

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Ejercicio mediante acto de Ministro Delegatario/DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES EN MINISTRO- Procedencia/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisitos para la delegación presidencial en Ministro

La Corte Constitucional considera que el ejercicio de facultades extraordinarias mediante acto del Ministro Delegatario es válido, pues a la luz del artículo 196 de la Constitución, el Presidente de la República puede delegar en tal funcionario, bajo la responsabilidad de éste, “funciones constitucionales” de las que en razón de su investidura le corresponden, “tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno”. Desde luego, hay varios requisitos que deben reunirse para que la aplicación de la figura constitucional tenga lugar: ha de darse la situación de un traslado del Presidente a territorio extranjero; ese traslado debe tener lugar en ejercicio de su cargo; debe configurarse la designación expresa de uno de los ministros, en el orden de precedencia legal; y, en el mismo acto, debe indicar el Jefe del Estado, de manera taxativa, cuáles de sus funciones delega en su ministro en esa ocasión. Para la Corte es claro que, si uno de estos requisitos no se cumple, el acto de delegación carece de efectos y, en consecuencia, los actos concretos que el ministro delegatario haya cumplido -que en esa hipótesis habría efectuado sin autorización y, por tanto, sin competencia- son inconstitucionales.

DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES EN MINISTRO-Incompetencias sobre validez del acto

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites al Presidente/EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Contenido

Ha sido reiterada la jurisprudencia de esta Corte, como lo fue en el pasado la de la Corte Suprema de Justicia, en sostener que cuando el Presidente de la República es revestido de facultades extraordinarias está doblemente limitado -en el tiempo y en la materia-, toda vez que la función legislativa no es la suya. Corresponde al Congreso, y cuando éste autoriza al Jefe del Estado para legislar, debe indicar con precisión cuál será el lapso en que le es permitido hacerlo y cuál será específicamente el asunto a él confiado de manera excepcional y taxativa. Cuando el acto presidencial correspondiente se extiende a temas diversos del

señalado en la ley de facultades o se expide cuando el término de las mismas ha expirado, el Gobierno invade la órbita constitucional propia del Congreso, en una forma de exceso en el ejercicio de las atribuciones conferidas y, por tanto, viola no solamente el artículo 150, numeral 10, sino el 113 de la Constitución Política y todo el sistema de distribución de competencias entre las ramas del poder público.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No hay lugar a implícitas

La Corte repite que no hay lugar en esta materia a las facultades implícitas. La relación entre el señalamiento hecho por el Congreso -que debe ser expreso y preciso- y el contenido del decreto o los decretos que se dicten, con la pretensión de desarrollar las facultades extraordinarias, debe ser directa. No se admiten la analogía ni las interpretaciones extensivas. Y se viola la Constitución cuando se entiende que una cierta facultad incorpora o incluye otras, no expresas.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Temporalidad

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Materialidad

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ORGANIZAR SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES-No incluye autorización para dictar norma referente a costo de trámites originado en controversias sobre incapacidad permanente

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ORGANIZAR SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES-Calificación de grado de incapacidad producida y quien pagará costos para medir rango de incapacidad

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ORGANIZAR SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES-Cambio de fondo de la disposición legal

UNIDAD NORMATIVA-Extensión a toda la norma

INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL-Inconstitucionalidad al gravar a solicitante con costos que genere trámite ante junta de calificación de invalidez

Referencia: expediente D-2562

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 43 del Decreto 1295 de 1994

Actora: Natalia Lopez

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad (parcial) que, en uso de su derecho político, presentó la ciudadana Natalia López contra el artículo 43 del Decreto 1295 de 1994, “Por el cual se determina la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales”.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“DECRETO NUMERO 1295 DE 1994

(junio 22)

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 43.- Controversias sobre la incapacidad permanente parcial. Cuando se susciten controversias sobre la declaración, evaluación, revisión o determinación del grado de la incapacidad permanente parcial, o de su origen, aquéllas serán resueltas por las juntas de calificación de invalidez, para lo cual se seguirá el trámite previsto en los artículos 41 y siguientes de la Ley 100 de 1993, y sus reglamentos.

Los costos que genere el trámite ante las juntas de calificación de invalidez serán de cargo de quien los solicite, conforme al reglamento que expida el Gobierno Nacional.

