

Sentencia C-1152/05

VICIO DE COMPETENCIA-Exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República

VICIO DE COMPETENCIA-No sujeto a término de caducidad.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Condiciones

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisión

LEY HABILITANTE EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisitos

SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-Definición

SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-Características

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ORGANIZAR ADMINISTRACION DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-Exceso al regular ingreso base de liquidación

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. La habilitación legislativa contenida en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, tenía como propósito específico facultar al Gobierno para dictar normas relacionadas exclusivamente con la organización de la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, siendo por tanto el ingreso base de liquidación de las prestaciones sociales un tema ajeno e independiente a aquél para el cual había sido habilitado el Gobierno Nacional.

Referencia: expediente D-5773

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 20 del Decreto Ley 1295 de 1994, “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

Demandante: Ricardo Alvarez Cubillos.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., once (11) de noviembre de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, y después de cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Ricardo Alvarez Cubillos, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6 y 241-5 de la Constitución Política, solicita a esta Corporación que declare inconstitucional el artículo 20 del Decreto Ley 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 esta clase de juicios y previo el concepto rendido por la Procuraduría General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS.

Se transcribe a continuación el texto del artículo 20 del Decreto Ley 1295 de 1994, “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”, tal y como aparece publicado en el Diario Oficial No. 41.405 del 24 de junio de 1994.

“Decreto número 1295 de 1994

(junio 22)

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

Artículo 20. Ingreso Base de Liquidación.

Se entiende por ingreso base para liquidar las prestaciones económicas previstas en este decreto:

a) Para accidentes de trabajo.

El promedio de los seis meses anteriores, o fracción de meses, si el tiempo laborado en esa empresa fuese inferior a la base de cotización declarada e inscrita en la entidad administradora de riesgos profesionales a la que se encuentre afiliado.

b) Para enfermedad profesional.

El promedio del último año, o fracción de año, de la base de cotización obtenida en la empresa donde se diagnosticó la enfermedad, declarada e inscrita en la entidad administradora de riesgos profesionales a la que se encuentre afiliado”.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

Para el demandante, el Presidente de la República se excedió en el ejercicio de las facultades que le fueron conferidas mediante el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, al haber establecido un nuevo ingreso base para liquidar las prestaciones económicas a que se pudiera tener derecho como consecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, determinando que las mismas serían reconocidas teniendo en cuenta el promedio salarial de las cotizaciones realizadas en los últimos seis meses, en el caso del accidente de trabajo, o de los últimos doce meses cuando se hubiera confirmado la existencia de una enfermedad de origen profesional.

Agrega que con la expedición de la norma acusada, el Gobierno Nacional modificó el artículo 218 del Código Sustantivo del Trabajo, violándose de esta forma el artículo 150-2 superior, por cuanto las facultades le fueron otorgadas “única y exclusivamente para reglamentar la

organización de la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales y no para modificar el Código Sustantivo del Trabajo” y, además, “por mandato constitucional, la atribución de modificar los códigos sería de competencia exclusiva del Congreso Nacional”.

En lo que concierne al numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, indica que le fueron otorgadas precisas facultades al Presidente de la República para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales y “no para generar nuevos requisitos para reconocer los derechos prestacionales de los trabajadores que hubiesen sufrido las consecuencias de una enfermedad o de un accidente de trabajo”. Como fundamento de la demanda el actor menciona lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C- 452 de 2002.

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PÚBLICAS.

1. Instituto de Seguros Sociales

El apoderado del ISS interviene en el proceso para solicitar a la Corte que declare exequible la norma acusada.

Argumenta que el artículo 218 del Código Sustantivo del Trabajo tuvo una vigencia transitoria, sólo hasta cuando el riesgo de las prestaciones en él consagradas fue asumido por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en la Ley 90 de 1946.

A partir de entonces, el mencionado Instituto asumió todo lo relacionado con riesgos profesionales, mediante el decreto 3170 de 1964 que aprobó el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Dicho reglamento determinó el salario base para liquidar las prestaciones derivadas de tales riesgos.

En este orden de ideas, la forma de liquidar las prestaciones derivadas del accidente de trabajo y de la enfermedad profesional, así como el salario de liquidación de las mismas, establecidos en el artículo 218 del C.S.T. rigió para los trabajadores afiliados al Instituto hasta la vigencia del decreto 3170 de 1964. Al respecto concluye el apoderado del ISS: “Por consiguiente se equivoca el demandante cuando reclama su vigencia para los asegurados al

sistema de seguridad social integral, propio de la ley 100 de 1993 y de todos los decretos que la reglamentan y complementan”.

