

C-773-98

{p}

Sentencia C-773/98

REGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA/REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD

En el régimen de prima media con prestación definida, los aportes de los afiliados y sus rendimientos conforman un fondo común de naturaleza pública con el que se garantiza, principalmente, el pago de las prestaciones de los pensionados, a diferencia del régimen de ahorro individual con solidaridad, en el cual los aportes del afiliado se destinan, entre otras situaciones, a la capitalización en la cuenta individual de ahorro pensional.

BONOS PENSIONALES-Función

Los bonos pensionales “constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones” y, el derecho a los mismos, depende del cumplimiento de los afiliados de unos requisitos preestablecidos, con anterioridad a su ingreso al régimen de ahorro individual.

BONOS PENSIONALES-Redención/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance/SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES

La regulación sobre la redención de los bonos pensionales pretende estipular la forma y condiciones en que la redención de los bonos pensionales deberá efectuarse para los casos señalados en la Ley 100 de 1993 y que, según ese decreto corresponden, exclusivamente, al sistema general de riesgos profesionales, a fin de permitir la conformación del saldo de la cuenta de ahorro individual del afiliado al régimen de ahorro individual con solidaridad. De manera que, la Sala encuentra que la interpretación de las normas en el sentido planteado en el cargo formulado fue incorrectamente realizada, y que el exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias por el Gobierno Nacional no se configuró.

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Regimenes diversos/PRINCIPIO DE IGUALDAD-Tratamiento diferenciado

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; así pues, para el evento del accidente de trabajo o enfermedad profesional, por causa o con ocasión de 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. 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.

Referencia: Expediente D-2114.

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 53 del Decreto 1295 de 1.994 “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

Actor: Andrés Caicedo Ruíz.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1.998).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Andrés Caicedo Ruíz, en ejercicio de la acción pública consagrada en los numerales 6o. del artículo 40 y 5o. del artículo 241 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 53 del Decreto 1295 de 1.994 “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

Al proveer sobre su admisión, mediante auto del 13 de julio de 1.998, el Magistrado Ponente ordenó fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte para efectos de asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación, con el fin de que rindiera el concepto de rigor, y realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Efectuados todos los trámites y reunidos los requisitos previstos en la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1.991 para los procesos de constitucionalidad, esta Corporación procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA DISPOSICION ACUSADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada del Decreto 1295 de 1.994, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.405 del 24 de junio de 1.994. Se subraya la parte demandada:

“DECRETO NUMERO 1295 DE 1994”

(junio 22)

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

(...)

CAPITULO V

(...)

Prestaciones económicas por incapacidad

(...)

PENSION DE SOBREVIVIENTES

(...)

ARTICULO 53. Devolución de saldos e indemnización sustitutiva.

Cuando un afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales se invalide o muera como consecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, además de la pensión de invalidez o de sobrevivientes que deba reconocerse de conformidad con el presente Decreto, se devolverá al afiliado o a sus beneficiarios:

- a. Si se encuentra afiliado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional.
- b. Si se encuentra afiliado al Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida la indemnización sustitutiva prevista en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993.

Parágrafo. Para efectos del saldo de la cuenta de ahorro individual, los bonos pensionales, en desarrollo del artículo 1.390.(sic), numeral 5º., de la Ley 100 de 1993, se redimirán anticipadamente a la fecha de la declaratoria de la invalidez o de la muerte de origen profesional.

A juicio del actor, la norma acusada, en el aparte transcrito, viola el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, al estimar que con su expedición se verificó un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1.993 “Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”, con fundamento en las siguientes razones:

En primer término, señala que de acuerdo con esa norma constitucional, el Presidente de la República debe ejercitar dichas atribuciones, en las materias y dentro de los límites que la misma norma de facultades extraordinarias le señale, de conformidad con la interpretación restrictiva que se haga del artículo específico que las consagra, con referencia al contexto general de la ley que contiene dicho traslado de la potestad legislativa.

Así las cosas, en el caso concreto de la demanda, el actor manifiesta que el Congreso de la República, en el artículo 253 de la Ley 100 de 1.993, determinó que no debe haber lugar al pago del bono pensional cuando se produzca la devolución de saldos, en razón a la invalidez por accidente de trabajo o enfermedad profesional de un afiliado al régimen de ahorro individual con solidaridad y que, no obstante esta prohibición, el Presidente de la República, al expedir el parágrafo demandado del artículo 53 del Decreto Ley 1295 de 1.994, ordenó el pago del mencionado bono pensional, al autorizar la redención de los mismos, bajo unas

precisas condiciones y situaciones.

Por lo tanto, para el accionante resulta claro que el Gobierno en dicha norma se extralimitó en las facultades extraordinarias: de un lado, por desconocer el contenido integral de la Ley 100 de 1.993, dentro de la cual las mismas se otorgaron (art. 139-11), y de otro, porque se desarrolló una materia respecto de la cual el legislador ya había otorgado facultades extraordinarias, en esa misma Ley 100 (art. 139-5), para lo relativo a la emisión y redención de dichos bonos.

Adicionalmente, agrega que la Ley 100 de 1.993 se ajusta a los principios que regulan las pensiones de vejez e invalidez; de ahí que, en el artículo 115 de esa Ley se establezca que: “Los bonos pensionales constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones. (...)”, por lo tanto, si el financiamiento de la pensión de invalidez cuenta con el seguro que otorgan las administradoras del Régimen General de Riesgos Profesionales (Decreto 1295 de 1.994), en su criterio, no tiene sentido que se haga exigible un bono pensional, que tiene por objeto financiar una pensión, cuando ésta se encuentra cubierta por el respectivo seguro.