En caso que la decisión sea favorable al trabajador, la entidad administradora de riesgos profesionales deberá reembolsarle las sumas pagadas, reajustadas considerando como factor el interés bancario corriente, certificado para el período correspondiente por la Superintendencia Bancaria, correspondientes al momento en el cual el afiliado efectuó el pago”.

II. LA DEMANDA

Considera la actora que la disposición acusada vulnera el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política.

Manifiesta que la norma demandada excede la ley de facultades, que le otorgó al Ejecutivo apenas una autorización de regulación; dice que el precepto está en contra de la disposición habilitante, al modificar lo relativo al pago de los honorarios de las juntas de invalidez, punto no contemplado en las facultades, y que contradice lo estatuido en el artículo 42 de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con el cual tales honorarios serán pagados por la entidad de previsión social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante.

A juicio de la demandante, el Gobierno, mediante el artículo impugnado, no podía reformar lo dispuesto por el citado artículo de la Ley 100 de 1993, y que, en consecuencia, también por ese aspecto el Presidente de la República se excedió en el uso de las facultades

extraordinarias, otorgadas tan sólo para regular la administración del sistema de riesgos profesionales.

Finalmente, la actora afirma que no existe razón alguna para modificar lo relativo al pago de los honorarios de las juntas de calificación de invalidez cuando ésta provenga de un accidente de trabajo, ya que la propia Ley 100 de 1993 tiene previsto tal procedimiento, el cual corresponde al de invalidez por riesgo común.

La norma impugnada -añade- afecta a muchos de los afiliados al sistema de riesgos profesionales, ya que en su mayoría no cuentan con los recursos para pagar los honorarios de la junta.

III. INTERVENCIONES

El ciudadano Pedro Nel Londoño Cortés, actuando como apoderado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, presenta escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad de la disposición acusada.

El interviniente, al comparar el contenido de los artículos 42 de la Ley 100 de 1993 y 43 del Decreto Ley 1295 de 1994, observa que regulan aspectos y situaciones de hecho diferentes. Por tanto, al contrario de lo que entiende la demandante, piensa que el segundo de los artículos enunciados no modifica al primero.

Manifiesta que el artículo 42 de la Ley 100 se refiere en general a la calificación de la invalidez y la determinación de su origen, evento en el cual los honorarios de los miembros de la junta serán pagados por la entidad de previsión social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante; y dice que, por su parte, el artículo 43, demandado parcialmente, regula el pago de honorarios cuando hay controversia respecto de la declaración, evaluación, revisión o determinación del grado o del origen de la incapacidad permanente parcial, en cuyo caso, si se observa desacuerdo, se entra al campo de los riesgos profesionales, tema sobre el cual versaban las facultades del artículo 139, numeral 11, de la Ley 100 de 1993.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar constitucional el artículo

impugnado.

En primer término advierte que, en su concepto, debe integrarse la unidad normativa respecto de la totalidad del artículo 43 y no solamente efectuar el análisis constitucional respecto de lo demandado.

En cuanto al contenido de la norma acusada, estima el Procurador que ella no desbordó el límite material de las facultades extraordinarias concedidas, por cuanto el tema abordado en el Decreto 1295 de 1994 -organización del Sistema General de Riesgos Profesionales-, guarda estrecha relación con el contenido de la norma demandada, el cual se refiere a las controversias que pueden darse respecto de la incapacidad permanente parcial, que surge como consecuencia de un accidente de trabajo, y a los gastos que genera la pertinente reclamación ante la Junta de Calificación de Invalidez.

En tal sentido, considera que el Gobierno Nacional no excedió los límites establecidos en la ley de facultades y, por el contrario, cumplió con su cometido y desarrolló las materias respecto de las cuales fue autorizado.

Agrega que lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 43 del Decreto 1295 de 1994 no implica derogación del artículo 42 de la Ley 100 de 1993, ya que la remisión que se hace a esta norma tiene por objeto la aplicación del trámite allí contenido para determinar las incapacidades por enfermedades y accidentes de trabajo.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. La expedición del Decreto 1295 de 1994, al cual pertenece la norma demandada. El Ministro Delegatario y el ejercicio de facultades extraordinarias

Observa la Corte que el Decreto 1295 de 1994, del cual hace parte el artículo demandado, fue expedido por el Ministro de Gobierno (hoy del Interior), invocando su carácter de Ministro Delegatario de las funciones presidenciales.