Señala que, de conformidad con la Ley 100 de 1993, era necesario que el Decreto Ley estableciera el ingreso base de liquidación para las prestaciones económicas, adaptándolas al sistema de seguridad social integral diseñado por la mencionada ley, ya que el decreto 3170 de 1964 se encontraba desactualizado. Agrega que la norma acusada no crea nuevos requisitos para reconocer un derecho, sino que desarrolla exclusivamente lo relacionado con el ingreso base para liquidar una prestación “aspecto íntimamente relacionado con la forma de administración del sistema”.

El representante del Departamento Nacional de Planeación interviene en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte que declare exequible la norma acusada.

Argumenta que la Ley 100 de 1993 se expidió con el fin de unificar todos los sistemas de seguridad social, es decir, el de salud, pensiones y riesgos profesionales. Así pues, al expedirse el decreto 1295 de 1994, se adoptó una nueva normatividad en lo relacionado con riesgos profesionales.

Señala que “compete al Congreso tomar la decisión de que una normatividad determinada tenga o no el carácter de Código, en consecuencia, también compete al Congreso hacer que una normatividad que antes pertenecía a un Código ya no lo sea más, es decir, que sólo el Congreso tiene la facultad de descodificación de una norma”. En tal sentido “El mismo Congreso al expedir la Ley 100 de 1993 descodificó lo relacionado con el Régimen de Riesgos Profesionales para consignarlo en la Ley 100 de 1993 sin llegar a convertirlo en un Código nuevamente”.

Por otra parte, indica que la norma acusada no está generando nuevos requisitos para reconocer derechos prestacionales, ya que los mismos se encuentran establecidos en los artículos 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley 776 de 2002. En cambio la norma acusada simplemente está cambiando el tiempo para el salario base de liquidación para lo relacionado con accidentes de trabajo, situación que sin lugar a dudas beneficia al trabajador.

Finalmente, señala que el artículo 20 del Decreto Ley 1295 de 1994 no atenta contra los

beneficios mínimos y garantías de la seguridad social de los trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales. Por el contrario, se establece un procedimiento mucho más claro para la reclamación de las prestaciones económicas y complementa las normas sobre la materia.

3. Ministerio de la Protección Social

La representante legal del Ministerio de la Protección Social interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte que declare exequible la norma acusada.

Afirma que la técnica más favorable y organizada para pagar las incapacidades temporales del Sistema General de Riesgos Profesionales es la establecida en el decreto 1295 de 1994.

Sostiene que no se debe continuar con la mezcla normativa del esquema del Código Sustantivo del Trabajo de los años 50 y el actual Sistema de Seguridad Social Integral. Por el contrario, se debe propender por unificar en una sola norma o sistema todas aquellas legislaciones sobre prestaciones sociales en accidente de trabajo y enfermedad profesional.

Agrega que “el artículo 218 del Código Sustantivo del Trabajo se encuentra incólume, porque aquellas innovaciones que trajo el Decreto-Ley 1295 de 1994 y la Ley 776 de 2002, se hace más viable y más claro el ingreso base de liquidación de las prestaciones económicas a los trabajadores, para que exista igualdad de condiciones tanto en el sector público y privado respecto de la normatividad del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

Agrega que el Presidente de la República contaba con facultades para expedir la norma acusada por cuanto se trata de un cambio más favorable, que abarca a todos los trabajadores y que se ajusta a la Constitución de 1991. Al respecto trae a colación la sentencia C- 077 de 1997.

4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La representante legal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declarar exequible la norma acusada.

Asegura que el cargo por supuesta violación del artículo 150-2 de la Constitución no tiene asidero, ya que el Decreto Ley 1295 de 1994 no puede equipararse a un Código.

En cuanto a la vulneración del artículo 150-10 superior, expresa que este cargo tampoco debe prosperar ya que no se está prohibiendo expedir normas que afecten el contenido de un determinado Código. Expedir un Código resulta ser sustancialmente distinto a modificar un artículo contenido en el mismo. De hecho, el decreto 1295 de 1994 no modificó el Código Sustantivo del Trabajo por cuanto “la Ley 100 de 1993 derogó todas las prestaciones patronales especiales y las convirtió en prestaciones a cargo del sistema incluyendo las que a riesgos profesionales se refieren”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

La Vista Fiscal comienza por aclarar que el Sistema General de Riesgos Profesionales se encuentra regulado en la Ley 100 de 1993, mediante la cual se otorgaron facultades extraordinarias al Ejecutivo para regular todo lo relacionado con la administración de dicho sistema, lo que se hizo concretamente con el Decreto Ley 1295 de 1994, por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.

Explica que la Corte Constitucional mediante la sentencia C- 452 de 2002 se pronunció sobre el alcance de las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo por el artículo 139 de la Ley 100 de 1993, estableciendo un claro límite material a la norma de facultades y, en particular, respecto de la materia sobre la cual recae la habilitación del numeral 11.

