fallecidos por riesgo de origen profesional.

Y concluye que el tratamiento diferencial que establece la norma acusada no es razonable ni proporcionado, y además incide en la vulneración de otros derechos fundamentales como los consignados en los artículos 42, 43, 44 y 48 de la Constitución, en la medida en que no se brinda a la familia, a la mujer y a los niños la protección que ordena la Carta y, en cuanto “el tratamiento diferente que trae la norma acusada no encuadra dentro de la progresividad de la ampliación de la cobertura de la seguridad social”, porque la gradualidad que establece la norma constitucional respectiva supone la protección prioritaria de los servidores del sector público, quienes se encuentran sometidos a mayores riesgos.

Solicita que “se declare inexequible el texto legal acusado, con efecto retroactivo, tomando en consideración que en el lapso comprendido entre el 10. de agosto de 1994 y el 31 de diciembre de 1995... muy posiblemente se han causado múltiples perjuicios a los causahabientes de los fallecidos por riesgo profesional pertenecientes al sector público.”

#### IV. INTERVENCIONES.

A. El ciudadano Augusto Galán Sarmiento, Ministro de Salud intervino, a través de apoderado, para solicitar que se declare la exequibilidad de la norma acusada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

- “Con anterioridad a la norma demandada existían distintos regímenes de riesgos profesionales, esto es, un tratamiento diferencial para los trabajadores privados y públicos, la desigualdad, por tanto, no es causada por la norma acusada sino por la situación anterior, cuya homologación se pretende a través de una vigencia progresiva” de las nuevas disposiciones.

- “La norma acusada determina la entrada en vigencia de un nuevo sistema de seguridad social en materia de riesgos profesionales, y mientras ello ocurre continúan vigentes las normas anteriores. Se trata de un tránsito de legislación”, que “tiene como finalidad lograr la unificación de los diversos sistemas prestacionales, permitiendo un período de transición para que en los diferentes niveles de la administración del Estado se tomen las decisiones y medidas necesarias para ingresar al sistema único”.
- La facultad concedida a las entidades territoriales para determinar la fecha de iniciación de la vigencia del nuevo sistema, se fundamenta en el artículo 1o. de la Constitución, que confiere autonomía administrativa a dichos entes, los cuales deben contar con el tiempo suficiente para realizar los ajustes presupuestales y administrativos pertinentes.

B. La ciudadana María Sol Navia Velasco, Ministra de Trabajo y Seguridad Social intervino, a través de apoderado, para solicitar que se declare la constitucionalidad de la norma demandada, por las razones que se resumen así:

- “El Sistema General de Riesgos Profesionales se encuentra establecido para todos los trabajadores públicos y privados, sin ningún tipo de discriminación”. Para los servidores públicos se defirió en el tiempo la aplicación del sistema, pero sin dejarlos desprotegidos, “pues durante ese período se les aplican las normas vigentes anteriores a la expedición del decreto 1295 de 1994, sin que por ese sólo hecho exista entonces discriminación”.
- De los criterios jurisprudenciales elaborados por la Corte Constitucional sobre el principio de igualdad, se infiere que en este caso dicho principio no se ha vulnerado, en la medida en que existen fundamentos de orden constitucional que “razonablemente justifican la implementación posterior del Régimen de Riesgos Profesionales para los servidores públicos”.

C. El Defensor del Pueblo, Jaime Córdoba Triviño, intervino directamente para sustentar la inconstitucionalidad parcial del artículo 97 del Decreto-ley 1295 de 1994, por considerar que: “El trato distinto entre las empresas o trabajadores que contempla el sistema general de riesgos profesionales se torna en discriminatorio cuando el fundamento no es racional, finalista, justificado, proporcional, ni consulta el suelo axiológico de los principios y valores constitucionales, evidenciándose en la normatividad en análisis que la discriminación nace de la procedencia de los recursos para pagar la remuneración de los trabajadores. Ello implicó

que en lo que respecta a los servidores públicos, por la vinculación presupuestal al erario público de la empleadora, los riesgos en su salud provenientes directa o indirectamente de la labor o con ocasión de ella son diferidos a una vigencia posterior que los riesgos profesionales de los trabajadores privados, esto es, la prevención, protección y atención de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo se aplazan en su vigencia no por la actividad desarrollada por la empresa o el trabajador sino por ser o estar vinculado a una empresa o entidad del Estado, configurándose así una manifiesta violación del principio de igualdad estatuido en el canon trece de la Carta Política”.