Con base en la cita de la sentencia del 26 de agosto de 1.997 de la Corte Suprema de Justicia, el demandante finaliza su argumentación expresando que, al no ser compatibles las pensiones de invalidez y vejez, en cuanto tienen origen en el trabajo y la cotización de una misma persona, no resulta lógico que se acumule un bono pensional, destinado a financiar la pensión de vejez, con una pensión de invalidez, razones por las cuales solicita la declaratoria de inexequibilidad de la preceptiva cuestionada.

IV. INTERVENCIONES.

Según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional, del 30 de julio de 1.998, en la respectiva etapa procesal intervino exclusivamente la ciudadana Silvia Restrepo García-Reyes, a fin de coadyuvar la demanda de la referencia, estimando que, en forma adicional a lo expuesto por el demandante en su libelo, la norma acusada vulnera el artículo 13 de la Constitución Política.

Para sustentar lo anterior, señala que el Sistema de Seguridad Social Integral, previsto en el

artículo 48 superior y desarrollado por la Ley 100 de 1.993, fue concebido con base en los principios de solidaridad, integralidad y unidad, dentro de los cuales el derecho a la igualdad cobra una mayor relevancia. Así las cosas, en el caso objeto de la demanda se discute un problema de igualdad de trato dentro de un mismo Sistema, toda vez que, el párrafo acusado, al regular un aspecto dentro del Sistema de Riesgos Profesionales “ establece una diferencia objetiva entre las prestaciones que se derivan de la incapacidad por riesgo común de aquellas que se producen por incapacidad derivada de enfermedad profesional o accidente de trabajo”.

En su concepto, con la vigencia de la norma acusada se consagran diferentes prestaciones para una misma hipótesis, ya que en el evento de un accidente de trabajo y de un riesgo común, aun cuando ambos trabajadores quedaren con idéntica incapacidad, el primero, podría llegar a obtener una pensión hasta del 90% sumada la devolución de su ahorro en el sistema de pensiones, en cambio, para el segundo, tales saldos serían destinados a la conformación del monto de su pensión. Así las cosas, y tomando como base la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹, proferida sobre el derecho a la igualdad, deduce que frente a situaciones de hecho similares, que responden a una misma causa, en este caso accidente de trabajo o enfermedad profesional y riesgo común, se otorga un trato diferente, con el que se pretende privilegiar las contingencias producidas dentro del trabajo, sobre las acaecidas por fuera de él o sin su nexo, desconociendo el concepto de seguridad social integral.

Como solución a esto, considera que los recursos ahorrados por los afiliados, deberían financiar la pensión de invalidez, según el artículo 70 de la Ley 100 de 1.993, evitando desproporciones y ventajas en el Sistema, con una mayor integración de la situación financiera, para hacerlo más solidario; lo anterior, ya que estima que el bono pensional se justifica en el traslado de un afiliado del régimen de prima media con prestación definida al régimen de ahorro individual con solidaridad (ley 100/93, art. 113) y no frente a una contingencia que incapacite al trabajador, en cuanto el mismo constituye un aporte destinado “a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones” (art. 115).

Conforme a lo expuesto, solicita se declare la inexequibilidad no sólo del párrafo del artículo 53 del Decreto 1295 de 1.994 y el artículo 253 de la Ley 100 de 1.993, sino que también, en desarrollo de la función integradora que le es propia a la Corte Constitucional, se

declare que “los saldos en cuenta, o el monto de las cotizaciones, se dirijan al pago de la pensión que se origina por efecto de la incapacidad producida.”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Mediante Concepto No. 1609 del 19 de agosto de 1.998, el Procurador General de la Nación manifiesta, en primer término, que el Decreto que contiene la norma acusada, expedido en ejercicio de facultades extraordinarias, se encuentra ajustado a los límites de temporalidad establecidos por el legislador en la ley de facultades. Así mismo, frente al aspecto material de dichas facultades, considera lo siguiente:

Por una parte, luego de hacer una referencia al desarrollo legal del artículo 48 superior, mediante la Ley 100 de 1.993, con la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, el jefe del Ministerio Público advierte que ya existe un pronunciamiento de fondo² respecto del artículo 139 de esa Ley, que en su numeral 11 otorga las facultades extraordinarias para la expedición del Decreto

1295 de 1.994, contentivo de la disposición acusada, en cuanto declara exequibles las normas que las consagran, lo cual, en su criterio “desvirtúa de entrada el cargo consistente en señalar que el texto impugnado no correspondía a las autorizaciones de que trata el artículo habilitante.”.

De otro lado, afirma que de los artículos 253, 255 y 256 de la Ley 100 de 1.993 se deduce la intención del legislador de regular el tema de la devolución de saldos en circunstancias de invalidez por accidentes de trabajo y enfermedad profesional; sin embargo, la disposición acusada no trata sobre aspectos ya contemplados por el legislador ordinario, como lo afirma el actor, pues la referencia que se hace al bono pensional no los incluye, sino que permite establecer el saldo de la cuenta de ahorro individual, ordenando su redención anticipada, a fin de permitir la aplicación de los supuestos contenidos en el artículo 256 de la citada Ley.