Señala que es constante la jurisprudencia en afirmar que cuando el Congreso reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, el legislador debe ser claro y preciso en señalar los límites materiales y temporales del ejercicio de esa facultad.

Analizando la norma en concreto, indica la Vista Fiscal que la norma de facultades extraordinarias en ningún momento hace referencia a la determinación de la base de liquidación para las prestaciones económicas mencionada en la norma demandada. Por el contrario, el precepto se limita a habilitarlo para “organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”. De tal suerte que no competía al Gobierno Nacional regular el ingreso base de liquidación para las prestaciones económicas para accidentes de trabajo y enfermedad profesional, por no estar este aspecto dentro de las facultades a él concedidas en los numerales 2 y 11 del artículo 150 de la Carta Política.

VI. COMPETENCIA Y CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una norma que hace parte de un Decreto Ley.

De igual manera, en diversas oportunidades¹ la Corte ha considerado que el exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República constituye un vicio de competencia, que se proyecta sobre su contenido material, motivo por el cual es considerado un vicio de fondo no sujeto al término de caducidad de un año para las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de trámite.

Por las anteriores razones, la Corte es competente para pronunciarse de fondo en relación con la demanda de la referencia.

1. Los cargos de inconstitucionalidad.

El ciudadano Ricardo Alvarez Cubillos plantea que el Presidente de la República se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas mediante el artículo 139-11 de la Ley 100 de 1993, ya que al establecer el ingreso base para liquidar las prestaciones económicas causadas por accidente de trabajo y enfermedad profesional, vulneró las siguientes disposiciones superiores:

a. El artículo 150-10, ya que le fueron otorgadas precisas facultades al Presidente de la República para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, en tanto que el Gobierno Nacional “introduce un nuevo mecanismo para cancelar el monto de las prestaciones económicas a que pudiera tenerse derecho en el Sistema General de Riesgos Profesionales”.

a. El artículo 150-2, pues modificó el artículo 218 del Código Sustantivo del Trabajo para lo cual carecía de competencia por cuanto las facultades le fueron otorgadas “única y exclusivamente para reglamentar la organización de la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales y no para modificar el Código Sustantivo del Trabajo” y, además,

"por mandato constitucional, la atribución de modificar los códigos sería de competencia exclusiva del Congreso Nacional".

2. Examen de constitucionalidad del artículo 20 del Decreto Ley 1295 de 1994

El ciudadano Ricardo Alvarez Cubillos alega que con la expedición del artículo 20 del decreto 1295 de 1994, mediante el cual se regula el ingreso base para liquidar las prestaciones económicas a que tiene derecho un trabajador por concepto de accidente de trabajo o enfermedad profesional, el Presidente de la República se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas mediante el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, por cuanto no sólo estableció nuevos requisitos para reconocer los mencionados derechos prestacionales de los trabajadores, sino que, además, modificó algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo.

La totalidad de los intervenientes alegan que no le asiste razón al demandante, ya que mediante un Decreto Ley se pueden modificar disposiciones que se encuentran en cualquier código, sin que se entienda que se está autorizando al Presidente de la República para expedir un conjunto armónico y sistemático de normas y, además, la norma acusada no está generando nuevos requisitos para reconocer derechos prestacionales, ya que los mismos se encuentran establecidos en los artículos 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley 776 de 2002.

El Ministerio Público, por el contrario, considera que el Presidente de la República se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas mediante el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, por cuanto aquéllas sólo fueron conferidas para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, mas no para regular lo referente a las prestaciones sociales causadas por enfermedad profesional o accidente de trabajo. El concepto se basa en la sentencia C- 452 de 2002.

En este orden de ideas, la Corte examinará (i) la vigencia de la disposición legal demandada; (ii) las líneas jurisprudenciales en materia de facultades extraordinarias; (iii) las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993; (iv) si con la expedición del artículo 20 del Decreto Ley 1295 de 1994, el Gobierno Nacional excedió o no el ejercicio de las facultades extraordinarias.

3. Vigencia de la disposición legal demandada.

La Corte considera necesario examinar si, dada la expedición de la Ley 776 de 2002, “Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales”, el artículo 20 del Decreto Ley 1295 de 19942 se encuentra o no vigente.

