Sentencia C-252/04

PENSION DE INVALIDEZ POR RIESGO COMUN Y PENSION DE INVALIDEZ POR RIESGOS PROFESIONALES-Monto

PENSION DE INVALIDEZ POR RIESGO COMUN Y PENSION DE INVALIDEZ POR RIESGOS PROFESIONALES-No discriminación en monto por tratarse de sistemas diferenciados

SISTEMA GENERAL DE PENSIONES Y SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-Justificación de trato diferente dado elementos objetivos

PENSION DE INVALIDEZ POR RIESGO COMUN Y PENSION DE INVALIDEZ POR RIESGOS PROFESIONALES-Elementos diferenciadores

Para el otorgamiento de la pensión de invalidez por riesgo común, se requiere que el estado de invalidez haya sobrevenido por una causa no profesional, en tanto que la pensión de invalidez por riesgo profesional, requiere precisamente que el estado de invalidez se haya generado bien en una enfermedad profesional o en un accidente de trabajo. De allí deriva la diferencia en la cotización a uno y otro sistema. Adicionalmente, la pensión de invalidez por riesgo común debe ser cubierta y reparada por las aseguradoras a las cuales contribuye el trabajador, el Estado y la sociedad, mientras que el riesgo derivado de la actividad laboral debe ser amparado y reparado por el empleador a cuyo cargo se encuentra el trabajador, a través de las aseguradoras de riesgos profesionales. Como se ve son marcadas las diferencias que justifican el trato diferente que el legislador ha introducido en la regulación del monto de la pensión de invalidez por riesgo común y la pensión de invalidez por riesgo profesional. No obstante todas ellas derivan precisamente de la causa generadora del riesgo. El trato diferente en el monto, no obstante tratarse de una misma prestación, encuentra su justificación y razonabilidad, en que la fuente material de su reconocimiento, como lo son las cotizaciones a uno y otro sistema, y la causa que le da su origen, esto es, riesgo común o riesgo profesional, justifica la existencia de dos regímenes diferenciados, sin que por ello se vulnere la Constitución Política.

Referencia: expediente D-4941

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 de la Ley 100 de 1993 “por la cual se

crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"; y el artículo 10 de la Ley 776 de 2002 "por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales".

Demandante: Barnabi Jhon Palma Santana

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de marzo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política el ciudadano Barnabi Jhon Palma Santana, interpuso acción de inexequibilidad contra el artículo 40 de la Ley 100 de 1993, y el artículo 10 de la Ley 776 de 2002.

Por auto de 12 de noviembre del año 2003, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, al señor Ministro del Interior y de Justicia y al señor Ministro de Protección Social.

I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la normas demandadas, de conformidad con su publicación en los Diarios Oficiales Nos. 41.148 de diciembre 23 de 1993 y 45.037 de 17 de

diciembre de 2002.

“LEY 100 de 1993

(diciembre 23)

Artículo 40.  El monto de la Pensión de Invalidez. El monto mensual de la pensión de invalidez será equivalente a:

a.  El 45% del ingreso base de liquidación, más el 1.5% de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas de cotización que el afiliado tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras quinientas (500) semanas de cotización, cuando la disminución en su capacidad laboral sea igual o superior al 50% e inferior al 66%.

b.  El 54% del ingreso base de liquidación, más el 2% de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas de cotización que el afiliado tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras ochocientas (800) semanas de cotización, cuando la disminución en su capacidad laboral es igual o superior al 66%.

La pensión por invalidez no podrá ser superior al 75% del ingreso base de liquidación.

En ningún caso la pensión de invalidez podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual.

La pensión de invalidez se reconocerá a solicitud de parte interesada y comenzará a pagarse, en forma retroactiva, desde la fecha en que se produzca tal estado”.

LEY 766 de 2002

(diciembre 17)

Artículo 10.  Monto de la pensión de invalidez: Todo afiliado al que se le defina una invalidez tendrá derecho, desde ese mismo día, a las siguientes prestaciones económicas, según sea el caso:

a.  Cuando la invalidez es superior al cincuenta por cincuenta (50%) e inferior al sesenta y seis por ciento (66%), tendrá derecho a una pensión de invalidez equivalente al sesenta por ciento (60%) del ingreso base de liquidación;

b. Cuando la invalidez sea superior al sesenta y seis por ciento (66%), tendrá derecho a una pensión de invalidez equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del ingreso base de liquidación;

c. Cuando el pensionado por invalidez requiere el auxilio de otra u otras personas para realizar las funciones elementales de su vida, el monto de la pensión de que trata el literal anterior se incrementa en un quince por ciento (15%).