Considera, además, que la negativa a reconocer bonos pensionales según los artículos 253 y 256 de la Ley 100 de 1.993, en los eventos de pensiones de invalidez y de sobrevivientes en el régimen de ahorro individual con solidaridad, no impone para el afiliado la pérdida definitiva a ese beneficio; toda vez que, las sumas que corresponden a tales bonos hacen parte del saldo de la cuenta de ahorro individual de los afiliados, en la forma de instrumentos

de capitalización de unos recursos económicos de propiedad de sus cotizantes, tan es así que, según el Decreto 692 de 1.994, a la cuenta individualizada del afiliado, dentro de los abonos que se efectúan, está el de los mencionados bonos pensionales.

Así pues, el Procurador concluye que con la expedición del párrafo acusado, no existió el desbordamiento de las facultades extraordinarias denunciado por el accionante, pues por medio de la redención de los bonos pensionales referidos se permite la eficaz administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, para prevenir, proteger y atender a los trabajadores de las enfermedades y accidentes que puedan sufrir en su vida laboral, lo que lo lleva a solicitar la declaratoria de constitucionalidad de dicha preceptiva.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, por tratarse de un decreto con fuerza de ley dictado por el Gobierno Nacional en ejercicio de facultades extraordinarias, conferidas por el Congreso de la República.

2. La materia a examinar.

Por ello, para la decisión correspondiente, resulta pertinente presentar unas consideraciones breves sobre el Sistema de Seguridad Social Integral, en materia pensional y de riesgos profesionales, así como un análisis de los límites al ejercicio de las facultades extraordinarias de las cuales ha sido revestido el Presidente de la República, para la expedición de la norma acusada, para luego determinar sobre la vigencia del principio de igualdad, en la regulación normativa cuestionada.

3. Consideraciones previas acerca del Sistema de Seguridad Social Integral, en materia pensional y de riesgos profesionales.

Antes de entrar a analizar la constitucionalidad de la disposición acusada, es necesario determinar sus principales elementos y características, dentro de la legislación vigente.

En desarrollo del derecho a la seguridad social (C.P., art. 48) se expidió, por el Congreso de la República, la Ley 100 de 1.993 “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, que en su preámbulo la define como “el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.”.

Es bien sabido que el Sistema de Seguridad Social Integral presenta como objetivos principales los de garantizar las prestaciones económicas y de salud para aquellas personas que tienen una relación laboral o capacidad económica para afiliarse al Sistema, así como los destinados a satisfacer la prestación de los servicios sociales complementarios, mediante una ampliación de la cobertura a fin de que cubra a toda la población colombiana según los parámetros que fije el legislador. Así las cosas, el mismo hace referencia a la atención de distintas circunstancias, riesgos y servicios que requiere la comunidad, de ahí que se encuentre conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios complementarios que se definan en esa misma ley (Ley 100/93, arts. 6o. y 8o.).

Con respecto a las pensiones y riesgos profesionales, la Ley 100 de 1.993, en el Libro I y en III, de los cinco (5) que la conforman, estructura el “Sistema general de pensiones (arts. 10 – 151) y el “Sistema general de riesgos profesionales” (arts. 249 – 256), respectivamente.

El “Sistema general de pensiones” ampara a la población colombiana contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, a través del reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la misma Ley 100 de 1.993, mediante una ampliación de la cobertura para que todos los segmentos de la población accedan al sistema de pensiones. Tiene aplicación para todos los habitantes del territorio, salvo en las excepciones allí mismo establecidas, con garantía a los derechos adquiridos, siendo obligatoria su afiliación, excepto para los trabajadores independientes y aquellos que no tienen la calidad de afiliados obligatorios (art.15).

La protección en materia de pensiones se otorga a través de dos regímenes solidarios como son: el “Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida” y el “Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad”, excluyentes entre sí pero coexistentes en su vigencia. La selección de cualquiera de ellos es libre y voluntaria por parte del afiliado, debiendo manifestarlo por escrito al momento de la vinculación o traslado y la afiliación obliga al afiliado a cumplir con los aportes de ley para el reconocimiento y pago de las prestaciones y de las pensiones a las cuales tendrían derecho (Ley 100/93, arts. 12 y 13).

El régimen solidario de prima media con prestación definida es “aquel mediante el cual los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización, previamente definidas”, según el Título II del Libro 1o. de la Ley 100 de 1.993. En este régimen los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen “un fondo común de naturaleza pública”³, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto en esa ley. Su administración corresponde al Instituto de Seguros Sociales y las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes al momento de la entrada en vigencia de esa Ley, del sector público o privado, lo administran respecto de sus afiliados y mientras ellas subsistan (arts. 31, 32 y 52).

A su turno, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad “es el conjunto de entidades, normas y procedimientos, mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones y prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados”, de acuerdo con lo previsto en el Título III del Libro 1o. de la Ley 100 de 1.993. Está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, la solidaridad a través de garantías de pensión mínima y aportes al fondo de solidaridad, y propende por la competencia entre las diferentes entidades administradoras del sector privado, sector público y sector social o solidario, que libremente escojan los afiliados; los fondos de pensiones del mismo los administran las Sociedades Administradoras de Fondo de Pensiones A.F.P. (arts. 59 y 90).

Las pensiones que se reconocen y pagan son la de vejez, de invalidez y de sobrevivientes y las indemnizaciones a que haya lugar, en la cuantía que dependerá de los aportes de los afiliados y empleadores, sus rendimientos financieros y de los subsidios del estado a que

hubiere lugar. Una parte de esos aportes se capitalizará en la cuenta individual de ahorro pensional de cada afiliado y la otra parte se destinará al pago de primas de seguros para atender las pensiones de invalidez y de sobrevivientes y la asesoría para la contratación de la renta vitalicia, a financiar el Fondo de Solidaridad Pensional y cubrir el costo de administración del régimen (Ley 100 de 1.993, art. 60, literales a y b).