La Corte Constitucional considera al respecto que el ejercicio de facultades extraordinarias mediante acto del Ministro Delegatario es válido, pues a la luz del artículo 196 de la Constitución, el Presidente de la República puede delegar en tal funcionario, bajo la responsabilidad de éste, “funciones constitucionales” de las que en razón de su investidura le

corresponden, “tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno”.

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

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

En el presente proceso, analizado el Decreto 1266 de 1994 (junio 21), por el cual se delegaron en el Ministro de Gobierno varias funciones presidenciales, se encuentra que en efecto, entre ellas estaba la prevista en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, es decir el ejercicio de facultades extraordinarias.

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

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

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

exclusiva competencia el Consejo de Estado.

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

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

2. Exceso en el uso de facultades extraordinarias. Si la ley habilitante ha previsto expresamente algo, no está facultado el Presidente de la República para modificarlo so pretexto de desarrollar la autorización legislativa. Necesidad de someterse a la precisión de la ley de facultades. Inconstitucionalidad del acto que modifica normas legales previas sin facultad expresa

Ha sido reiterada la jurisprudencia de esta Corte, como lo fue en el pasado la de la Corte Suprema de Justicia, en sostener que cuando el Presidente de la República es revestido de facultades extraordinarias está doblemente limitado -en el tiempo y en la materia-, toda vez que la función legislativa no es la suya. Corresponde al Congreso, y cuando éste autoriza al Jefe del Estado para legislar, debe indicar con precisión cuál será el lapso en que le es permitido hacerlo y cuál será específicamente el asunto a él confiado de manera excepcional y taxativa.

Cuando el acto presidencial correspondiente se extiende a temas diversos del señalado en la ley de facultades o se expide cuando el término de las mismas ha expirado, el Gobierno invade la órbita constitucional propia del Congreso, en una forma de exceso en el ejercicio de las atribuciones conferidas y, por tanto, viola no solamente el artículo 150, numeral 10, sino el 113 de la Constitución Política y todo el sistema de distribución de competencias entre las ramas del poder público.

La Corte repite que no hay lugar en esta materia a las facultades implícitas. La relación entre el señalamiento hecho por el Congreso -que debe ser expreso y preciso- y el contenido del decreto o los decretos que se dicten, con la pretensión de desarrollar las facultades

extraordinarias, debe ser directa. No se admiten la analogía ni las interpretaciones extensivas. Y se viola la Constitución cuando se entiende que una cierta facultad incorpora o incluye otras, no expresas.

A la luz de estos principios, será examinado el caso de la norma demandada.

Las facultades extraordinarias fueron otorgadas al Presidente de la República mediante la Ley 100 de 1993, artículo 139, numeral 11, en los siguientes términos:

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

(...)

11. Dictar las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales como un conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. En todo caso, la cotización continuará a cargo de los empleadores”.

En cuanto al aspecto temporal, se encuentra que la Ley 100 de 1993 fue publicada en el Diario Oficial N° 41148 del 23 de diciembre de ese año. Y, como el término de seis meses para expedir los decretos leyes se contaba desde tal fecha de publicación en adelante, venció el 23 de junio de 1994. Lo cual implica que, habiendo sido expedido el Decreto del que hace parte la norma demandada el día 22 de junio de 1994, ello se hizo con arreglo a la Constitución, lo que trae como consecuencia su exequibilidad desde ese punto de vista.

Empero, en cuanto se refiere al aspecto material de las facultades, no estima la Corte lo mismo, ya que, si ellas fueron conferidas para organizar el Sistema de Riesgos Profesionales, que en la Ley se concibe 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 de los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como

consecuencia del trabajo que desarrollan”, no estaba incluida la autorización legislativa para dictar normas referentes a los costos de trámites originados en controversias específicas sobre si en determinados casos existe o no la incapacidad permanente de un trabajador.

El ámbito delimitado por el legislador ordinario, que circunscribía y precisaba el poder excepcional del extraordinario, no era otro que la estructura orgánica y normativa del sistema de riesgos, y de ninguna manera comprendía la normatividad sobre solución de litigios o discrepancias referentes a incapacidades laborales en su relación, ya no con los riesgos, sino con los siniestros ocurridos en el ejercicio de la actividad laboral.