Parágrafo 1°. Los pensionados por invalidez de origen profesional, deberán continuar cotizando al Sistema General de Seguridad en Salud, con sujeción a las disposiciones legales pertinentes.

Parágrafo 2°. No hay lugar al cobro simultáneo de las prestaciones por incapacidad temporal y pensión de invalidez. Como tampoco lo habrá para pensiones otorgadas por los regímenes común y profesional originados en el mismo evento.

III. LA DEMANDA

Considera el ciudadano Barnabi Jhon Palma Santana, que los artículos 40 de la Ley 100 de 1993 y 10 de la Ley 776 de 2002, al establecer montos de pensión diferentes para los casos de invalidez proveniente de riesgo común o invalidez derivada de los riesgos profesionales, crean una distinción que carece de fundamento constitucional, pues el daño que genera en la persona la invalidez es el mismo, independientemente de que proceda de una u otra fuente.

En efecto, aduce que no es dado a la luz de la Constitución Política discriminar al invalido por riesgo común en relación con el que así lo es por riesgo profesional, pues con ello se desconocen los principios de eficiencia, solidaridad, universalidad y favorabilidad. Añade que la ley no puede establecer diferencias frente a hechos iguales como lo es la situación de invalidez de una persona.

Manifiesta que la pensión de invalidez es una garantía a la seguridad social derivada del derecho al trabajo y, por ello, se encuentra sujeta a condiciones dignas, justas, equitativas, sin que se puedan establecer discriminaciones de ninguna clase. Siendo ello así, las leyes acusadas al establecer montos de pensiones de invalidez proporcionalmente diferentes, profundiza la desigualdad, pues el sistema tiende a favorecer según el ingreso económico

más no la dignidad humana.

En los casos de invalidez por riesgo común, la ley no contempla la gran invalidez, como si lo hace para los riesgos profesionales, tasando el monto de éste último caso en el 90%, lo cual genera una gran desigualdad que no se encuentra justificada.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A juicio de la entidad interviniente, la solicitud de inexequibilidad propuesta por el demandante, resulta improcedente pues se trata de dos sistemas sustancialmente distintos, razón por la cual la distinción en los montos de pensión de invalidez no es irrazonable o injustificada.

Después de transcribir las disposiciones legales contenidas en el Decreto ley 1295 de 1994, en las cuales se reglamentan las características del subsistema de riesgos profesionales, así como la responsabilidad del empleador de asumir los riesgos profesionales de sus trabajadores y su obligación de reconocer y pagar las prestaciones y consecuencias derivadas del no pago de la afiliación o del no pago de la cotización, expresa que ellas son concordantes con los principios generales del Sistema de Seguridad Social, pero tienen en cuenta el hecho de que los riesgos profesionales sobrevienen por causa y con ocasión del trabajo prestado a un empleador y, en ese orden de ideas, el riesgo y el trabajo tienen un vínculo directo, de ahí la responsabilidad del empleador de proteger a sus trabajadores en ese tipo de eventos.

Luego de citar a partes de la sentencia C-453 de 2002, en la cual se examinó la naturaleza del aseguramiento especial del sistema de riesgos profesionales, aduce la entidad interviniente que la comparación que pretende el actor entre el riesgo común y el profesional no es sostenible, pues si en el sistema de riesgos profesionales se busca proteger al trabajador de contingencias creadas por el empleador y por las cuales debe responder de manera objetiva, no se puede pretender que las prestaciones otorgadas a las personas, o la base para liquidar las mismas, sean idénticas a las establecidas para el sistema general de pensiones. Argumenta que pretender lo mismo en la hipótesis contraria, es decir, que el sistema general de pensiones utilice como base para liquidar sus prestaciones económicas,

una base similar a la utilizada para los riesgos profesionales "[i]mplicaría desconocer los principios de eficiencia y solidaridad del Sistema General, y afectaría notablemente su equilibrio financiero, máxime cuando las cotizaciones realizadas a este último pretenden cubrir de manera general a la población cotizante de contingencias generales que son ajenas a las condiciones propias de cada trabajador".