Se resalta, entonces, que, en el régimen de prima media con prestación definida, los aportes de los afiliados y sus rendimientos conforman un fondo común de naturaleza pública con el que se garantiza, principalmente, el pago de las prestaciones de los pensionados (art. 32-b), a diferencia del régimen de ahorro individual con solidaridad, en el cual los aportes del afiliado se destinan, entre otras situaciones, a la capitalización en la cuenta individual de ahorro pensional.

Así mismo, configura un patrimonio autónomo de propiedad de los afiliados el conjunto de cuentas individuales de ahorro pensional, o fondo de pensiones, que se estructura en forma independiente al patrimonio de la entidad administradora. Los afiliados a este régimen, que hayan efectuado aportes o cotizaciones al Instituto de Seguros Sociales, o a las cajas, fondos o entidades del sector público, o prestado servicios como servidores públicos, o trabajado en empresas que tienen a su exclusivo cargo las pensiones de sus trabajadores y trasladen la parte proporcional del cálculo actuarial correspondiente, tendrán derecho al reconocimiento de bonos pensionales (Ley 100 de 1.993, art. 60, literales d y h).

La materia relacionada con el traslado entre regímenes es ampliada más adelante en los artículos del 113 al 127 de esa misma Ley 100 de 1.993, de donde aparece necesario señalar que, habrá lugar al reconocimiento de esos bonos, cuando el traslado se produce del régimen de prestación definida al de ahorro individual con solidaridad, toda vez que si el mismo se realiza de éste último régimen al primero, lo que se evidencia es una transferencia del saldo de la cuenta individual y sus rendimientos, acreditados en semanas cotizadas, de acuerdo con el salario base de cotización (art. 13).

Téngase en cuenta que los bonos pensionales “constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones” y, el derecho a los mismos, depende del cumplimiento de los afiliados de unos requisitos preestablecidos, con anterioridad a su ingreso al régimen de ahorro

individual (art. 115). Su regulación se encuentra contenida en los Decretos Leyes 6564, 12995 y 13146 de 1.994, reglamentados por el Decreto 17487 de 1.995 y por los Decretos 17268 y 17259 de 1.994.

De otra parte, el otro sistema, al cual se ha hecho alusión, es el sistema general de riesgos profesionales, organizado en el Decreto Ley 1295 de 1.994 “por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales” expedido con base en facultades extraordinarias conferidas en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1.993, el cual constituye el conjunto de entidades públicas y privadas, normas, 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 (Decreto 1295/94, art. 1o.).

Por “riesgos profesionales” debe entenderse en forma general, el accidente causado como consecuencia directa del trabajo o labor que se desempeñe, así como la enfermedad profesional así reconocida, por el Gobierno Nacional (Decreto 1295/94, art. 8o.).

Sus objetivos primordiales son los de realizar actividades de promoción y prevención de las condiciones de trabajo y salud de la población trabajadora, para protegerla de los riesgos que allí se pueden generar, así como fijar las prestaciones de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por incapacidad temporal por accidente de trabajo y enfermedad profesional, reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez, por las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional y muerte de origen profesional, y fortalecer aquellas destinadas al control de los agentes de riesgos ocupacionales (Decreto 1295/94, art. 2o.).

La afiliación al sistema es obligatoria para la población trabajadora dependiente, del sector público o privado, en los términos señalados en la reglamentación gubernamental, salvo para los trabajadores independientes (Decreto 1295/94, art. 13).

4. Límite temporal y material de las facultades extraordinarias otorgadas en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1.993.

Antes de analizar los cargos formulados, es importante señalar que la Ley 100 de 1.993 “por

la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, fue objeto de estudio por esta Corporación en la Sentencia C-376 de 1.995¹⁰, en lo atinente a las facultades extraordinarias conferidas en los 11 numerales del artículo 139, declarando su exequibilidad salvo para el numeral 7o., encontrado inexecutable. Igualmente, determinó la exequibilidad de los Decretos expedidos con base en las facultades extraordinarias conferidas en ese artículo 139 al igual que en el artículo 248 de la Ley 100 de 1.993, “pero sólo en lo que hace referencia a la exequibilidad de las normas que concedieron las facultades extraordinarias para su expedición.”

Uno de los referidos Decretos es el actualmente censurado 1295 de 1.994 “por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”, dictado por el Gobierno Nacional¹¹ en ejercicio de las facultades consagradas en el numeral 11 del artículo 139 de la citada Ley 100, con el fin de que se regulara sobre materias relativas a ese Sistema, y sobre el cual ya existe un pronunciamiento de constitucionalidad favorable acerca del ejercicio de las mencionadas atribuciones dentro del límite temporal impuesto por el legislador ordinario, en la Sentencia C-406 de 1.996¹² proferida por esta Corporación.

Lo anterior supone que en la expedición del Decreto 1295 de 1.994, no existió un exceso en lo que atañe al límite temporal fijado en la ley de facultades, como tampoco frente a la constitucionalidad de su norma habilitante.