D. El ciudadano Isaías Tristánco Gómez, en su calidad de miembro Ejecutivo de la “CUT”, presentó escrito para sustentar la inexequibilidad de la norma acusada, porque, en su criterio, dicha norma implica “una discriminación injustificada... que no encuadra en el Estado Social de Derecho, ya que la Constitución de 1991 se caracteriza por la concepción dignificante del ser humano”; la disposición, en cambio, desconoce “el interés general de los trabajadores del sector público, lo cual presupone un trato desigual en relación con los beneficios que el Estado reconoce con este decreto en favor del sector privado, violando así el derecho fundamental de igualdad y estableciendo excepciones o privilegios arbitrarios que los excluyan de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias”.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR.

Para el Procurador General de la Nación, los apartes demandados del artículo 97 del Decreto-ley 1295 de 1994 son inexequibles, por las siguientes razones:

- “El artículo 97 del Decreto 1295 de 1994 evidentemente consagra una diferencia de tratamiento para los trabajadores de los sectores público y privado, consistente en que para el primer grupo el sistema de riesgos profesionales empezará a regir el próximo 10. de enero de 1996, en tanto que para el segundo grupo viene rigiendo desde el 10. de agosto de 1994.”
- Los argumentos de tipo presupuestal que se esgrimen para justificar el trato discriminatorio en desmedro de los intereses de los servidores públicos, no son de recibo si se tiene en cuenta que “para el año de 1994 el Gobierno estaba en la obligación de presentar ante el Congreso un estimativo del valor de los pagos que las entidades públicas, en su calidad de patronos, deben hacer por concepto de cotizaciones al sistema de riesgos profesionales”,

porque así se lo imponen los artículos 264 de la Ley 100 de 1993, y 347, 350 y 366 de la Constitución, en cuanto se trata de un gasto público social que debió incluirse en la ley de apropiaciones. Para ello el Gobierno contaba con tiempo suficiente, pues el Decreto 1295 fue expedido el día 22 junio de 1994 y, según el artículo 349 de la Carta, el presupuesto general de rentas y apropiaciones se expide durante los tres primeros meses de cada legislatura.

- “El aplazamiento de la vigencia del sistema de riesgos profesionales hasta el 10. de enero de 1996 sí vulnera los derechos de los servidores públicos de orden nacional y territorial, en particular de quienes se encuentran en las siguientes hipótesis: a) los que se vincularon al sector público a partir de la vigencia del Decreto 1295 de 1994”, porque van a carecer en forma absoluta de la protección en materia de riesgos profesionales, toda vez que no existe en la presente vigencia fiscal presupuesto para que sus empleadores puedan contratar con las Administradoras de dichos riesgos los correspondientes seguros; b) los que estaban vinculados con antelación a la vigencia del decreto en mención, porque al no establecerse expresamente que las disposiciones anteriores seguirán rigiendo mientras entra a operar el nuevo sistema, carecen de protección en materia de riesgos profesionales.
- La norma acusada desconoce los siguientes derechos fundamentales de los servidores públicos: a) el derecho a la igualdad, “por cuanto se le está dando un tratamiento diferente a dos supuestos de hecho que no son diferentes. Sin importar la naturaleza del vínculo, trabajadores públicos y privados se encuentran expuestos a los mismos factores de riesgo profesional”, o peor aún, los trabajadores del sector público se encuentran expuestos en mayor medida a los riesgos profesionales, si se tiene presente que estos trabajadores “históricamente han carecido de una cultura de la prevención”, y además, “muchos de los servidores públicos realizan labores de alto riesgo- piénsese en las labores de investigación y juzgamiento, por ejemplo-, sin olvidar el hecho de que en un país como el nuestro hasta el mismo hecho de ser empleado público constituye un factor de riesgo considerable”; b) los derechos a la vida y a la salud, pues “en materia de riesgos profesionales la norma acusada consagra un período de carencia para los trabajadores vinculados al sector público; c) “el derecho a la seguridad social, en la medida en que no se cumple con uno de sus principios cual es el de la universalidad”.