Aduce el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que las características particulares del sistema de riesgos profesionales, se ponen de presente en las demás prestaciones a su cargo, como por ejemplo, el monto de las prestaciones económicas por incapacidad temporal es del ciento por ciento del salario base de liquidación y se extienden hasta que el trabajador alcance su plena rehabilitación, sin que puedan aplicarse limitaciones de cobertura, lo que sí sucede con el sistema de seguridad social en salud, pues en ese evento las prestaciones están limitadas en cuanto a su cobertura por el POS y las cuotas moderadoras. Lo mismo sucede, agrega, con la incapacidad permanente parcial, la que en el caso de riesgo profesional da lugar a una indemnización proporcional al daño producido por la actividad, en tanto que esa prestación no existe en el sistema general.

Así las cosas, para la entidad interviniente, las características propias de los dos sistemas, riesgo común y riesgo profesional, hace improcedente la comparación de los dos sistemas sobre la base del principio constitucional de igualdad.

2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

La apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia, solicita a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones demandadas pues, en su concepto, el actor da un tratamiento igual a dos situaciones desiguales y, para sustentar su afirmación se refiere a las definiciones legales respecto de los dos sistemas, esto es, riesgo común y riesgo profesional (art. 38 Ley 100 de 1993 y artículo 9 Ley 776 de 2002), de las cuales deduce que la diferencia que se presenta entre la pensión de invalidez por riesgo común y la derivada de riesgo profesional, radica en que la primera se produce fuera de la jornada laboral, en tanto la segunda es producto de una actividad laboral que desarrolla el trabajador, en su lugar de trabajo y como consecuencia del mismo.

Para la apoderada de la entidad interviniente, si bien los casos planteados por el accionante guardan cierta similitud fáctica, lo cierto es que el sistema de seguridad social integral los

ubica en regímenes diferentes, porque para el evento de accidentes de trabajo o enfermedad profesional, las condiciones se encuadran dentro del sistema general de pensiones y el sistema general de riesgos profesionales, mientras para el evento del riesgo común, el trabajador que sufre una incapacidad por ese concepto, se ubica en el sistema general de pensiones y el sistema general de salud.

Luego de realizar unas breves consideraciones respecto del derecho a la igualdad, aduce la entidad interviniente que el juicio de constitucionalidad en relación con el contenido normativo acusado, no viola el ordenamiento superior, por cuanto "[s]u aplicación al caso de la invalidez por riesgo profesional, generando unas consecuencias propias y exclusivas dentro del sistema general de riesgos profesionales, su inaplicación para el riesgo común crea una diferencia que deriva de la estipulación misma de la financiación de la pensión de invalidez por ese riesgo".

La diferencia entre uno y otro sistema surge claramente, a juicio de la entidad interviniente, de la normatividad propia de uno y otro sistema, razón por la cual las disposiciones acusadas no vulneran el ordenamiento superior "[e]n cuanto a que su aplicación para los casos de invalidez por riesgo profesional y riesgo común, generan unas consecuencias propias y exclusivas dentro del Sistema General de Seguridad Social".

Finalmente, manifiesta la apoderada de la entidad cuya intervención se resume, que el legislador se encuentra facultado para reglamentar o modificar los requisitos para obtener la pensión de invalidez por riesgos profesionales o riesgo común, según su evaluación acerca de la necesidad y conveniencia, pues ello se enmarca en el ejercicio propio de sus funciones, siempre y cuando no desconozca el ordenamiento constitucional, como sucede en el caso sub examine.

3. Intervención del Ministerio de Protección Social

La entidad interviniente manifiesta que disiente totalmente de lo alegado por el demandante, porque la violación del derecho a la igualdad requiere que se trate de condiciones iguales, lo cual en este caso no se cumple. Después de transcribir las definiciones sobre riesgo profesional y riesgo común, concluye en la diferencia entre uno y otro riesgo, de donde deduce que por lo tanto la normatividad debe también ser diferente.

Tras citar varias sentencias proferidas por esta Corte, en relación con el derecho a la igualdad, y de transcribirlas parcialmente, expresa que "[l]a modificación de las solas expectativas pensionales, contenidas en el artículo 40 de la Ley 100 de 1993 y 10 de la Ley 776 de 2002, para igualar los requisitos entre la pensión de invalidez por riesgo común y la pensión de invalidez por riesgos profesionales, como cargas especiales, con el fin de garantizar una equidad financiera para el pensionado generaría en nuestro sistema pensional un desequilibrio presupuestal, dado que no se cuenta con los recursos financieros para pretender nivelar estas dos modalidades".

