

Sentencia C-522/07

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Derogación de norma y no efectos jurídicos

Referencia: expediente D-6730

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 41 parcial del Decreto 1295 de 1994 “por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”

Actores: Dacmar Duaite Angela Alfonso Gordillo y Dolly Milena Rodríguez Ruiz

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., once (11) de julio de dos mil siete (2007)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, las ciudadanas Dacmar Duaite Angela Alfonso Gordillo y Dolly Milena Rodríguez Ruiz presentaron demanda contra el artículo 41 -parcial- del Decreto 1295 de 1994, “por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

Mediante auto del veintiséis (26) de marzo de 2007, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, así como a los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, para que de estimarlo oportuno conceptuaran

sobre la constitucionalidad de la disposición acusada. Igualmente dispuso invitar a participar al proceso a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, cuyo texto de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 41.405 del 24 de junio de 1994, es el siguiente: (se subraya lo demandado)

“DECRETO 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 REPUBLICA 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.

DECRETO:

(...)

I. LA DEMANDA

Las demandantes consideran que el artículo 41 del Decreto 1295 de 1994 vulnera los artículos 11 (derecho a la vida), 47 (obligación del Estado de adelantar una política de rehabilitación e integración para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos), 48 (derecho a la seguridad social) y 49 (salud como servicio público) de la Constitución Política de 1991.

Señalan que de acuerdo con la expresión acusada, la declaración y evaluación de una incapacidad permanente parcial se hace previa solicitud del interesado, lo cual desconoce los deberes del Estado previstos en las normas constitucionales invocadas y el derecho de los disminuidos físicos a rehabilitarse: “Este hecho no puede seguir sucediendo así, si el accidente ocurrió en desarrollo de la actividad laboral, consideramos que la atención médica debe ser inmediata para garantizarle al empleado la pronta asistencia médica y que sea allí donde el médico determine el tipo de incapacidad que se presente, por lo cual a nuestro parecer, es inconstitucional la parte del artículo 41 del Decreto 1295 de 1995 que dice “previa solicitud del interesado” (negrilla original).

Concluyen que la expresión acusada es inconstitucional “al poner en riesgo la vida de la persona, derecho principal consagrado en la Constitución Nacional”.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de la Protección Social

El Ministerio de la Protección Social interviene en el proceso a través de la Doctora Ana Cecilia Prieto Salcedo, apoderada judicial de la entidad, quien solicita una decisión inhibitoria por derogatoria tácita de la disposición acusada, o en su defecto, que se declare su exequibilidad por no violar ninguna de las disposiciones constitucionales citadas en la demanda.

En primer lugar sostiene que la calificación de la incapacidad parcial permanente se encuentra actualmente regulada en el artículo 6º de la Ley 776 de 2002, en concordancia con los artículos 52 de la Ley 962 de 2005 y 5 y 6 del Decreto 2463 de 2001, de manera que “en ningún modo se aplica el artículo 41 del Decreto 1295 de 1994.” Que, precisamente, el artículo 6º de la Ley 776 de 2002 eliminó la expresión “previa solicitud del interesado” (aparte demandado), lo que impone una sentencia inhibitoria.

En segundo término indica que en todo caso el procedimiento de calificación de la incapacidad permanente parcial no desconoce el derecho de las personas a la rehabilitación integral, pues existe un Manual Guía de Rehabilitación Integral y Reincorporación Ocupacional que debe ser aplicado por el prestador del servicio de salud, con independencia de los trámites posteriores de calificación por pérdida de capacidad laboral. Que, además, para adelantar el procedimiento de calificación de invalidez se requiere por regla general que haya terminado el proceso de rehabilitación (arts. 5 del Decreto 2463 de 2001 y 3º de la Ley 776 de 2002), con lo que se garantizan los derechos constitucionales a los que hacen alusión las accionantes.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene a través de su apoderada, la Doctora María Fernanda Canal Acero, quien solicita que la Corte se declare inhibida por derogación tácita de la expresión acusada o en su defecto que declare su exequibilidad.

Indica que si a pesar de lo anterior la Corte considera que la norma continúa produciendo efectos y en virtud de ello debe hacer un pronunciamiento de fondo, debe tenerse en cuenta que los cargos carecen de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

Señala que frente a la presunta violación del artículo 11 de la Constitución Política (derecho a la vida) no existe formulación concreta que pueda ser analizada por la Corte.