Así, una cosa es el sistema administrativo y operacional que organice el legislador para atender a los trabajadores en las hipótesis de enfermedades profesionales o accidentes de trabajo -que era la materia objeto de las facultades extraordinarias- y otra muy diferente la definición de controversias relativas a la existencia o inexistencia de un daño que en la salud del trabajador signifique su incapacidad total o parcial, o su invalidez, o la regulación de las fórmulas para medir su magnitud, con miras a la protección que merece, o de la autoridad científica encargada de establecer la mayor o menor amplitud del perjuicio causado, en relación con la aptitud laboral del paciente. En otros términos, la calificación del mayor o menor grado de la incapacidad producida no hace parte del sistema de organización administrativa sobre riesgos profesionales, aunque la incapacidad o invalidez sean la consecuencia de accidentes de trabajo o de enfermedades profesionales.

Ese tema pertenece a una órbita distinta de la legislación, pese a la relación de causalidad que pueda establecerse. Lo que se regula en las normas legales pertinentes ya no es la manera en que el sistema administrativo y de manejo de riesgos habrá de organizarse, sino el régimen jurídico atinente a la verificación médica y laboral de la incapacidad que haya podido sobrevenir, y acerca de la forma en que las controversias al respecto serán definidas.

Tampoco encaja en el ámbito de las facultades extraordinarias -que, se repite, aludieron únicamente a la organización del sistema- la definición sobre quién deberá pagar los costos inherentes a la actividad del cuerpo conformado para medir el rango de la incapacidad ocasionada, menos todavía cuando tal previsión resultaba ostensiblemente innecesaria en el texto del Decreto Ley, en cuanto la propia ley habilitante (Ley 100 de 1993), había previsto

en su artículo 43 que los honorarios de los miembros de la Junta Nacional para la Calificación de los Riesgos de Invalidez serían pagados “en todo caso” por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente.

Es claro -para aludir a argumentos de uno de los intervinientes en el proceso- que la Corte no identifica los conceptos de “costos” -a que se refiere el artículo impugnado- y de “honorarios” -contemplado en el artículo 42 de la Ley 100 de 1993-, pues el primero es más amplio que el segundo. Pero justamente esa circunstancia muestra de bulto la modificación que el artículo demandado introdujo al precepto de la ley habilitante. En efecto, al gravar con todos los costos a quienes soliciten la medición del grado de incapacidad laboral, a cargo de las juntas de calificación de invalidez, incluyó allí mismo los costos por honorarios de los miembros de aquéllas, con evidente mutación en el sujeto pasivo de tales erogaciones.

Como el sentido de la nueva norma es claramente distinto del que la ley de facultades había consagrado, puede verse a las claras que en realidad hubo cambio de fondo de la disposición legal, en perjuicio de los trabajadores, para lo cual no estaba autorizado el Presidente de la República.

Los motivos expuestos son suficientes para que se declare que, en lo demandado, el Gobierno se excedió en el uso de las facultades extraordinarias.

3. Violación de las normas constitucionales sobre seguridad social y especial protección al trabajo. No es el trabajador quien debe asumir los costos relativos a la verificación de su eventual incapacidad laboral

Las razones expuestas permiten a la Corte concluir en la inexequibilidad de los apartes objeto de glosa en la demanda.

Sin embargo, también resulta inconstitucional la norma acusada, en su integridad, por cuanto se opone sustancialmente a la Constitución Política. Lo cual significa que, aun en el caso de que hubiese sido aprobada en su materia por el Congreso de la República, sería igualmente inexequible.

En efecto, el artículo 25 de la Constitución asegura la protección especial al trabajo en sus distintas modalidades, y hace imperativo que las relaciones laborales se desenvuelvan en

condiciones dignas y justas; el 53 *Ibíd*em garantiza a todos los trabajadores, como normas mínimas que rigen el trabajo, entre otras, la seguridad social y la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, y prohíbe al legislador menoscabar la libertad, la dignidad humana y los derechos de los trabajadores.

Por su parte, el artículo 54 de la Carta Política obliga al Estado a garantizar a los minusválidos -que no a otra condición queda reducido el trabajador incapacitado permanentemente en los eventos de la norma demandada- el derecho a un trabajo “acorde con sus condiciones de salud”, las cuales, por lo tanto, deben ser verificadas, no por el deseo o la solicitud del trabajador afectado, sino por ministerio del precepto fundamental exigible al Estado y al sistema de seguridad social.