El representante del Ministerio Público apoya la solicitud de la libelista para que, de ser acogidas las pretensiones de la demanda, la Corte declare la inexistencia de las

preceptivas acusadas con efecto retroactivo, a partir de la vigencia señalada en el Decreto para los empleados y trabajadores del sector privado.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

### A. COMPETENCIA.

Por dirigirse la acusación contra un decreto con fuerza de ley, dictado por el Gobierno con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Carta.

### B. LIMITE MATERIAL Y TEMPORAL FIJADO EN LA LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

Mediante el artículo 139 numeral 11 de la Ley 100 de 1993, el Congreso concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses, contados desde la fecha de publicación de dicha ley -la que se llevó a cabo el día 23 de diciembre de 1993, en el Diario Oficial No.41148-, para:

“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”.

En uso de esas atribuciones, el Jefe del Estado expidió el Decreto 1295 de junio 22 de 1994, “Por el cual se determina la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales”, que fue publicado en el Diario Oficial No. 41.405 de junio 24 de 1994.

En cuanto al aspecto material, analizado en relación concreta con la disposición acusada, esto es, el artículo 97, parcial, del Decreto 1295 de 1994, que fijó la vigencia temporal del mismo, la Corte considera que el legislador extraordinario no desbordó sus funciones, porque ni en la norma en que se le concedían facultades, ni en ninguna otra disposición de la Ley 100 de 1993 referida al sistema general de riesgos profesionales, se precisaron los términos dentro de los cuales podía el Presidente de la República determinar la entrada en vigor de los

decretos que expidiera con fundamento en dichas facultades.

En consecuencia, al determinar plazos distintos para la vigencia del Decreto 1295 de 1994, el Presidente ejerció una facultad inherente a la competencia excepcional atribuida, eligiendo a su arbitrio el momento de entrada en vigor del sistema general de riesgos profesionales en los sectores público y privado, de acuerdo con criterios de conveniencia, en los que se valora la necesidad de considerar un período prudencial para que se produzcan los ajustes y se predispongan las condiciones y medios indispensables para llevar a efecto los cambios producidos con la nueva regulación.

#### C. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.

La Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, tiene por objeto “garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten” (art.1), Dentro de este Ordenamiento se contemplan tres aspectos primordiales de la seguridad social, a saber: 1) El régimen general de pensiones; 2) El régimen general de salud”, y 3) El régimen general de riesgos profesionales.

En esta ocasión la Corte se referirá únicamente a los riesgos profesionales, por ser éste el tema a que alude la norma acusada. El sistema general de riesgos profesionales comprende “el 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” (art. 10. Decreto 1295 de 1994).

En el Libro Tercero de la Ley 100 de 1993, el legislador consignó algunas disposiciones relacionadas con el Sistema general de riesgos profesionales (Invalidez por accidentes de trabajo y enfermedad profesional, prestaciones médico-asistenciales, pensión de sobrevivientes originadas por accidentes de trabajo y enfermedad profesional, etc), y en el artículo 139-11 de la misma, como ya se expresó, facultó al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la publicación de la Ley, para dictar las normas necesarias para organizar la administración de dicho sistema.

En ejercicio de esas facultades, el Presidente de la República expidió el Decreto 1295 de 1994, cuyos objetivos se describen así: "a) Establecer las actividades de promoción y de prevención tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de la población trabajadora, protegiéndola contra los riesgos derivados de la organización del trabajo que puedan afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo tales como los físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad; b) Fijar las prestaciones de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por incapacidad temporal a que haya lugar frente a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional; c) Reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez, que se deriven de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional y muerte de origen profesional, y d) Fortalecer las actividades tendientes (sic) a establecer el origen de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y el control de los agentes de riesgo profesional" (art. 2o.).