Respecto de la vulneración del artículo 47 superior (deber del Estado de adoptar políticas de prevención, rehabilitación e integración social), indica que la demanda no tiene en cuenta que la rehabilitación es una prestación asistencial previa a la declaración y evaluación de la incapacidad permanente parcial y que a ella tiene derecho el trabajador que sufre un accidente de trabajo o una enfermedad profesional (art. 5º del Decreto 1295 de 1994), independientemente de la posterior calificación de la incapacidad permanente parcial. Aclara que la solicitud previa del interesado que se establecía en la expresión acusada (ya derogada) constituía un mecanismo mediante el cual los diferentes integrantes del sistema de seguridad social podían acceder al análisis científico para determinar la situación médica y laboral de los usuarios, así como su pérdida de capacidad laboral, para el reconocimiento de las prestaciones económicas y asistenciales previstas en la ley. Así, “es importante anotar que el interesado no necesariamente es el afiliado, sino que casi siempre es la

Administradora de Pensiones o la Administradora de Riesgos Profesionales, que son las interesadas en determinar el grado de incapacidad y el origen para establecer si hay lugar al reconocimiento de prestaciones económicas y asistenciales y a cargo de quién.”

Sobre la violación del artículo 48 de la Constitución manifiesta que las demandantes no señalaron expresamente cuál era el motivo de inconstitucionalidad, lo que obligaría a una decisión inhibitoria.

Finalmente, con relación a la vulneración del artículo 49 superior porque la expresión acusada impediría la prestación inmediata del servicio de salud al trabajador que ha sufrido un accidente de trabajo, reitera que las accionantes confunden la atención médica con la declaración de incapacidad permanente parcial y el hecho de que la atención de urgencias es inmediata, no requiere ningún tipo de solicitud y debe ser suministrada por cualquier institución prestadora de salud. Señala que contrario a lo indicado por las accionantes, el médico que presta la atención de urgencias no es la persona indicada para calificar el estado de invalidez de una persona, pues desconoce en ese momento las secuelas del accidente o enfermedad profesional, así como el resultado de la rehabilitación, y de ahí que conforme al artículo 6º de la Ley 776 de 2002, la calificación de los porcentajes de pérdida de la capacidad laboral se hará dentro del mes siguiente a la fecha en que hubiere terminado el proceso de rehabilitación integral.

Concluye que “la norma acusada no está vigente, ni fue contraria a las normas invocadas por las demandantes”, razón por la cual la Corte debe inhibirse o declarar exequible el artículo 41 del Decreto 1295 de 1994.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación allegó el concepto número 4313 del 17 de mayo de 2007, en el cual solicita a la Corte que se declare inhibida para decidir de fondo, porque la norma demandada no se encuentra vigente ni está produciendo efecto alguno.

Señala que el artículo 41 del Decreto 1295 de 1994 fue derogado por el artículo 6º de la Ley 776 de 2002 y al efecto transcribe ambas disposiciones. Indica que la declaratoria de incapacidad permanente parcial también se encuentra regulada por el artículo 3º de la Ley 756 de 2002, en el que se establece que dicha condición médica “debe” evaluarse si no se

ha logrado la curación o rehabilitación de la persona en el plazo señalado por la ley, en cuyo interregno la ARP está obligada a seguir cancelando el subsidio por incapacidad temporal.

Concluye que “ante la derogatoria mostrada y al no notar que la norma demandada esté produciendo efecto alguno, procede la inhibición de la Corte Constitucional por carencia actual de objeto (Sentencia C-653 de 2003). Las demandantes debieron cuestionar los dos últimos artículos indicados, máxime si se tiene en cuenta que frente al ataque hecho al artículo impugnado, su modificación denota variaciones sustanciales”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición jurídica de la que hacen parte las expresiones demandadas forma parte de un decreto con fuerza de ley.

2. Cuestión preliminar: la vigencia de la disposición acusada.

Las accionantes demandan la inconstitucionalidad de la expresión “y previa solicitud del interesado” que forma parte del artículo 41 del Decreto Ley 1295 de 1994, relacionado con la declaración de incapacidad permanente parcial dentro del sistema de riesgos profesionales, por considerar que restringe el derecho de la persona a una atención médica inmediata y a una rehabilitación definitiva en caso de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional.