Concluimos diciendo que en ninguna de las dos modalidades de pensiones se violan los artículos constitucionales que se refieren a la protección al trabajo como son el 1, 25 y 53 y, por el contrario, lo que el Legislador salvaguardó fue la protección para con el trabajador cuya actividad representa para él un riesgo y un peligro inminente".

Considera que el demandante interpreta en forma errónea las disposiciones acusadas, como quiera que los motivos tenidos en cuenta para la diferenciación y calificación entre la pensión de invalidez por riesgos profesionales y la derivada del riesgo común, parten de circunstancias distintas y, porque la naturaleza de la actividad desarrollada es completamente distinta.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación en concepto No. 3467 de enero 22 de 2004, solicita a esta Corporación declarar exequibles las disposiciones acusadas frente al cargo de violación alegado por el demandante, pues en su concepto, las normas cuestionadas no entrañan discriminaciones carentes de fundamento que puedan vulnerar el derecho de igualdad de los potenciales beneficiarios de la pensión de invalidez, por cuanto el régimen de cotizaciones y el monto a reconocer comporta una regulación que se halla referida a dos subsistemas del régimen pensional que están claramente diferenciados.

Después de citar la normatividad que regula la pensión de invalidez tanto por riesgo común, como por riesgo profesional, expresa que resulta claramente establecido que se trata de una misma prestación originada en regímenes legales claramente diferenciados. En efecto, manifiesta que el régimen de la pensión de invalidez por riesgo común implica la afiliación obligatoria del trabajador como cotizante, en tanto que en el régimen de la pensión de

invalidez por riesgo profesional requiere la afiliación obligatoria del empleador y de sus trabajadores dependientes, teniendo al empleador como cotizante. Así mismo, señala que en el riesgo común no se guarda relación con la actividad que realiza el trabajador lo que sí sucede en el riesgo profesional. También se refiere a la cobertura y reparación del riesgo común por parte de las aseguradoras, a las cuales contribuye el trabajador, el Estado y la sociedad, mientras que el riesgo profesional debe ser amparado y reparado por el empleador a través de las aseguradoras de riegos profesionales.

Después de transcribir las consideraciones que en un caso similar se debatió en esta Corte, en relación con la diferenciación de los dos regímenes, concluye en que no asiste razón al accionante al argumentar una diferencia carente de justificación, pues por el contrario, el Ministerio Pública considera que existen fundamentos objetivos en uno y otro caso que justifica la existencia de regímenes diferenciados.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. La materia sujeta a examen

Plantea el ciudadano demandante que vulnera la Constitución Política, el hecho de que los montos de la pensión de invalidez, tratándose de invalidez por riesgo común e invalidez por riesgos profesionales, sean proporcionalmente diferentes, pues con ello se establece una diferencia frente a hechos iguales que carece de fundamento y justificación y, por lo tanto, viola el principio de igualdad de los trabajadores y, desconoce las disposiciones constitucionales que garantizan la especial protección del trabajo, así como el derecho a obtener la situación más favorable al trabajador.

El argumento del actor parte de la comparación del ingreso base de la liquidación de la pensión de invalidez por riesgo común del sistema general de pensiones, con la del sistema de riesgos profesionales, de la cual deduce que en el segundo de los sistemas mencionados

se establece un ingreso base de liquidación superior y una pensión de gran invalidez, en tanto que el primero consagra una menor protección que no encuentra justificación en el ordenamiento superior.

Las entidades intervinientes y el Ministerio Público, coinciden en solicitar la declaratoria de exequibilidad de las normas cuestionadas, bajo el argumento de que a pesar de tratarse de la misma prestación, esto es, pensión de invalidez, se trata de dos regímenes que tienen un hecho generador y características diferentes que debieron ser observados por el legislador en el momento de realizar el proceso de formación de las leyes.

Corresponde entonces a esta Corporación establecer, si el tratamiento legal que otorgan el artículo 40 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 10 de la Ley 776 de 2002, en relación con el monto de la pensión de invalidez para los beneficiarios de la misma dentro de los subsistemas de invalidez por riesgo común e invalidez por riesgos profesionales, entraña una discriminación que carece de fundamento y, por lo mismo, violatoria del derecho a la igualdad de los trabajadores.

3. La normatividad expedida por el legislador en materia de pensión de invalidez por riesgo común e invalidez por riegos profesionales, no constituye una discriminación carente de fundamento, pues se trata de dos sistemas claramente diferenciados.