En el artículo 97 del Decreto 1295 de 1994 que es objeto de demanda, se consagra la vigencia del régimen de riesgos profesionales en los siguientes términos: para el sector privado debía entrar a regir a partir del 1o. de agosto de 1994, y para el sector público a partir del 1o. de enero de 1996, en el nivel nacional, al igual que para los entes territoriales y distritales, pudiendo hacerse antes de esta fecha si así lo autorizaba la autoridad gubernamental respectiva.

Según la demandante, el establecimiento de vigencias diferentes para el sector privado y el público, y para el sector público nacional y territorial constituye una vulneración al derecho a la igualdad de los empleados y trabajadores del sector público, en cuanto la entrada en vigor de la disposición los coloca en situación de desventaja; sin que existan razones atendibles que justifiquen ese trato desigual.

La acusación se analizará dentro del marco de las precisiones que la Corte ha elaborado en relación con la igualdad, en su doble acepción de principio constitucional y derecho fundamental:

"Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la

ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática" (C-221 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

"La igualdad es un principio relacional en el que intervienen por lo menos dos elementos: las situaciones de hecho que se comparan y el criterio de comparación o 'patrón de igualdad' (también llamado 'tertium comparationis').

...

"Se discrimina cuando se hace una distinción infundada en casos semejantes...

"La justificación del trato jurídico distinto de una situación jurídica equiparable, solo es posible si se demuestra que ella resulta claramente de la finalidad perseguida por la norma que establece la distinción" (T-230 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

## 1. Necesidad de unificar el régimen de riesgos en función de la igualdad.

En esta perspectiva, lo primero que deberá precisarse es si la situación jurídica de los trabajadores del sector público y la de los trabajadores del sector privado es la misma, en relación con los riesgos profesionales.

Desde el punto de vista de su calidad de trabajadores y su susceptibilidad a sufrir riesgos con ocasión del ejercicio de su profesión u oficio, indudablemente, la situación de los trabajadores de los sectores público y privado es igual. No obstante, frente al tratamiento jurídico que históricamente se ha otorgado a unos y a otros, en relación con el amparo a dichos riesgos, su situación ha revestido diferencias significativas que explican el porqué la iniciación de la vigencia del nuevo régimen en uno y otro sector no es sincrónica, y difícilmente podría serlo. Justamente, el nuevo régimen unificado debe evaluarse como un esfuerzo necesario encaminado a superar desigualdades que no se justifican por la mera circunstancia de pertenecer a órbitas distintas de una misma actividad.

Veamos: a los trabajadores del sector privado, les prestaba el amparo en materia de

seguridad social, antes de la expedición de la Ley 100 de 1993 y del Decreto 1295 de 1994, el Instituto de Seguros Sociales, o el patrono, en los términos establecidos en el Código Sustantivo del Trabajo, cuando el riesgo no había sido asumido por el ISS.

En el sector público, en cambio, existe una multiplicidad de regímenes e instituciones prestadoras del servicio, cada uno de los cuales contempla prestaciones diversas, sólo aplicable a un determinado grupo de trabajadores del sector, de acuerdo con la entidad a la cual prestan sus servicios, e incluso, en algunos casos, existen diferencias de trato según la forma de su vinculación: contrato de trabajo o situación legal y reglamentaria. A título de ejemplo puede enunciarse que en materia de seguridad social, la Ley 6 de 1945 se aplica a los trabajadores de los entes territoriales, e incluye diferentes regímenes prestacionales, dependiendo de la categoría del departamento o municipio, de conformidad con la clasificación hecha por la misma Ley y por el Decreto 2767 de 1945. Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969 que consagraron las prestaciones básicas para los empleados públicos de la rama ejecutiva. También existen regímenes especiales para cada uno de los siguientes sectores: las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, el Ministerio Público, la Rama Jurisdiccional, el Congreso, la Contraloría General de la República, el ISS, el SENA, ADPOSTAL, el Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil, Planeación Nacional, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el INPEC, etc.