Como lo señaló esta Corporación en sentencia C- 250 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, debido a que mediante fallo C- 452 de 20023, M.P. Jaime Araujo Rentería, se declararon inexequibles varias disposiciones relativas a la organización del Sistema General de Riesgos Profesionales, por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, el Congreso de la República expidió la Ley 776 de 2002. No obstante, la mencionada ley no derogó la totalidad del Decreto Ley 1295 de 1994, sino tan sólo algunas de sus disposiciones. Así, el artículo 1º. de la mencionada ley prescribe:

“ARTÍCULO 1º. DERECHO A LAS PRESTACIONES. Todo afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales que, en los términos de la presente ley o del Decreto-ley 1295 de 1994, 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 a los que se refieren el Decreto-ley 1295 de 1994 y la presente ley.” (negrillas agregadas).

Si bien la Ley 776 de 2002 modificó, entre otros aspectos, el monto de la pensión de invalidez derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional, tal y como lo señaló la Corte en la sentencia C- 252 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, al igual que aquél de la pensión de sobrevivientes y, así mismo y de manera expresa, modificó los artículos 15, los literales a) y b) del artículo 32, 33, y 88 del Decreto Ley 1295 de 1994, también lo es que no se introdujo cambio alguno en el ingreso base de liquidación que servirá para liquidar las prestaciones económicas que se causen por efecto de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional; es decir, el subsidio por incapacidad laboral, la indemnización por incapacidad permanente parcial, la pensión de invalidez, la pensión de sobrevivientes y el auxilio funerario.

En suma, el artículo 20 del Decreto Ley 1295 de 1994 se encuentra vigente, por cuanto no fue modificado por la Ley 776 de 2002.

4. El ejercicio de las facultades extraordinarias.

Las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República al Presidente de la República, reguladas por el artículo 150-10 superior, han sido objeto de diversos pronunciamientos por parte de esta Corporación⁴, siempre insistiendo en el carácter excepcional y restrictivo que presentan las mismas, y que sirven de fundamento para su interpretación, en razón a que su otorgamiento conlleva una alteración del reparto de ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Ejecutivo.

En tal sentido, como también lo ha venido reiterando esta Corporación, la Carta Política establece diversas condiciones y límites en materia de facultades extraordinarias.

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 República⁵; 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 desprendérse de su competencia para tratar los temas que han sido objeto de delegación.

En cuanto a que las facultades otorgadas al presidente de la República deben ser “precisas”, significa que la ley de delegación debe indicar de manera precisa la materia cuya regulación es cedida. En cuanto al carácter expreso, se refiere a la imposibilidad de que el Presidente asuma competencias que no están establecidas en el texto de la ley de facultades, so pretexto de que éstas se deducen o están insitas, por lo que no puede entenderse que

existen facultades implícitas. Por tanto, se encuentran prohibidas las delegaciones de facultades tácitas o en blanco.

Ahora bien, la Corte ha sostenido que el régimen restrictivo del otorgamiento de facultades extraordinarias persigue diversos objetivos constitucionales. Al respecto, recientemente en sentencia C- 734 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil, esta Corporación consideró que tales propósitos son los siguientes:

“(i) el fortalecimiento del Congreso, haciendo más exigente la utilización de las facultades extraordinarias; (ii) la consolidación del principio de separación de poderes, disminuyendo el excesivo protagonismo del presidencialismo y buscando un mayor equilibrio entre las ramas del poder público; (iii) la expansión y afirmación del principio democrático, reduciendo la posibilidad de que el Ejecutivo sea quien legisle y lo haga el órgano de representación popular por excelencia; y (iv) el respeto por el principio de reserva de ley, asignando exclusivamente al Congreso de la República la competencia para regular determinados asuntos o materias, y manteniendo en ese órgano la facultad de legislar en cualquier tiempo sobre las materias delegadas”.

De igual manera, la Corte ha sido enfática en afirmar que las facultades extraordinarias deben ser precisas, de tal suerte que “al Congreso le asiste la obligación ineludible de establecer en forma clara, cierta, específica y determinable el campo normativo sobre el cual debe actuar el Presidente de la República. Y al Gobierno, la obligación de ejercer la facultad legislativa transitoria dentro de los límites o parámetros fijados en el acto condición que otorga la delegación, debiendo restringir la actividad normativa estrictamente a las materias allí descritas.”⁶. (negrillas no son del texto original)

Además, la Corte en la sentencia C- 895 de 2001 indicó, que “Dichas facultades deben ser precisas, lo que significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin han de ser puntuales, ciertas, exactas, ejercidas bajo estrictos criterios restrictivos. El requisito de precisión hace imperativo que en la ley de facultades se exprese de manera clara y delimitable el objeto de las mismas. Por tal razón, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa”.

Con fundamento en lo anterior, ha considerado la Corte, que el ejercicio del control de constitucionalidad sobre el ejercicio de las facultades extraordinarias, ha descartado una interpretación extensiva o analógica, afirmándose su naturaleza excepcional y restrictiva que elementos que las identifican, labor que debe ser cautelosa para no vaciar de contenido o hacer nugatorio el ejercicio de esa función exceptiva⁷.