3.1. Aduce el demandante que el legislador estableció un situación diferente frente a hechos iguales, como lo es la pensión de invalidez, que no encuentra justificación, pues se trata de situaciones en las cuales las personas tienen los mismos padecimientos, razón por la cual la ley no puede asignar al invalido por riesgo común un monto de pensión inferior a quien se invalida en virtud de un accidente o enfermedad profesional.

Vistas así las cosas pareciera que al accionante le asiste razón, por cuanto se trata de personas que en virtud de una u otra causa, bien sea por riesgo común, ya por riesgo profesional, se encuentran en una situación de invalidez que les impide el desempeño propio de sus labores que les permita procurase su sustento y el de su familia. No obstante, la Corte encuentra que la diferencia en el monto de la pensión de invalidez aludida obedece al examen de ciertas razones objetivas que hacen imperiosa dicha diferencia, en aras de mantener la viabilidad del Sistema de Seguridad Social Integral, desarrollado precisamente en cumplimiento de lo establecido por el artículo 48 de la Constitución Política, mediante la

expedición de la Ley 100 de 1993. Siendo ello así, se hace indispensable traer a colación algunas disposiciones legales que regulan tanto la pensión de invalidez por riesgo común, como la derivada de riesgos profesionales.

3.2. La Ley 100 de 1993 contempla tres aspectos primordiales de la seguridad social, como son: i) sistema general de pensiones; ii) sistema general de seguridad social en salud; y iii) sistema general de riesgos profesionales.

El sistema general de pensiones tiene por objeto, como lo establece el artículo 10 de la Ley 100 de 1993 "[g]arantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinen en la presente Ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones" (Negrilla fuera de texto). Así mismo se dispone por el artículo 17 que durante la relación laboral las cotizaciones serán obligatorias por parte de los afiliados y los trabajadores con base en el salario que aquellos devenguen.

Por su parte, el artículo 30 de la citada ley, establece como requisitos para obtener el derecho a la pensión de invalidez los siguientes:

"a) Que el afiliado se encuentre cotizando al régimen y hubiere cotizado por lo menos veintiséis semanas (26) al año inmediatamente anterior al momento de producirse el estado de invalidez.

b) Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis semanas (26) del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca el estado de invalidez...".

Así mismo, el artículo 40 cuestionado, establece el monto de la pensión de invalidez por riesgo común, el cual será equivalente a:

"a. El 45% del ingreso base de liquidación, más el 1.5. de dicho ingreso por cada (50) semanas de cotización que el afiliado tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras quinientas (500) semanas de cotización, cuando la disminución en su capacidad laboral sea igual o superior al 50% e inferior al 66%.

b.  El 54% del ingreso base de liquidación, más el 2% de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas de cotización que el afiliado tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras ochocientas (800) semanas de cotización, cuando la disminución en su capacidad laboral es igual o superior al 66%…"

Ahora, si bien en el libro tercero de la Ley 100 de 1993 se consignaron algunas disposiciones relativas al sistema general de riesgos profesionales (artículos 249 a 254), lo cierto es que en el artículo 139, numeral 11, de la ley en cuestión, se facultó al Presidente de la República para dictar las normas necesarias para organizar la administración de ese sistema. Así las cosas, fue expedido el Decreto- ley 1295 de 1994, que en su artículo 1° se encargó de definir dicho sistema como "[e]l 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…".

Por su parte, en el artículo 2° se establecieron los objetivos del sistema general de riesgos profesionales, entre los cuales está el de "c)  [R]econocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas que por incapacidad permanente parcial o invalidez, que se deriven de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional y muerte de origen profesional" (Negrilla propia).

Resulta también indispensable para el examen de constitucionalidad que se realiza en esta sentencia, destacar algunas de las características del sistema en cuestión, establecidas en el artículo 4 del Decreto 2195 de 1994. Así, en el literal c) se dispone que "[T]odos los empleadores deben afiliarse al sistema General de Riesgos Profesionales"; en el d) "[L]a afiliación de los trabajadores dependientes es obligatoria para todos los empleadores"; y, en el literal h), se establece que "[L]as cotizaciones al Sistema General de Riesgos Profesionales están a cargo de los empleadores".

En relación con el monto de la pensión de invalidez derivada de accidente o enfermedad profesional, el artículo 48 del decreto citado en el párrafo precedente, fue modificado por el artículo 10 de la Ley 776 de 2002, cuestionado en esta demanda, modificación que en síntesis consistió en la prohibición del cobro simultáneo para pensiones otorgadas por los

regímenes común y profesional originados en el mismo evento.