Esa multiplicidad de regímenes de seguridad social, a juicio del legislador, era factor determinante de deficiencias y desigualdades en la prestación del servicio. Para remediarlas se propuso la creación de un sistema único, según quedó consignado en la ponencia para primer debate en el Senado, del proyecto de ley:

“Otro aspecto no menos grave que los anteriores y que ha incidido en el estado de crisis que aqueja a la seguridad social se refiere a la eficacia de la misma. Esta puede analizarse a partir de dos puntos de vista que, aunque independientes, han contribuído al descrédito de las instituciones que prestan los servicios de la seguridad social.

“El primero se refiere a la multiplicidad de regímenes, la mayoría de ellos incompatibles entre sí. En efecto, existen más de 1.000 instituciones con funciones de seguridad social, la mayoría, si no todas, con regímenes propios que implican para los beneficiarios graves

problemas en la consolidación de sus derechos frente a una expectativa de movilidad laboral. Sólo hasta 1988 con la ley 71 se logró crear un sistema que integrase los diversos regímenes, pero sin embargo este beneficio sólo sería aplicable a partir de 1998. Con la reforma propuesta, se unifican todos esos regímenes a partir de su vigencia y se crean los mecanismos para que esto sea una realidad" (Gaceta del Congreso No.130/93, pág. 3).

En consecuencia, la desigualdad establecida en la norma acusada no es atribuible al nuevo sistema de riesgos profesionales que, precisamente, tiene como meta unificar los distintos regímenes a fin de otorgar un trato razonablemente igualitario a los distintos sectores, sino que esa desigualdad proviene de la múltiple normatividad anterior.

La demandante en la fundamentación de los cargos parte de un supuesto fáctico concreto, referido a unas prestaciones específicas y a un tipo de trabajadores; no obstante, la disposición acusada no se refiere a ningún tipo de prestaciones y, además, está enunciada en términos genéricos, impersonales y abstractos. En ella no se hacen distinciones particulares; por tanto no se puede decir, que la norma discrimina, y genera situaciones desfavorables para algunos trabajadores. En caso de que se pueda comprobar la favorabilidad para el trabajador o sus causahabientes en la aplicación del Decreto 1295 de 1994, corresponde al juez que conozca del asunto particular entrar a definir los términos de su aplicación, pero ésta no es labor del juez constitucional, para quien resulta imposible confrontar la norma con todos los ordenamientos vigentes, y considerar a cada uno de los particulares amparados por ella, para determinar si resulta más favorable a determinado trabajador.

## 2. Justificación y razonabilidad del trato diferente.

El trato diferente dado a los trabajadores de los sectores público y privado, en relación con la entrada en vigencia del sistema general de riesgos profesionales, está justificado pues si bien, desde el punto de vista de la exposición al riesgo su situación es esencialmente igual, desde el punto de vista de las posibilidades de cada sector para amoldarse a las nuevas exigencias su situación no es equiparable. En efecto, en el sector público se requiere de un tiempo mayor que en el privado para realizar los ajustes estructurales, administrativos y financieros del caso.

El manejo presupuestal en el sector público es más complejo. De acuerdo con lo previsto en

el artículo 345 de la Carta, no se podrá realizar “ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”; por tanto era necesario conceder un término prudencial mayor para que en el sector público de los niveles nacional, departamental, municipal y distrital, se hicieran las apropiaciones presupuestales que el nuevo sistema demanda.

Además, la seguridad social en el sector público era prestada por entidades públicas -cajas de previsión social y fondos-, los cuales debieron reorganizar su estructura, con el fin de ajustarse a las nuevas previsiones en materia de seguridad social.