A juicio de los intervinientes y del Ministerio Público, el artículo 41 del Decreto Ley 1295 de 1994 se encuentra derogado por el artículo 6° de la Ley 776 de 2002 que regula la declaración de incapacidad permanente parcial y en el que no se reprodujo la expresión acusada por las demandantes. De esta manera consideran que no hay una disposición legal sobre la cual se pueda iniciar el juicio de inconstitucionalidad planteado por las accionantes, lo que obliga a la Corte a proferir un fallo inhibitorio.

Indican además que la expresión acusada no está produciendo ningún efecto jurídico porque conforme a los artículos 3° de la Ley 776 de 2002 y 52 de la Ley 962 de 2005, la declaración

de incapacidad permanente parcial no es una carga del trabajador (luego no requiere su solicitud) sino un deber de las entidades que actúan en el sistema de riesgos profesionales, quienes requieren determinar el grado de incapacidad de las personas para definir el surgimiento de determinadas prestaciones económicas y sus responsables.

Por tanto, la Corte debe definir previamente si procede o no la declaratoria de inhibición solicitada por el Ministerio Público y los intervinientes en nombre de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, pues de ello depende que pueda hacerse un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión acusada.

Tal como ha establecido la Corte, una demanda de inconstitucionalidad es inepta y debe llevar a proferir un fallo inhibitorio si la disposición acusada no se encuentra vigente, salvo que la misma continúe produciendo efectos jurídicos². Se requiere, ha dicho la Corte, que las disposiciones demandadas sean parte del ordenamiento jurídico vigente, pues de lo contrario “se produce el fenómeno de sustracción de materia o carencia actual de objeto, que de haberse admitido la demanda inexorablemente conduce a un fallo inhibitorio de la Corte Constitucional”³.

Esta Corporación ha indicado entonces que carece de sentido un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una disposición, es decir, que se determine su permanencia o no dentro del ordenamiento, “si ésta previamente fue retirada por mandato del legislador, lo cual implica de forma evidente una sustracción de materia”⁴. Así, frente a disposiciones legales que se encuentran derogadas la Corte ha señalado que sólo es posible su examen si las mismas continúan proyectando sus efectos y, en esa medida, existe una materia que realmente pueda ser objeto de juzgamiento⁵.

Conforme a lo anterior, la Corte debe establecer entonces si el artículo 41 del Decreto Ley 1295 de 1994 está vigente o se encuentra produciendo efectos jurídicos, porque de lo contrario, como advierten el Ministerio Público y los intervinientes, la decisión debe ser inhibitoria por carencia actual de objeto. Si existe alguna duda al respecto, deberá optarse por una decisión de fondo.

Para este análisis es pertinente comparar la disposición acusada y aquella otra que según las demandantes la derogó. Al respecto se observa lo siguiente (se subraya la expresión acusada):

Decreto 1295 de 1994

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

Ley 776 de 2002

Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.

ARTICULO 41. DECLARACION DE LA INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL. La declaración, evaluación, revisión, grado y origen de la incapacidad permanente parcial serán determinados, en cada caso y previa solicitud del interesado, por un médico o por una comisión médica interdisciplinaria, según lo disponga el reglamento de la entidad administradora de riesgos profesionales en donde se encuentre afiliado el trabajador.

La declaración de incapacidad permanente parcial se hará en función a la incapacidad que tenga el trabajador para procurarse por medio de un trabajo, con sus actuales fuerzas, capacidad y formación profesional, una remuneración equivalente al salario o renta que ganaba antes del accidente o de la enfermedad. (inexequible por falta de competencia del legislador extraordinario -Sentencia C-452 de 2002-).

ARTÍCULO 6. DECLARACIÓN DE LA INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL. La declaración, evaluación, revisión, grado y origen de la incapacidad permanente parcial serán determinados por una comisión médica interdisciplinaria, según la reglamentación que para estos efectos expida el Gobierno Nacional.

La declaración de incapacidad permanente parcial se hará en función a la incapacidad que tenga el trabajador para procurarse por medio de un trabajo, con sus actuales fuerzas, capacidad y formación profesional, una remuneración equivalente al salario o renta que ganaba antes del accidente o de la enfermedad.

Como se observa el artículo 6º de la Ley 776 de 2002 reguló nuevamente la misma materia que antes se encontraba tratada en el artículo 41 del Decreto 1295 de 1994: la declaración de incapacidad permanente parcial.