El estado de invalidez en la Ley 776 citada, es definido en los siguientes términos: "[P]ara los efectos del Sistema General de Riesgos Profesionales, se considera inválida la persona que por causa de origen profesional, no provocada intencionalmente, hubiese perdido el cincuenta (50%) o  más de su capacidad laboral de acuerdo con el Manual Único de Calificación de Invalidez vigente a la fecha de la calificación".

3.3. Como es suficientemente conocido, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que para acusar una norma de violar el derecho a la igualdad que consagra el artículo 13 de la Constitución Política, las situaciones de las cuales se predica la supuesta violación han de ser iguales, de suerte que si el legislador introduce diferencias normativas a favor o en contra de sujetos objetivamente iguales, se vulnera el derecho mencionado.

Con todo, eso no es lo que sucede en el presente caso, pues a juicio de la Corte, las disposiciones acusadas si bien establecen un tratamiento diferente respecto del monto de la pensión de invalidez según se origine por riesgo común o por riesgo profesional, ello se encuentra justificado dados los elementos objetivos que caracterizan uno y otro sistema.

En primer lugar es importante destacar que si bien el sistema general de pensiones como el sistema general de riesgos profesionales forman parte del Sistema de Seguridad Social Integral (Ley 100 de 1993), el segundo sistema de los referidos ha sido consagrado en disposiciones especiales (Dto. 1295/94, Ley 776/02), por expreso mandato del legislador (art. 139-11 Ley 100 de 1993). Así mismo, el sistema general de pensiones comporta varios subsistema a saber: invalidez, vejez y muerte, y en el subsistema de invalidez se encuentran dos regímenes, todo lo cual pone de presente varios elementos diferenciadores. Veamos:

De allí deriva la diferencia en la cotización a uno y otro sistema. En el régimen de la pensión de invalidez por riesgo común la afiliación obligatoria al sistema se encuentra a cargo del afiliado trabajador y del empleador en la proporción que establece la ley; en el régimen de la pensión de invalidez por riesgo profesional, las cotizaciones a dicho sistema se encuentran a cargo exclusivo del empleador, de suerte que si éste no cumple con los requisitos de afiliación y cotización al sistema general de riesgos profesionales, en el evento de acontecer el riesgo, se le impone la obligación de reconocer y pagar las prestaciones que consagra el Decreto 1295 de 1994.

Adicionalmente, la pensión de invalidez por riesgo común debe ser cubierta y reparada por las aseguradoras a las cuales contribuye el trabajador, el Estado y la sociedad, mientras que el riesgo derivado de la actividad laboral debe ser amparado y reparado por el empleador a cuyo cargo se encuentra el trabajador, a través de las aseguradoras de riesgos profesionales.

3.4. Como se ve son marcadas las diferencias que justifican el trato diferente que el legislador ha introducido en la regulación del monto de la pensión de invalidez por riesgo común y la pensión de invalidez por riesgo profesional. No obstante todas ellas derivan precisamente de la causa generadora del riesgo. En efecto, el riesgo al que se encuentra expuesta la población en general de sufrir bien un accidente o una enfermedad que lo invalide en forma permanente, puede ser originado por diversas circunstancias independientemente de la labor o profesión que se desempeña o el lugar de trabajo en que desarrolle su actividad laboral. No sucede lo mismo con la invalidez que puede afectar a un trabajador como consecuencia directa del trabajo que realiza o de las condiciones a las que se encuentra expuesto. Precisamente esa es la razón por la que el legislador ha consagrado una responsabilidad en cabeza del empleador con el objeto de garantizar la integridad física de sus trabajadores y, de ahí, el monto diferencial que establecen las normas acusadas en relación con la pensión de invalidez en uno o en otro evento.

La responsabilidad que se ha establecido en cabeza del empleador respecto de sus trabajadores, tiene fundamento en la teoría del riesgo creado. Al respecto resulta ilustrativo traer a colación la sentencia proferida por la Sala de Casación Laboral, el 13 de julio de 19931, en la cual se explicó con claridad la teoría en cuestión, en los siguientes términos:

"[P]ara la correcta comprensión de la forma como el legislador colombiano enfrentó el cubrimiento de los riesgos originados en el trabajo debe recordarse que antes de la expedición de las leyes sociales que regulan la materia, el trabajador que demandaba la reparación de perjuicios por el hecho de su patrono tenía que demostrar la culpa en que éste hubiera incurrido por acción u omisión, el daño que hubiera sufrido y la relación de causalidad entre el hecho y el perjuicio.