Ahora bien, tanto el demandante como la coadyuvante estiman que, en la norma acusada, el Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las funciones extraordinarias concedidas por el legislador en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1.993 “Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”, desconociendo el contenido del numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, por dos razones:

La primera, porque no se realizó una interpretación contextual global de la Ley 100 de 1.993 para emitir el párrafo demandado del artículo 53, en la medida en que se pronunció sobre la redención de los llamados bonos pensionales, cuando reguló, en lo que hace a la cuenta individual de ahorro pensional, la devolución de saldos en razón a la invalidez o muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional, de un afiliado al sistema general de riesgos

profesionales, en contravía de lo dispuesto en el artículo 253 de esa ley que no los autoriza; y, la segunda, toda vez que, el jefe del Ejecutivo Nacional se pronunció sobre una materia que ya había sido objeto en otra disposición, el numeral 5o. del artículo 139 de la misma Ley 100 de 1.993, del revestimiento de precisas facultades extraordinarias.

La facultades extraordinarias otorgadas en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1.993, contemplan la siguiente finalidad:

“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 desarrolla. En todo caso, la cotización continuará a cargo de los empleadores.”.

Los lineamientos básicos sobre el sistema general de riesgos profesionales en la Ley 100 de 1.993, fueron dados en su Libro III¹⁴, al tratar acerca de la invalidez por accidentes de trabajo y enfermedad profesional (Capítulo I, arts. 249 -254) y de la pensión de sobrevivientes originada por esas mismas causas (Capítulo II, arts. 255 y 256), materias a las cuales se refiere la disposición acusada, en particular a lo que en los artículo 253 y 256 de esa Ley 100 se dispone, sobre devoluciones de saldos e indemnización sustitutiva.

Para el actor como para la coadyuvante, el artículo 253 en mención presenta un contenido normativo que debía subordinar la expedición de la disposición acusada, en el sentido de que la generación de un bono pensional estaba prohibida en el caso de la devolución de saldos, en favor del afiliado al régimen de ahorro individual con solidaridad, cuando éste se invalidara por accidente de trabajo o enfermedad profesional. Comoquiera que para ellos el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, por el numeral 11 del artículo 136 de 1.993, debía referirse al contexto de la Ley 100 de 1.993 en general, el desacato a la norma, en su criterio, aparecía evidente, lo que la convertía en inconstitucional.

La Corte al igual que lo expuso el Procurador General de la Nación en su concepto, la determinación de si hubo o no un rebasamiento en el ejercicio de las facultades extraordinarias mencionadas por el alcance de la regulación, en cuanto presenta una

contradicción, a simple vista, con lo regulado sobre los bonos pensionales en el artículo 253 de la Ley 100 de 1.993 y el parágrafo del artículo 53 del Decreto 1295 de 1.994, amerita una interpretación diversa.

Ante todo, hay que poner de presente que el tema examinado se ubica en el campo del sistema de riesgos profesionales, con referencia a situaciones que se derivan de la vigencia del sistema general de pensiones, o sea al afiliado al sistema general de riesgos profesionales que se invalide o muera a consecuencia de la ocurrencia de un riesgo profesional, con el propósito de determinar las devoluciones de saldos e indemnizaciones a que tiene derecho, en forma adicional a la pensión de invalidez o de sobrevivientes que le corresponda según ese Decreto 1295 de 1.994, dependiendo de su afiliación a los distintos regímenes de pensiones, es decir, bien el de ahorro individual con solidaridad o bien el solidario de prima media con prestación definida.

Pues bien, el artículo 253 de la Ley 100 de 1.993, en esa circunstancia de devolución de saldos que se alude, establece que “cuando un afiliado al régimen de ahorro individual con solidaridad se invalide por accidente de trabajo o enfermedad profesional, además de la pensión por invalidez que cubre la cotización a cargo del empleador, se le entregará la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional y en este caso no habrá lugar a bono pensional.”.

Por su parte, el artículo 256 de la Ley 100 de 1.993, para ese mismo caso de las devoluciones de saldos, señala que “en caso de muerte del afiliado al sistema de ahorro individual con solidaridad, derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional, no habrá lugar a bono pensional y el saldo de la cuenta individual de ahorro pensional podrá utilizarse para incrementar el valor de la pensión que se financia con la cotización del empleador, si el afiliado así lo hubiere estipulado o los beneficiarios lo acuerdan. En caso contrario hará parte la masa sucesoral del causante. Si no hubiere causahabientes dichas sumas se destinarán al financiamiento de la garantía estatal de pensión mínima.”.

El artículo 53 del Decreto 1295 de 1.994, objeto de enjuiciamiento, como se señaló, versa sobre las mismas “devoluciones de saldos e indemnización sustitutiva”, en relación con los dos regímenes del sistema general de pensiones, particularizando, en el parágrafo acusado, la forma en que se redimirán los bonos pensionales, para efectos del saldo de la cuenta de

ahorro individual.

Si bien para la Corte es evidente que los artículos 253 y 256 expresamente niegan la posibilidad de que se configure un bono pensional en la devolución de saldos al afiliado del régimen de ahorro individual con solidaridad que se invalide o muera, al señalar en ambos que “...no habrá lugar a bono pensional”; lo que no controvierte la posibilidad de hacer líquido el que se encuentra vigente en la cuenta de ahorro individual del afiliado a ese régimen, con el fin de sumarlo al saldo de la misma, estableciendo las condiciones en que la operación financiera debe hacerse para lograr su redención, esto es “anticipadamente a la fecha de la declaratoria de la invalidez o de la muerte de origen profesional”.