Una simple comparación de ambas disposiciones permite apreciar que varios de los elementos propios del artículo 41 del Decreto 1295 de 1994, entre ellos el que es demandado, desaparecieron o fueron modificados en el artículo 6º de la Ley 776 de 2002: (i) se eliminó la expresión acusada (“previa solicitud del interesado”); (ii) se dejó al Gobierno la facultad de reglamentar las condiciones de la evaluación de la incapacidad permanente parcial, lo que antes correspondía a cada una de las entidades administradoras de riesgos profesionales a las que se encontraban afiliados los trabajadores; (iii) desapareció la posibilidad de que un solo médico hiciera la evaluación de incapacidad, la cual debe ser realizada en todos los casos por una comisión médica interdisciplinaria; (iv) se establecieron los criterios en función de los cuales debe determinarse el grado de incapacidad permanente parcial de un trabajador (último inciso).

Por tanto, el carácter prevalente de las leyes posteriores en el tiempo (art.2º de la Ley 153 de 1887) y la explícita voluntad derogatoria de las leyes contrarias a la Ley 776 de 2002 (art. 237), permiten concluir que el artículo 41 del Decreto 1295 de 1994 fue subrogado por el artículo 6º de la Ley 776 de 2002 y que, en esa medida, las condiciones para la declaración de la incapacidad permanente parcial no son actualmente las establecidas en la disposición

legal demandada.

Así entonces, le asiste razón al Procurador General de la Nación y a los intervinientes, cuando afirman que el artículo 41 del Decreto 1295 de 1994 no se encuentra vigente y que, además, como la expresión demandada no fue reproducida en el artículo 6º de la Ley 776 de 2002, desapareció definitivamente del ordenamiento jurídico por voluntad del propio legislador, lo que impone una decisión inhibitoria frente a la demanda.

Así mismo, como la expresión demandada se refería a una etapa inicial de un procedimiento que desde el año 2002 se desarrolla de otra manera, tampoco se observa que la misma pueda estar proyectando sus efectos jurídicos a situaciones en curso o futuras, lo que ratifica sin duda la carencia actual de objeto y la necesidad de proferir una decisión inhibitoria.

En consecuencia, la Corte se declarará inhibida para tomar una decisión de fondo en relación con la expresión acusada.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

Declararse INHIBIDA para decidir la demanda presentada contra la expresión “previa solicitud del interesado” que hace parte del artículo 41 del Decreto 1295 de 1994.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Inciso 1o. declarado EXEQUIBLE, por los cargos formulados y analizados en la sentencia C-452 de 2002, M.P. Dr. Jaime Araújo Rentería, referentes a la violación del límite material de la ley de facultades y a la potestad del legislador extraordinario para establecer un nuevo régimen prestacional o modificar el existente. En la misma sentencia se declaró inexecutable

el inciso 2º de este artículo que establecía “La declaración de incapacidad permanente parcial se hará en función a la incapacidad que tenga el trabajador para procurarse por medio de un trabajo, con sus actuales fuerza, capacidad y formación profesional, una remuneración equivalente al salario o renta que ganaba antes del accidente o de la enfermedad.”

2 “Sin embargo, no obstante que la Corte carece de competencia para pronunciarse sobre normas que han sido derogadas, la jurisprudencia constitucional ha señalado que con el objetivo de salvaguardar la Constitución, la Corte Constitucional sí es competente para efectuar un análisis de inexecutable a una norma derogada cuando se pueda establecer que ésta continua produciendo efectos jurídicos.” (Sentencia C-1155 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil). Igualmente pueden verse entre muchas otras, las Sentencias C-1144 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, Sentencia C-714 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y la Sentencia C-626 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

3 Sentencia C-338 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

4 Sentencia C-1155 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil

5 Sentencia C-110 de 2006.. M.P. Rodrigo Escobar Gil: “En este sentido, el juicio de inconstitucionalidad impone, para su debida promoción, que las normas cuya validez se objeta existan, es decir, se encuentren activas en el sistema normativo, pues es la única manera como aquellas pueden recibir los efectos de los fallos de executable o inexecutable que corresponde dictar a la Corte. Si el precepto impugnado no forma parte del ordenamiento positivo, formal y materialmente, no hay entonces objeto sobre el cual pueda recaer la decisión de fondo, debiendo proceder la Corte a dictar fallo inhibitorio por falta de competencia funcional, motivado en una clara sustracción de materia o carencia actual de objeto.”

7 Art. 23 VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación y deroga todas las demás leyes que le sean contrarias.”