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.

La Corte también ha considerado, que la ley habilitante debe cumplir también con ciertos requisitos a saber:

“6.1.2 La indicación de la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades. Como la delimitación del ámbito material de las facultades no precisa por sí sola para qué se ha otorgado la habilitación legislativa, es necesario que el Congreso haga claridad sobre los propósitos o finalidades que animan la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo y han de orientar al legislador extraordinario, de forma que pueda respetar la voluntad del Congreso.

La Corte Constitucional se ha referido a tal requisito en varias ocasiones. Por ejemplo, en la sentencia C-050 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía, la Corte advirtió que “el que las facultades extraordinarias deban ser ‘precisas’, significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin, han de ser también puntuales, ciertas, exactas. Ello es explicable, pues son la excepción a la regla general que enseña que de ordinario la elaboración de las leyes ‘corresponde al Congreso’. (Subrayado fuera de texto)

Recientemente, en sentencia C-503 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, al referirse a la exigencia de la precisión, la Corte reiteró que “(E)l requisito de precisión hace imperativo que en la ley de facultades se exprese de manera clara y delimitable el objeto de las mismas. Estima la Corte que, adicionalmente, la fijación del ámbito de las facultades debe consultar un principio de congruencia entre, los motivos que llevaron al legislador a concederlas, y el contenido mismo de la ley de facultades. Los dos extremos conforman una unidad indisoluble, al punto que un Decreto-Ley expedido por el Gobierno podría ser demandado por exceder el preciso ámbito de la ley de facultades, no sólo en razón de la

descripción que en dicha ley se haya hecho del objeto de las facultades, sino en virtud de la evaluación de las disposiciones del Decreto a la luz de los motivos que llevaron al legislador a concederlas.” (Subrayado fuera de texto)

6.1.3 La enunciación de criterios inteligibles y claros que orienten las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito general de la habilitación para alcanzar la finalidad de la misma que motivó al Congreso a conceder las facultades extraordinarias. Por último, un tercer requisito para que se cumpla el mandato constitucional de precisión se relaciona con los criterios específicos que permiten la delimitación del ámbito de la competencia atribuida al Ejecutivo, criterios sin los cuales sería en extremo difícil establecer si el Presidente actuó dentro del marco establecido por la habilitación.

Al respecto, la Corte en sentencia C-050 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía, afirmó que “en tratándose de la competencia para el ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el presidente de la República debe discurrir bajo estrictos criterios restrictivos.” (Subrayado fuera de texto)

El anterior requisito fue recordado recientemente en sentencia C-895 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández pues, “según la Corte, el que las facultades deban ser precisas “significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin han de ser puntuales, ciertas, exactas, ejercidas bajo estrictos criterios restrictivos.” (Subrayado fuera de texto)”⁸.

La Corte ha sido enfática en señalar, que la precisión de claridad y especificidad de las facultades extraordinarias, implica que estas no pueden ser vagas e indeterminadas puesto que ello indicaría una habilitación en blanco al Ejecutivo equivalente a una renuncia inaceptable del Congreso a ejercer la función legislativa que el constituyente le ha confiado⁹.

Con fundamento en los anteriores criterios, entra la Corte a evaluar si en el presente caso el Gobierno se ajustó a las facultades otorgadas por el Congreso de la República.

4. Análisis de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993

La Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral, entendido como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.

Con el propósito de dar cumplimiento a los fines establecidos en la Ley, el Congreso de la República, en el artículo 139-11 de la misma, otorgó las siguientes facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses:

“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”. (negrillas agregadas).

Con base en esta norma el Gobierno Nacional procedió a expedir el Decreto Ley 1295 de 1994, “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

El Sistema General de Riesgos Profesionales es entendido 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. Dicho sistema hace parte del Sistema de Seguridad Social Integral, establecido por la Ley 100 de 1993.

Al respecto es necesario señalar que en el mencionado Decreto Ley se regulan las siguientes materias: (i) características generales del sistema; (ii) definición de riesgos profesionales; (iii) afiliación y cotizaciones al Sistema General de Riesgos Profesionales; (iv) clasificación; (v) prestaciones; (vi) pensión de invalidez; (vii) pensión de sobrevivientes; (viii) auxilio funerario; (ix) prevención y promoción de riesgos profesionales; (x) dirección del Sistema General de Riesgos Profesionales; (xi) administración del Sistema; y (xii) Fondo de Riesgos Profesionales.

La Corte en la sentencia C- 516 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, consideró que 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.

En relación con el contenido y el alcance de la norma legal habilitante consagrada en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, la Corte se pronunció en la sentencia C- 452 de 200210, M.P. Jaime Araujo Rentería, en los siguientes términos:

“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. Ejercitarse 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.