Las dificultades surgidas de este sistema de reparación de perjuicios que inspiró a las legislaciones civiles que tienen su fuente en el derecho romano traían como consecuencia la

indefensión de los trabajadores, pues la circunstancia de tener que asumir la carga de la prueba de los elementos en que se fundaba la obligación de reparar el daño producido por el hecho culposo, hacia en la práctica casi imposible la indemnización.

Con el fin de frenar los abusos propios de un sistema económico y jurídico que desconocía los gravosos efectos que sobre la salud y la integridad física de los operarios aparejaba la introducción del maquinismo, se pasó de la teoría de la culpa aquiliana o extracontractual a la de la responsabilidad contractual elaborada por la doctrina francesa, según la cual el contrato de trabajo imponía al patrono la obligación de velar por la seguridad de sus trabajadores y, por lo mismo, la de devolverlos sanos a la sociedad una vez concluido el vínculo contractual. Dentro de esa teoría se invirtió la carga de la prueba, presumiendo que el daño se debía a culpa del empresario. Esta teoría constituyó innegablemente un gran aporte de la jurisprudencia y la doctrina francesa al desarrollo del derecho laboral.

(…)

Continuando con el propósito de brindar la mayor protección posible al ser humano que vive de su trabajo asalariado, se llegó posteriormente a la teoría, también de origen francés, que ha sido conocida como "teoría del riesgo profesional", dentro de la cual no se toma en cuenta la culpa del empleador sino que se establece una responsabilidad objetiva que lo obliga a reparar los perjuicios que sufre el trabajador al desarrollar su labor en actividades de las que el empresario obtiene provecho.

A esta época corresponde, en nuestro derecho positivo, la expedición de la Ley 6 de 1945 (y el Decreto 2350 de 1.944 que le sirvió de antecedente, en la cual, sin referencia a la culpa, se dispuso que, mientras se organizaba el seguro social obligatorio, entre las prestaciones a cargo de los patronos, se contaban las indemnizaciones por accidente de trabajo en "proporción al daño sufrido y de conformidad con la tabla de valuaciones correspondientes, hasta por el equivalente del salario de dos (2) años; la asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria a que haya lugar. Además el salario completo, hasta por seis (6) meses", de acuerdo con la redacción que, al modificar su articulo 12, determinó la Ley 64 de 1.946".

3.5.  El trato diferente en el monto de la pensión de invalidez que se deriva bien del riesgo común ya del riesgo profesional, no obstante tratarse de una misma prestación, encuentra su

justificación y razonabilidad como bien lo afirma el Procurador General, en que la fuente material de su reconocimiento, como lo son las cotizaciones a uno y otro sistema, y la causa que le da su origen, esto es, riesgo común o riesgo profesional, justifica la existencia de dos regímenes diferenciados, sin que por ello se vulnere la Constitución Política.

En un caso similar sometido a examen de esta Corporación, en el cual se debatió la diferenciación de los dos regímenes2, explicó la Corte lo siguiente:

"[l]a Sala observa que si bien existe una similitud fáctica en los casos que planteó la ciudadana coadyuvante, la conformación del mismo sistema de seguridad social integral los ubica en regímenes diversos, en función de las condiciones en que los riesgos protegidos se han producido y la protección estatal que debe otorgarse al trabajo y al trabajador dependiente (C.P., art. 25); así pues, para el evento del accidente de trabajo o enfermedad profesional, por causa o con ocasión del trabajo o consecuencia directa de la clase de trabajo, se encuadran dentro del sistema general de pensiones y el sistema general de riesgos profesionales, en cambio, para el evento del riesgo común, se localiza dentro del sistema general de pensiones y el sistema general de salud.

Como lo señala dicha ciudadana, en el evento de invalidez por riesgo profesional existe, además del reconocimiento de la pensión la devolución del saldo de la cuenta de ahorro individual, para lo cual se hacia necesario fijar las condiciones de la redención del bono pensional, situación ya analizada por la Corte en este fallo; y para el caso de la pensión de invalidez por riesgo común, como lo indica el artículo 70 de la Ley 100 de 1.993, antes referido, el bono pensional entra a financiar dicha pensión, generando un resultado diverso en ambos casos, salvo que el afiliado se invalide sin cumplir los requisitos para acceder a la pensión, ya que le será devuelta la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si hubiere lugar (Ley 100 de 1.993, art. 72).