Lo expuesto se deduce de tres supuestos:

1. de la naturaleza que presentan dichos bonos pensionales, como instrumentos financieros y de capitalización de ingresos, en cuanto títulos representativos de unas obligaciones de contenido económico social, que actualizan la capacidad de pago de la pensión, en términos del poder adquisitivo de la moneda ante los índices de precios al consumidor, como se obtiene de la Sentencia C-611 de 1.99615, en la cual se fijan criterios sobre su naturaleza, características y finalidad, relevantes para esta argumentación,

“(...) Obsérvese que con el instrumento financiero y contable de los bonos pensionales emitidos inicialmente por las entidades oficiales y posteriormente por todas las instituciones que participan en el régimen general de pensiones, dentro del sistema nacional de seguridad social, para permitir la migración de afiliados entre ellas, el legislador pretende asegurar la conformación de unidades de capital con proyecciones matemáticas de rentabilidad y contabilidad suficientemente sólidas para financiar la atención futura de las pensiones de los afiliados al régimen contributivo de seguridad social en pensiones; ciertamente, con este instrumento financiero y de capitalización de ingresos recibidos y captados con ocasión y en oportunidad de las cotizaciones periódicas de los afiliados o de los aportes y cotizaciones precedentes, pero proyectados contablemente hacia el futuro, no se recaudan ni se colocan nuevos recursos del público ahorrador o inversionista, pues se trata de la creación de instrumentos de crédito y de títulos representativos de unas obligaciones de contenido económico social, que presuponen la finalidad constitucional de mantener actualizada la capacidad de pago de la pensión, en términos del poder adquisitivo de la moneda ante los

índices de precios al consumidor.”.

2. En razón a la propiedad de las cuentas individuales de ahorro pensional. Según lo consagra la Ley 100 de 1.993, el régimen de ahorro individual con solidaridad está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones obligatorias y voluntarias de sus afiliados, los aportes de los empleadores, sus rendimientos financieros y los subsidios del Estado a que haya lugar. Como ya se indicó, una parte de esos aportes se capitaliza en la cuenta individual de ahorro pensional de cada afiliado y otra parte se destina al pago de primas de seguros para atender las pensiones de invalidez y de sobrevivientes, la asesoría para la contratación de la renta vitalicia, la financiación del fondo de solidaridad pensional y para cubrir el costo de administración del régimen. El conjunto de las citadas cuentas constituyen un patrimonio autónomo propiedad de los afiliados, denominado fondo de pensiones, el cual es independiente del patrimonio de la entidad administradora (arts. 60, literales a, b y d, y 63).

Claramente se observa que el párrafo acusado desarrolla estos lineamientos generales de la Ley 100, ya que el pago de la pensión de invalidez o de sobrevivientes que deba reconocerse según el Decreto 1295 de 1.994 se imputa a la otra parte de los ahorros del afiliado al régimen de ahorro individual, distinta a la cuenta individual de ahorro pensional; por lo tanto, originada la situación que da lugar al pago de la pensión de invalidez o de sobrevivientes que deba reconocerse, es lógico que se proceda también a la devolución al afiliado de la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional.

3. De los elementos integradores de dicha cuenta. Como lo expresara el Jefe del Ministerio Público, dentro de los elementos que configuran esa cuenta individualizada de cada afiliado al régimen de ahorro individual con solidaridad, según el Decreto 692 de 1.994 “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993”, están representados “el valor de sus cotizaciones y las de su empleador, las cotizaciones voluntarias, los bonos pensionales y los subsidios del estado si hubiere lugar a ellos, más todos los rendimientos financieros que genere la cuenta individual.” (art. 5o.) (Subraya la Sala).

Por consiguiente, cuando el párrafo demandado determina sobre la forma de redimir los bonos, está otorgando las herramientas necesarias para que, al afiliado al régimen de ahorro individual con solidaridad, producida la invalidez por accidente de trabajo o enfermedad profesional, se le devuelva la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro

pensional (Ley 100/93, art. 253) y en el caso de su muerte por esas causas, dicho saldo de la cuenta individual de ahorro pensional se pueda utilizar para “ incrementar el valor de la pensión que se financia con la cotización del empleador, si el afiliado así lo hubiere estipulado o los beneficiarios lo acuerdan” y en caso contrario,” hará parte de la masa sucesoral del causante. Si no hubiere causahabientes dichas sumas se destinarán al financiamiento de la garantía estatal de pensión mínima.” (Ley 100/93, art. 256).

Como se puede deducir, el equívoco de los demandantes para fundamentar su cuestionamiento es claro frente a la legislación sobre seguridad social integral, de lo cual no se evidencia una vulneración general del ordenamiento constitucional vigente, ni en particular de los alcances de las facultades extraordinarias otorgadas en virtud de una interpretación descontextualizada de la ley de facultades, apreciación que, adicionalmente, presenta un componente argumentativo extra que, a la vez, permite revisar un último aspecto del cargo, relacionado con la posible configuración de un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, por haber contemplado materias objeto de otra norma de facultades, como eran las del numeral 5o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1.993, y, de esta manera, no haberse ceñido, entonces, a una interpretación restrictiva del numeral 11 de idéntica normatividad.

Así pues, el parágrafo del artículo 53 del Decreto 1295 de 1.994 al referirse a los bonos pensionales remite a su desarrollo según lo establecido en las normas de facultades del numeral 5o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1.993. El Gobierno Nacional¹⁶, en cumplimiento de ese numeral 5o. dictó el Decreto 1299 de 1.994 “por el cual se dictan las normas para la emisión, redención y demás condiciones de los bonos pensionales”. De conformidad con el control constitucional al cual se sujetó parte de su normatividad, la Corte, en la Sentencia C-498 de 1.995¹⁷, dijo que “... el Presidente de la República estaba facultado para dictar normas relacionadas estricta y exclusivamente con la emisión, redención y transacción en el mercado secundario de los bonos pensionales, así como para señalar las condiciones de su expedición a personas que se trasladen del régimen de prima media al de capitalización individual.”.