También es necesario considerar que para la prestación del servicio de seguridad en materia de riesgos profesionales, las entidades públicas deben realizar contratos con las administradoras de riesgos profesionales, y en consecuencia, se hace necesario agotar los trámites y procedimientos previstos en las disposiciones pertinentes, lo que demanda igualmente, un término mayor en este sector.

Por otra parte, la facultad dada a las autoridades gubernamentales de los entes territoriales para elegir la fecha de entrada en vigor de las nuevas disposiciones, es acorde con la autonomía administrativa que la misma Constitución en su artículo 10. confiere a dichas entidades.

### 3. Vigencia de las normas anteriores sobre riesgos profesionales.

Según el concepto Fiscal, el hecho de aplazar la vigencia del sistema de riesgos profesionales para el sector público implica que los trabajadores que se vincularon a dicho sector a partir del 10. de agosto de 1994, carecen de la protección a esos riesgos, porque no existen recursos para que sus empleadores puedan contratar con las administradoras los correspondientes seguros y, además, que los trabajadores del nivel nacional vinculados con anterioridad a dicha fecha, carecen de protección hasta tanto entre en vigencia el Decreto 1295 de 1994 porque la norma demandada no dispuso, como sí lo hizo en relación con los trabajadores de las entidades territoriales, que las disposiciones anteriores continuaban vigentes mientras no entraran a regir las nuevas.

El Procurador incurre en un error: para los servidores del sector público de los niveles

nacional, departamental, municipal y distrital, las disposiciones que los vienen rigiendo en materia de riesgos profesionales continuarán vigentes hasta tanto sean derogadas por la entrada en vigor de las nuevas disposiciones, o por cualquiera otro acto expreso o tácito del legislador. Ello se afirma con base en criterios de simple interpretación jurídica: una disposición no desaparece del ordenamiento jurídico sino en virtud de derogación expresa o tácita hecha por la autoridad competente. No era necesario entonces que el legislador extraordinario expresamente consignara esta situación, y el que haya reiterado la vigencia de las normas anteriores para los trabajadores de las entidades territoriales, no significa que los trabajadores del sector público nacional queden huérfanos de protección contra los riesgos profesionales, en el intervalo comprendido entre la expedición del Decreto y la fecha en que entra en vigor el nuevo régimen.

Finalmente, debe aclarar la Corte al Procurador que la falta de dinero para contratar con las aseguradoras de riesgos profesionales es un argumento de conveniencia, mas no de constitucionalidad y, como es sabido, la Corte sobre ellos no puede fundamentar su decisión.

#### 4. Otros cargos.

En este orden de ideas, tampoco se violan los derechos fundamentales a la salud, vida y seguridad social, en los términos que lo señala el Procurador, pues como quedó expresado, para los trabajadores del sector público del nivel nacional continúan vigentes las normas que los vienen amparando en materia de riesgos profesionales, y además, el principio de universalidad que debe orientar la legislación en materia de seguridad social “no se puede entender razonablemente como una regulación igual o común para todas las personas, sino en el sentido de que estas en su totalidad se encuentren protegidas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida, aceptando sus especiales condiciones materiales de existencia.” (C-408 de 1994, M-P. Dr. Fabio Morón Díaz)

Por las mismas razones, no se violan con la disposición acusada los derechos de la familia, la mujer y los niños, invocados por la demandante, porque estos, a la muerte de los trabajadores y empleados del sector público, recibirán los beneficios señalados en las disposiciones que los vienen amparando.

Para concluir, conviene señalar que la norma acusada pone fin a la diferenciación de

regímenes existentes en materia de prestación de riesgos profesionales para el sector público de todos los órdenes (nacional, territorial y distrital) y el sector privado. Se unifica así esta regulación que se supone más benéfica para los trabajadores. No obstante, en caso de existir mejores y mayores prestaciones en los regímenes antes vigentes han de respetarse éstos en guarda de los derechos adquiridos que protege nuestra Carta Política.

## VII. DECISION.

Con fundamento en las razones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Declarar exequibles los apartes demandados del artículo 97 del Decreto- Ley 1295 de 1994.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General