Sobre el particular, no puede perderse de vista que la estructura de la financiación diseñada por el legislador para uno y otro caso presenta unas particularidades diversas, que deben verse reflejadas en la cuantía que finalmente se obtenga y que provienen del diseño de todo un sistema de seguridad social integral.

La forma en que se ha dispuesto la utilización de los recursos provenientes de las

cotizaciones de los afiliados, sus rendimientos, la participación del empleador, cuando se trata de un trabajador, los posibles subsidios estatales, entre otras fuentes, es decir, los distintos componentes financieros que deben entrar a formar parte de la financiación de las prestaciones establecidas y para su determinación, generan unos mínimos y máximos de protección que suponen que no todos los casos sean tratados en forma igual, en términos de igualdad matemática, sin distingos de la realidad material de cada situación que se analice, más bien deben responder al propósito estatal de brindar, con la mayor cobertura posible, en las mejores condiciones de protección, según las posibilidades económicas del estado y de los beneficiarios del sistema, el amparo contra las contingencias que atenten contra la salud y la capacidad económica de las personas, para lograr un bienestar individual que redunde en uno general.

Entonces, si bien, el contenido normativo acusado per se no vulnera el ordenamiento superior, en cuanto a su aplicación al caso de la invalidez por riesgo profesional, generando unas consecuencias propias y exclusivas dentro del sistema general de riesgos profesionales, su inaplicación para el riesgo común crea una diferencia que deriva de la estipulación misma de la financiación de la pensión de invalidez por ese riesgo".

Cabe también en esta sentencia recordar que en la sentencia C-453 de 20023, al examinarse la constitucionalidad de la expresión "cuando el transporte lo suministre el empleador", contenida en el artículo 9 del Decreto 1295 de 1994, la Corte al analizar el sistema de riesgos profesionales, encontró que "[e]se esquema de aseguramiento previsto por el Legislador para el sistema de riesgos profesionales, supone que la prima que se cobra, que para el presente caso se denomina cotización, esté calculada en proporción al riesgo que se asume. Ampliar como lo plantea el demandante la cobertura del sistema a una contingencia no prevista en los cálculos actuariales correspondientes, que depende además de variables ajenas al control de los empleadores y de los administradores del sistema implicaría romper, -en los términos actuales de la ley -, el equilibrio financiero estructurado en función de las características propias de los riesgos profesionales definidos en los términos del artículo atacado".

Se concluye entonces que el cargo planteado por el demandante en el sentido de que las dos normatividades consagran diferencias de trato irrazonables e injustificadas, no prospera, pues, como se ha señalado existen fundamentos objetivos diferentes en uno y otro caso que

justifican el establecimiento de montos diferentes en el reconocimiento de la pensión de invalidez, sin que ello resulte irrazonable o desproporcionado. Nótese además, que con el régimen de riesgos profesionales se busca proteger al trabajador de los riegos que se puedan derivar de la labor o profesión que desempeña o de los efectos nocivos que se puedan generar del medio en que se ha visto obligado a trabajar, con lo cual se garantizan los derechos constitucionales que en relación con el derecho al trabajo consagra la Constitución Política (C.P. arts. 25 y 53).

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los artículos 40 de la Ley 100 de 1993 y 10 de la Ley 776 de 2002.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS  Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión en el exterior debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 M.P. Hugo Suescun Pujols

2 En la sentencia C-773/98 M.P. Hernando Herrera Vergara, se examinó una demanda de constitucionalidad contra el artículo 53 del Decreto 1295 de 1994, en la que uno de los cargos hacía relación a la posible violación del derecho a la igualdad, como quiera que para una misma hipótesis, como sería la incapacidad de los trabajadores en el evento de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional y en el riesgo común, el monto de las pensiones  reconocidas sería distinto, “en la medida en que en las dos primeras situaciones se obtiene además de la pensión, la suma de la devolución de los saldos de su ahorro en el sistema de pensiones, en cambio, en la última, tales saldos serían destinados a la conformación del monto mismo de la pensión”. La Corte encontró exequible la disposición acusada, no sólo por la  posible vulneración del derecho a la igualad , sino frente a los demás cargos planteados en relación con el exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República.

3 M.P. Alvaro Tafur Galvis