La mencionada “Redención del bono pensional”, que interesa al estudio, en el artículo 11 de ese mismo Decreto 1299 de 1.994, obtuvo la siguiente reglamentación para su aplicación:

“1. Cuando el afiliado cumpla la edad que se tomó como base para el cálculo del respectivo bono pensional.

2. Cuando se cause la pensión de invalidez o de sobrevivencia.

3. Cuando haya lugar a la devolución de saldos de conformidad con la Ley 100 de 1993.”.

De la anterior lectura se observa que tienen plena cabida en la hipótesis del numeral 3o. las devoluciones de saldos, dentro del sistema general de riesgos profesionales, por causa del reconocimiento y pago de la pensión de invalidez o sobrevivientes de los afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad que se invaliden o mueran por un accidente de trabajo o enfermedad profesional, señaladas en los artículos 253 y 256 de la Ley 100 de 1.993.

La redención de los bonos pensionales que presenta ese artículo 11 del Decreto 1299 de 1.994, se dispone dentro de una normatividad con finalidad genérica, de manera que corresponde precisar, en la normatividad pertinente, sobre las condiciones de esa redención; esto significa que, para el caso que se analiza, era conveniente realizarlo dentro del decreto que organizó el sistema general de riesgos profesionales, como así se hizo en el párrafo acusado del artículo 53

del decreto 1295 de 1.994, en cuanto consistía en una materia acorde con las facultades otorgadas para su expedición, según el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1.993.

En consecuencia, la regulación sobre la redención de los bonos pensionales de que trata el párrafo del artículo 53 del Decreto 1295 de 1.994, pretende estipular la forma y condiciones en que la redención de los bonos pensionales deberá efectuarse para los casos señalados en la Ley 100 de 1.993 y que, según ese decreto corresponden, exclusivamente, al sistema general de riesgos profesionales, a fin de permitir la conformación del saldo de la cuenta de ahorro individual del afiliado al régimen de ahorro individual con solidaridad.

De manera que, la Sala encuentra que la interpretación de las normas en el sentido planteado en el cargo formulado fue incorrectamente realizada, y que el exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias por el Gobierno Nacional no se configuró, como intentaron demostrar los enjuiciantes, a partir de la interpretación integral del contexto legal de la Ley 100 de 1.993, ni por la restringida de la norma que habilitó al Presidente de la

República, como tampoco por una presunta invasión en el ámbito material de otras facultades extraordinarias, conferidas en el numeral 5o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1.993; por lo tanto, no puede prosperar la demanda de inconstitucionalidad, razón por la cual se desecha la acusación por infundada.

5. La presunta desigualdad de trato sin justificación denunciada en la norma sub lite.

En el escrito de coadyuvancia se suma un cuestionamiento al anteriormente estudiado, el cual hace relación con la posible violación del derecho a la igualdad, por la disposición censurada, ya 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 de un 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. De esto, la ciudadana concluye un tratamiento privilegiado para las contingencias producidas dentro del trabajo, sobre las acaecidas por fuera de él o sin su nexo, desconociéndose así el concepto de seguridad social integral y el principio de igualdad dentro del mismo sistema.

El cargo planteado en la forma enunciada debe estudiarse desde la perspectiva de la protección del derecho a la igualdad consagrado constitucionalmente en el artículo 13 de la Carta Política, el cual establece un derecho subjetivo de las personas a una igualdad material ante la ley, así como ante la protección y trato que reciben de las autoridades, con la garantía de poder disfrutar de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin que medien criterios diferenciadores que traigan consigo discriminaciones por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, no justificadas.

El juicio de constitucionalidad respecto del trato desigual que en un momento adopte el legislador, pretende verificar la vigencia, en su expedición, de un sustento objetivo y razonable que lo justifique o de lo contrario, ante su ausencia lo torne en discriminatorio e inaceptable por desconocer reglas, valores o principios constitucionales. Con este fin, el análisis debe realizarse a partir de la aplicación del denominado “test de igualdad” según la jurisprudencia de esta Corporación, como se muestra a continuación:

“ Una versión detallada de los elementos que componen el test fue expuesta en la sentencia

C-022 de 1996. De acuerdo con la directriz allí trazada, el intérprete debe recorrer diferentes etapas encaminadas a determinar:

1. La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual.
2. La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución.
3. La razonabilidad del trato desigual, es decir, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido.

Como lo señaló la Corte en la providencia citada, “el orden de estas etapas corresponde a necesidades no sólo lógicas sino también metodológicas: el test del trato desigual pasa por una etapa subsiguiente sólo si dicho trato sorteó con éxito la inmediatamente anterior. El primer paso no reviste mayor dificultad, como quiera que puede llevarse a cabo a partir del sólo examen de los hechos sometidos a la decisión del juez constitucional. El segundo paso, por el contrario, requiere de una confrontación de los hechos con el texto constitucional, para establecer la validez del fin a la luz de los valores, principios y derechos consignados en éste. Si el trato desigual persigue un objetivo, y éste es constitucionalmente válido, el juez constitucional debe proceder al último paso del test, que examina la razonabilidad del trato diferenciado. Este es el punto más complejo de la evaluación, y su comprensión y aplicación satisfactoria dependen de un análisis (descomposición en partes) de su contenido”. (...) (Sentencia C-337 de 1.997, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.).

Con base en estos criterios veamos si en la disposición acusada se consagra un trato desigual y discriminatorio.