Por otra parte, según expreso mandato del artículo 13 de la Constitución, el Estado debe proteger a las personas que por su condición económica, física o mental -en este caso los trabajadores inválidos como consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional- se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. No dice la norma que, precisamente cuando tales condiciones de desprotección se configuren, el Estado deba reservar un trato preferente a quienes gocen de posibilidades económicas para obtener que su situación física o mental, en los indicados eventos, sea evaluada.

El Estado, según el artículo 47 de la Constitución, adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran. Y para nada de ello exige la Constitución una capacidad financiera mínima de quien se encuentre en tales hipótesis, ni que paguen para tener derecho a la evaluación correspondiente, menos todavía tratándose de trabajadores, quienes, por serlo, merecen ser especialmente protegidos (art. 25 C.P.).

La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, según los términos del artículo 48 de la Constitución, razón por la cual no entiende la Corte cómo, mediante la norma examinada, pretende condicionarse la prestación de un servicio esencial en materia de seguridad social -la evaluación de una incapacidad laboral- al pago, poco o mucho, que haga el trabajador accidentado o enfermo -

por causas de trabajo- para sufragar los costos de un organismo creado por el legislador para el efecto. Ese criterio legal elude la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público en cuestión, y promueve la ineficiencia y la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social, a la vez que convierte en ilusorio el principio de la universalidad.

Tampoco es comprensible, a la luz de los enunciados preceptos superiores, que el acceso del trabajador a la evaluación se condicione al veredicto o dictamen de la junta de calificación de invalidez, despropósito en el que incurre la disposición enjuiciada cuando limita el reembolso de las sumas pagadas por el afiliado al hecho de que tal decisión le sea favorable. Y ello, aunque se contemple el pago con intereses, puesto que el servicio debe ser prestado inmediatamente surge la necesidad de la evaluación y sin condiciones.

Atendiendo la sugerencia del Procurador General de la Nación en el sentido de integrar la unidad normativa con la totalidad del artículo al que pertenece el inciso demandado, la Corte extenderá los efectos de la inconstitucionalidad aludida a todo el precepto.

Y ello, toda vez que el cotejo del conjunto permite a la Corporación configurar una proposición jurídica completa, tanto en lo que se refiere al exceso en el uso de las facultades extraordinarias, pues, en este aspecto, el contenido general de la norma acusada no corresponde a la organización del sistema de riesgos profesionales sino a la solución de controversias en lo que toca con la medición del nivel de incapacidades laborales, como en lo concerniente a la vulneración del contenido material de principios y normas constitucionales.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase INEXEQUIBLE el artículo 43 del Decreto 1295 de 1994.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-164/00

UNIDAD NORMATIVA-Razón para integración (Salvamento de voto)

La integración de la unidad normativa únicamente se justifica cuando el texto acusado carece de sentido autónomo o cuando la eliminación de la norma por efecto del fallo resultaría inocuo de no verificarse aquella.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ORGANIZAR SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES-Es necesaria definición de mecanismos para resolver conflictos relacionados con incapacidades (Salvamento de voto)

JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Honorarios de los miembros no hacen parte de los costos que genere el trámite (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Racionalización de gastos a través de imposición de carga al solicitante de los servicios (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-2562

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 43 del decreto 1295 de 1994.

Actora: Natalia Lopez

Magistrado Ponente:

1. Con el acostumbrado respeto, presento las razones por las cuales salvo el voto en el proceso de la referencia. En opinión de la mayoría, debe integrarse la proposición normativa completa a fin de analizar la totalidad del precepto parcialmente acusado.

2. En la sentencia no se explican las razones por las cuales es necesario integrar la unidad normativa. La mayoría se limita a señalar que atiende la sugerencia del Procurador General de la Nación, por cuanto “el cotejo del conjunto permite a la Corporación configurar una proposición jurídica completa, tanto en lo que se refiere al exceso en el uso de las facultades extraordinarias, ... como en el concerniente a la vulneración del contenido material de principios y normas constitucionales”.

La integración de la unidad normativa únicamente se justifica cuando el texto acusado carece de sentido autónomo o cuando la eliminación de la norma por efecto del fallo resultaría inócua de no verificarse aquella. El texto acusado establecía que los costos que generaran los trámites ante las juntas de calificación de invalidez serían a cargo del solicitante. Se trataba de un texto que, indudablemente, contenía una norma autónoma y cuya eliminación no tenía efectos inócuos. Por lo tanto, considero que no se ha debido integrar la unidad normativa.