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 médica asistenciales.

(...)

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.

(...)

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 intervenientes 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”.

Mediante el numeral 11 del artículo 139 de la ley 100 de 1993, le fueron conferidas facultades al Presidente de la República para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales; es decir, únicamente con el propósito de que dictara las normas necesarias para crear, establecer, modificar, reformar, rehacer o poner en orden el conjunto de organismos, los recursos y los bienes destinados a la función de administrar el Sistema General de Riesgos Profesionales, dosificando su uso para obtener un mayor rendimiento.

5. Examen sobre la constitucionalidad del artículo 20 del Decreto Ley 1295 de 1994

Con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 1295 de 1994, cuyo artículo 20 dispone:

“Artículo 20. Ingreso base de liquidación.

Se entiende por ingreso base para liquidar las prestaciones económicas previstas en este decreto:

a) Para accidentes de trabajo.

El promedio de los seis meses anteriores, o fracción de meses, si el tiempo laborado en esa empresa fuese inferior a la base de cotización declarada e inscrita en la entidad administradora de riesgos profesionales a la que se encuentre afiliado.

b) Para enfermedad profesional.

El promedio del último año, o fracción de año, de la base de cotización obtenida en la empresa donde se diagnosticó la enfermedad, declarada e inscrita en la entidad administradora de riesgos profesionales a la que se encuentre afiliado”.

Como se ha expuesto, las facultades extraordinarias deben ser interpretadas de manera restrictiva, quedando supeditada su constitucionalidad al estricto cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 150-10 superior.

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 200211, 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.

Como se ha indicado, la habilitación legislativa contenida en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, tenía como propósito específico facultar al Gobierno para dictar normas relacionadas exclusivamente con la organización de la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, siendo por tanto el ingreso base de liquidación de las prestaciones sociales un tema ajeno e independiente a aquél para el cual había sido habilitado el Gobierno Nacional.

Siendo procedente el primer cargo de inconstitucionalidad formulado por el demandante contra el artículo 20 del Decreto Ley 1295 de 1994, no es necesario entrar a examinar si se presentó o no una vulneración del artículo 150-2 superior.

De esta manera, la Corte declarará inconstitucional el artículo 20 del Decreto Ley 1295 de 1994.

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:

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 20 del Decreto Ley 1295 de 1994, “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA
SENTENCIA C-1152 DE 2005

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ORGANIZAR ADMINISTRACION DEL SISTEMA GENERAL
DE RIESGOS PROFESIONALES-No exceso al regular ingreso base de liquidación (Salvamento

de voto)

El Presidente de la República no excedió las facultades extraordinarias al regular el ingreso base de liquidación para liquidar las prestaciones económicas, en tanto que la determinación de esas prestaciones económicas para accidente de trabajo o para enfermedad profesional hace parte esencial de la organización y “administración” del Sistema General de Riesgos Profesionales. Administrar el Sistema General de Riesgos Profesionales requiere que “normas y procedimientos destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de enfermedades y accidentes” tal y como se indica expresamente en el art. 139-11 de la ley 100, la norma habilitante, y en este orden de ideas precisar un concepto como el ingreso base de liquidación para poder reconocer prestaciones económicas por accidentes y enfermedades es perfectamente compatible con las relaciones que debe existir entre ley habilitante y Decreto ley.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisiones sobre la relación que debe existir entre materia delegada y el contenido del Decreto Ley (Salvamento de voto)

DELEGACION EN BLANCO-Concepto (Salvamento de voto)

LEY HABILITANTE EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance del requisito de precisión (Salvamento de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Delegación tácita (Salvamento de voto)

La precisión de las leyes de facultades extraordinarias impide que haya una delegación tacita, pero esto hay que entenderlo de manera coherente; tacita aquí significa que no pueden crearse decretos leyes que versen sobre contenidos que tengan cualquier tipo de relación con la materia delegada, pero si se permite la delegación tacita, o sobre aspectos no expresamente indicados siempre que en la ley de facultades extraordinarias exista una relación de género o especie, entre ley y Decreto ley. Esto es lo más sensato y ordinario, un tema general se entrega al ejecutivo y este mediante uno o varios decretos leyes desarrolla cada uno de los subtemas que se contienen en el género en que consiste la ley de facultades extraordinarias.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y DECRETO LEY-Relación no es igual a la que se establece

entre ley y decretos reglamentarios (Salvamento de voto)

La relación entre ley de facultades extraordinarias y decretos leyes no es, no puede ser, igual a la que se establece entre ley y decretos reglamentarios en tanto que el decreto ley no se limita a “desarrollar” la ley de facultades extraordinarias se trata de una potestad legislativa que tiene un límite de contenido expresado en la ley pero que no tiene como cometido implementar o hacer efectivo un mandato legal a la manera de los decretos reglamentarios.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DICTADO CON FUNDAMENTO EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-5773

Tema: Relación entre la Ley de Facultades Extraordinarias y los Decretos Leyes.

Demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 20 del Decreto Ley 1295 de 1994, “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

Demandante: Ricardo Alvarez Cubillos

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Con el acostumbrado respeto, el suscripto Magistrado disiente de la decisión mayoritaria de esta Corporación al declarar Inexequible el artículo 20 del Decreto Ley 1295 de 1994. Las razones que me llevan a apartarme de la decisión son las siguientes:

La sentencia acoge el cargo según el cual con la expedición del artículo 20 del decreto 1295 de 1994, mediante el cual se regula el ingreso base para liquidar las prestaciones económicas a que tiene derecho un trabajador por concepto de accidente de trabajo o enfermedad profesional, el Presidente de la República se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias que fueron conferidas mediante el numeral 11 del art. 139 de la ley 100 de 1993 para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.

“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 pueden ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. En todo caso, la cotización continuará a cargo de los empleadores”.

Y el artículo 20 del decreto 1295 de 1994, que se considera inconstitucional porque no se deriva, porque constituye una extralimitación, porque regula un tema diferente; dice:

“Artículo 20 Ingreso base de liquidación.

Se entiende por ingreso base para liquidar las prestaciones económicas previstas en este decreto:

a). Para accidentes de trabajo.

El promedio de los seis meses anteriores, o fracción de meses, si el tiempo laborado en esa empresa fuese inferior a la base de cotización declarada e inscrita en la entidad administradora de riesgos profesionales a la que se encuentre afiliado.

b). Para enfermedad profesional.

El promedio del último año, o fracción de año, de la base de cotización obtenida en la empresa donde se diagnosticó la enfermedad, declarada e inscrita en la entidad administradora de riesgos profesionales a la que se encuentre afiliado”.

En mi opinión el Presidente de la República no excedió las facultades extraordinarias al regular el ingreso base de liquidación para liquidar las prestaciones económicas, en tanto que la determinación de esas prestaciones económicas para accidente de trabajo o para enfermedad profesional hace parte esencial de la organización y “administración” del Sistema General de Riesgos Profesionales.

La Corte fundamenta la inconstitucionalidad en una extralimitación del Presidente en la

regulación de una materia que no tiene relación con la delegada en la ley. La argumentación que se plantea se trae a colación el requisito de que la ley de facultades extraordinarias sea expresa y precisa de manera que el decreto ley no puede versar sobre competencias que no están establecidas directamente en el texto de la ley de facultades y que no se puede utilizar la materia delegada como un pretexto para deducir o establecer delegaciones tacitas.

Sobre la relación que debe existir entre materia delegada y contenido del Decreto-ley debemos hacer las siguientes precisiones:

a) No obedece a lógica alguna afirmar que las materias o contenidos de los decretos leyes deben estar “establecidos en el texto de la ley de facultades”. De manera tal que el decreto-ley sólo puede contener temas, instituciones, procedimientos, requisitos que “expresamente” estén escritos en la ley de facultades. Se trataría de un criterio de enunciación exhaustiva y detallada sobre lo que debe contener el decreto ley. Las delegaciones de un tema permiten que se haga una relación de otros asuntos, no expresa y literalmente indicadas en la ley pero entre los cuales existe una relación directa.

b) La exigencia constitucional de precisión impide las delegaciones en blanco, esto es, que una ley de facultades extraordinarias pueda entenderse como instrumento para que el ejecutivo pueda “hacerlo todo” tal como sería una delegación para que el Presidente resuelva todos los temas económicos”, “todos los temas necesarios para alcanzar la paz”, “Establezca un nuevo régimen de educación” todas estas hipótesis de delegación sería inconstitucional no solo por genéricas sino por ambiguas y porque supondrían vaciar las funciones legislativas del Congreso, en beneficio del ejecutivo sin límite ni elemento de control.

c) La precisión de las leyes de facultades extraordinarias impide que haya una delegación tacita, pero esto hay que entenderlo de manera coherente; tacita aquí significa que no pueden crearse decretos leyes que versen sobre contenidos que tengan cualquier tipo de relación con la materia delegada, pero si se permite la delegación tacita, o sobre aspectos no expresamente indicados siempre que en la ley de facultades extraordinarias exista una relación de género o especie, entre ley y Decreto ley. Esto es lo más sensato y ordinario, un tema general se entrega al ejecutivo y este mediante uno o varios decretos leyes desarrolla cada uno de los subtemas que se contienen en el género en que consiste la ley de facultades

extraordinarias.

d) La relación entre ley de facultades extraordinarias y decretos leyes no es, no puede ser, igual a la que se establece entre ley y decretos reglamentarios en tanto que el decreto ley no se limita a “desarrollar” la ley de facultades extraordinarias se trata de una potestad legislativa que tiene un límite de contenido expresado en la ley pero que no tiene como cometido implementar o hacer efectivo un mandato legal a la manera de los decretos reglamentarios.