3. El primer motivo de inconstitucionalidad fue explicado por la mayoría en los siguientes términos:

“El ámbito delimitado por el legislador ordinario, que circunscribía y precisaba el poder excepcional del extraordinario, no era otro que la estructura orgánica y normativa del sistema de riesgos, y de ninguna manera comprendía la normatividad sobre solución de

litigios o discrepancias referentes a incapacidades laborales en su relación, ya no con los riesgos, sino con los siniestros ocurridos en el ejercicio de la actividad laboral”

El numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República 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...”

Las facultades fueron otorgadas para que se dictaran disposiciones relacionadas con la administración del servicio de atención de riesgos profesionales. Para tal efecto, el legislador dispuso que la administración debía considerar el conjunto de entidades (aspecto orgánico), las normas aplicables y los procedimientos y, finalmente, el objetivo (prevenir, proteger y atender a los trabajadores por las enfermedades y los accidentes sobrevenidos con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan). Es decir, la expresión administración no alude, de manera exclusiva, a la estructura orgánica del sistema general de riesgos profesionales, sino que abarca a los responsables de la prestación del servicio, las condiciones bajo las cuales se presta, los procedimientos que deben seguirse para su acceso y su objeto.

La solución de los conflictos que genere la prestación de un servicio, constituye uno de los aspectos centrales en la administración del mencionado servicio, pues aquella permite definir el contenido de la obligación de la entidad. En el caso concreto, la definición de mecanismos para resolver los conflictos relacionados con las incapacidades en el ámbito de los riesgos profesionales, es necesaria para lograr la debida protección y atención “a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan”. No puede olvidarse, como lo hace la mayoría, que el sistema de riesgos profesionales funciona como un sistema de seguros, que únicamente cubre los siniestros relacionados directamente con el vínculo laboral y de acuerdo al daño generado. Está vedado atender siniestros que no guarden relación directa con estos aspectos, pues no pueden destinar recursos para atender casos no comprendidos

dentro del subsistema de riesgos profesionales en el régimen de seguridad social. De igual manera, los afectados tienen derecho a discutir ante los administradores el alcance de sus obligaciones. Por lo tanto, se puede concluir que la solución de las mencionadas controversias guarda relación directa con la administración del sistema de riesgos profesionales.

4. En cuanto al cargo de la demanda, relacionado con el tema de los costos, la mayoría considera que la Ley 100 ya había señalado que los honorarios estaban a cargo de la entidad de previsión o seguridad social correspondiente y que, por lo tanto, se evidencia “de bulto la modificación que el artículo demandado introdujo al precepto de la ley habilitante”.

El inciso originalmente demandado disponía que:

“Los costos que genere el trámite ante las juntas de calificación de invalidez serán de cargo de quien los solicite, conforme al reglamento que expida el Gobierno Nacional”.

Los honorarios de los miembros de las juntas de calificación de invalidez no hacen parte de los “costos que genere el trámite”. La norma aludía a aquellas expensas necesarias para analizar la petición del afectado, tales como exámenes médicos o de laboratorio, etc. Es decir, el legislador extraordinario había identificado un gasto operacional que había decidido trasladarlo a los solicitantes de la revisión de la calificación de invalidez. Claramente estos gastos operacionales no incluyen los honorarios, los cuales ya estaban cubiertos en los términos de la Ley 100 de 1993. Se aprecia de manera patente la errada interpretación de la mayoría.

5. Finalmente, la mayoría sostiene que desde el punto de vista material, la norma desconoce la Carta. Para apoyar esta consideración, se anota que:

“La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, según los términos del artículo 48 de la Constitución, razón por la cual no entiende la Corte cómo, mediante la norma examinada, pretende condicionarse la prestación de un servicio esencial en materia de seguridad social -la evaluación de una incapacidad laboral- al pago, poco o mucho, que haga el trabajador accidentado o enfermo -por causas de trabajo- para sufragar los costos de un organismo creado por el legislador para

el efecto. Este criterio legal elude la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público en cuestión, y promueve la ineficiencia y la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social, a la vez que convierte en ilusorio el principio de la universalidad”.