En el caso que nos ocupa no puede exigirse que el texto de la ley 100 art. 139-11 se diga expresamente que “se delega la competencia de establecer el monto del ingreso base de liquidación para liquidar las prestaciones económicas propias del sistema general de riesgos profesionales”. Es una exigencia desproporcionada exigirle al Congreso que en su ley de delegación llegue a extremos de detalle como los que se expresan como reparos de inconstitucionalidad en la sentencia.

Debe existir una relación de conexidad directa, una relación de consecuencia o una relación de género o especie, sólo así se puede establecer una comprensión racional de la institución de la delegación legislativa que permita lograr los objetivos de colaboración entre el ejecutivo y el legislativo dentro de un Estado social de derecho y al mismo tiempo salvaguardar los riesgos de acumulación o concentración de poderes en cabeza del Presidente de la República. Tal y como señalábamos inicialmente el significado de administración del sistema general de riesgos profesionales incluiría 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. Las normas que permiten pagar prestaciones económicas, la manera como se determina el ingreso base de liquidación nos muestra un procedimiento necesario para que funcione, para que se administre el sistema general de riesgos profesionales.

Ahora bien no toda relación de conexidad es válida para fundamentar un decreto ley, se requiere que esta relación sea necesaria y que el decreto ley sea consecuencia de la materia delegada. Esto debe determinarse en el caso concreto. La decisión de declarar inconstitucional el decreto ley 1295/94 en su artículo 20 parece estar fundada en una tesis según la cual la delegación contenida en ley de facultades extraordinarias “no puede hacerse

a materias o temas, sino a contenidos expresos o literales contenidos en la ley.

Otro aspecto que fundamenta este salvamento de voto es lo relativo a que el contenido del art. 20 decreto ley 1295/94, fue objeto de expresa remisión por el Congreso de la República. En efecto la ley 776 de 2002 se remite al contenido del D-ley 1295/94 y expresamente lo hace “a las prestaciones económicas a las que se refiere el decreto 1295/94” dentro de las que se encuentran el art. 20 demandado. La ley 776 de 2002 modificó algunos aspectos y se remitió en su contenido al decreto ley.

Si el propósito del control de constitucionalidad de los decretos leyes es evitar que éstos constituyan una mengua a los poderes del Congreso y evitar que el Presidente mediante decretos leyes exceda las facultades otorgadas por el Congreso y aquí se observa de manera clara que el Congreso consideró que no existía infracción alguna en tanto que se remite en ley posterior al contenido del decreto ley enjuiciado bien sea por convalidación o por reconocimiento de la correcta competencia del decreto ley. No existe extralimitación o usurpación de competencias del Congreso.

Ahora bien, si la vigencia del decreto ley 1295/94 esta determinada por el contenido de la ley 776, la inconstitucionalidad del decreto, la pérdida de vigencia del art. 20, afecta a su vez el contenido de la ley 776 de 2002. Es inconsistente que un contenido, un tema, el ingreso base de liquidación de prestaciones económicas por accidentes o enfermedades sea declarado inconstitucional porque no fue expedido por el Congreso, porque esta regulación es una usurpación de funciones del Congreso, pero el mismo Congreso en una ley posterior, hoy vigente se remita en su contenido a estas disposiciones.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1. Ver entre otras, sentencia C- 1177 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C- 734 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2. La Corte ha examinado el Decreto Ley 1295 de 1994 en los siguientes fallos: C-046/96; C-189/96; C- 773/98; C- 331/99; C- 164/00; C-013/02; C- 452/02; C- 453/02; C- 582/02 y C-250/04

3. Con salvamentos parciales de voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Manuel José Cepeda Espinosa.

4. Entre muchas otras, C- 164/00; C- 271/00; C- 429/00; C- 727/00; C- 1316/00; C- 1493/00; C- 503/01; C- 921/01; C-1252/01; C- 483/03; C- 691/03; C- 306/04 y C- 349/04.

5. Sentencia C- 734 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

6 Ibídem.

7 Ver entre otras sentencias la C.306 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil

8 Ver sentencia C-097 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

10. Con salvamentos parciales de voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Manuel José Cepeda Espinosa.

11. Con salvamentos parciales de voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Manuel José Cepeda Espinosa.