La norma declarada inconstitucional si promueve los valores que la Constitución exige que el sistema de seguridad social proteja. El principio de universalidad tiene por objeto que el sistema atienda el mayor número de personas posibles (idealmente al universo). Esta pretensión únicamente se logra con la utilización óptima de los recursos del sistema (principio de eficiencia). Para alcanzar una eficiente destinación de los recursos, el legislador extraordinario consideró oportuno imponer una carga a los solicitantes de los servicios, a fin de racionalizar el gasto que genera la atención de las peticiones. El mecanismo utilizado busca evitar que se presenten peticiones carentes de fundamento, las cuales sobrecargan el sistema y obligan a destinar cuantiosos recursos, los que requiere el sistema subsidiado por ejemplo, para atender tales solicitudes. Así las cosas, no puede sostenerse que se eluda la solidaridad. Todo lo contrario, esta se promueve al garantizar, gracias al gasto racional, que se amplíe la cobertura del sistema o que se mejore la atención. Estos últimos propósitos, claramente, constituyen desarrollo de la solidaridad. De otro lado es claro que la inicial determinación del grado de incapacidad carece de costo, dado que la norma se refiere a los gastos adicionales asociados a la reclamación que se presenta por el interesado.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-164/00

DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES-No implica asistencia a evento deportivo en el exterior (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-2562

Los suscritos magistrados, aunque compartimos enteramente la decisión adoptada, consideramos que la Corte ha debido pronunciarse, al menos en la motivación, acerca de que asistir a un evento deportivo en el exterior y por importante que sea, no implica ejercicio de

la función presidencial ni puede dar lugar, a la luz de la Constitución Política, a delegar en un ministro las funciones del Jefe del Estado.

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

En el presente proceso, analizado el Decreto 1266 de 1994 (junio 21), por el cual se delegaron en el Ministro de Gobierno varias funciones presidenciales, se encuentra que en efecto, entre ellas estaba la prevista en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, es decir el ejercicio de facultades extraordinarias.

También se observa que el Presidente de la República abandonó el territorio nacional durante los días 22, 23, 25 y 26 de junio de 1994, y que el Decreto objeto de examen fue expedido justamente el 22 de junio.

(...)sin embargo, (...)la salida del Presidente de la República hacia territorio de los Estados Unidos de Norteamérica no tuvo por finalidad, como en el mismo Decreto se reconoce, el ejercicio de ninguna de las atribuciones propias del Jefe del Estado. Su viaje obedeció al propósito exclusivo de “acompañar a la Selección de Fútbol de Colombia en sus partidos en el campeonato mundial”.

(...)la posibilidad de delegar funciones en un ministro, por haber salido el Presidente de la República de territorio colombiano, únicamente tiene cabida sobre la base insustituible de que ella se enmarque en el ejercicio del cargo del Presidente, como bien lo indica el artículo 196 de la Carta Política.

Aunque es muy importante el estímulo el Estado, del Gobierno y de la sociedad a la actividad

deportiva y no desconociendo la Corte que la presencia de una figura como el Presidente de la República en los partidos que juegue Colombia, particularmente en un compromiso de trascendencia como el Campeonato Mundial de Fútbol puede tener algún influjo en el rendimiento de los jugadores -aunque a veces no resulte tan positivo el resultado, como lo demuestra justamente el evento internacional en referencia-, forzoso es concluir que la asistencia física del Presidente de la República a los partidos no hace parte del cúmulo de funciones a él encomendadas por la Constitución, ni como Jefe de Estado, ni como Jefe de Gobierno, ni como Suprema autoridad administrativa. No estaba, entonces, actuando en ejercicio del cargo, lo cual implica que, al no cumplir uno de los requisitos que la Constitución exige para la delegación de funciones, ésta careció de toda validez y efecto, y por tanto el Ministro de Gobierno obró por fuera de competencia al expedir un decreto en desarrollo de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República.

(...)el objetivo buscado -el apoyo a la Selección- puede lograrse mediante la asistencia del Presidente a los estadios, no en ejercicio de su cargo -esto es, no en misión oficial-, sino mediante licencia que le permita abandonar temporalmente su condición de tal, evento en el cual puede el Jefe del Estado ser reemplazado por el Vicepresidente de la República (en la época de la expedición del Decreto del que se trata, por el Designado a la Presidencia de la República), ya que el caso sería el de una falta temporal del Presidente”.

Lamentamos de veras que la Corte haya preferido no tocar el tema, pues si bien la definición sobre validez del acto administrativo de delegación de funciones presidenciales corresponde al Consejo de Estado, esta Corporación ha debido sentar doctrina acerca del alcance de la norma constitucional que da base a la figura correspondiente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Fecha, ut supra