En primer lugar, la preceptiva demandada forma parte de la normatividad expedida con el propósito de estructurar, en forma unificada, el sistema general de riesgos profesionales, dada la vigencia anterior de regímenes distintos dentro de la población trabajadora colombiana, tanto del sector público de todos los órdenes como del privado, en igualdad de condiciones, con el debido respeto a los derechos adquiridos sobre mejores y mayores prestaciones¹⁸, con el fin de “prevenir, proteger y atender a los trabajadores” de los efectos de las enfermedades y accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan, a través de una organización que comprende entidades públicas y privadas, una normatividad especial, con sus respectivos procedimientos, y del cual se

benefician la masa de trabajadores, afiliados a ese sistema, en los casos ya señalados del artículo 13 del Decreto Ley 1295 de 1.99419.

Específicamente, se encuadra dentro de la situación relativa a la invalidez o muerte de un afiliado a ese sistema, a consecuencia de un accidente de trabajo o de enfermedad profesional, quien además del reconocimiento de la pensión de invalidez o de sobrevivientes, a la que tienen derecho él o sus causahabientes, según el caso, deberá recibir la devolución de saldos o indemnización sustitutiva, dependiendo de su afiliación a los dos regímenes de pensiones - ahorro individual con solidaridad o solidario de prima media con prestación definida -, regulación normativa que para la coadyuvante supone una discriminación frente a los derechos prestacionales del trabajador que sufre una incapacidad por riesgo común, es decir, por una enfermedad o patología, accidente, que no hayan sido clasificados o calificados como de origen profesional (Decreto 1295 de 1.994, art. 12), en virtud del resultado del monto de la pensión que se originaría en cada caso.

Es oportuno indicar que las definiciones relativas al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez por riesgo común, se establecen en la Ley 100 de 1.993, dependiendo de la afiliación a cualquiera de los dos regímenes de pensiones, bien sea al solidario de prima media con prestación definida o al de ahorro individual con solidaridad (arts. 38 - 45 y 69 - 72, respectivamente), con igualdad de regulación para los aspectos atinentes al porcentaje de incapacidad laboral que determina el estado de invalidez, los requisitos para obtener la pensión, el monto de la misma y la calificación de dicho estado (arts. 38, 39, 40, 41 y 69).

Comoquiera que la norma demandada hace referencia es a la invalidez por un riesgo profesional, y la coadyuvante se refiere a la incapacidad generada por la misma, el análisis de la eventual vulneración del derecho a la igualdad debe circunscribirse a las situaciones fácticas provenientes de la ocurrencia de esa circunstancia a los afiliados al régimen de pensiones de ahorro individual con solidaridad que se encuentran cubiertos por el sistema general de riesgos profesionales frente a aquellos que no lo están. Adicionalmente, cabe reiterar que respecto de lo anterior la disposición acusada establece las condiciones de la redención de los bonos pensionales del que se invalide por un accidente de trabajo o enfermedad profesional, estando afiliado al régimen de pensiones de ahorro individual con solidaridad, para efectos de la devolución del saldo de la cuenta de ahorro individual.

La normatividad vigente sobre el reconocimiento de la pensión de invalidez por riesgo común del afiliado al régimen de ahorro individual con solidaridad, ante el tema de las devoluciones de saldos por invalidez, hace mención exclusiva a una eventual liquidación del bono pensional, en el artículo 72 de la Ley 100 de 1.993, al señalar que cuando el “afiliado se invalide sin cumplir con los requisitos para acceder a una pensión de invalidez”, se le entregará la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, “incluidos los rendimientos financieros y adicionado con el valor del bono pensional, si a ello hubiera lugar.”. (Subraya la Sala).

Es más, la financiación de la pensión de invalidez por riesgo común, en el régimen de ahorro individual con solidaridad, obtiene un desarrollo normativo diferente, ya que se efectúa con “la cuenta individual de ahorro pensional del afiliado, el bono pensional si a éste hubiera lugar, y la suma adicional que sea necesaria para completar el capital a cargo de la aseguradora con la cual se haya contratado el seguro de invalidez y de sobrevivientes. La suma adicional estará a cargo de la aseguradora con la cual se haya contratado el seguro de invalidez y de sobrevivientes”, como lo indica el artículo 70 de la Ley 100 de 1.993. No obstante, en ese mismo artículo incisos más adelante, se estipula que cuando se determine la cesación del estado de invalidez, “la compañía de seguros deberá reintegrar a la cuenta individual de ahorro pensional, el saldo no utilizado de la reserva para pensiones, en la parte que corresponda a capital más los rendimientos, de la cuenta de ahorro individual y al bono pensional.”.

Así pues, la 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 de 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 la pensión 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 hacía 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 distinguos 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.

De manera que, si la desigualdad del trato que se denuncia no radica en la disposición sub

examine, sino que tiene un punto de partida anterior, o sea en la configuración de las distintas normas, procedimientos, regímenes generales que conforman el sistema de seguridad social integral, los cuales no han sido demandados específicamente y en concreto, para la Corte no le es viable asumir un control de constitucionalidad general carente de acusación clara, directa y determinada por la violación del ordenamiento superior, en la estructuración misma del sistema mencionado.

En resumen, la Corte declarará exequible el párrafo del artículo 53 del Decreto 1295 de 1.994, en la parte resolutive del presente fallo, por no haberse encontrado fundamentados los cargos contra él formulado.

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 :

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-230 de 1.994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 Corte Constitucional, Sentencia C-376 de 1.995, M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.

3 La expresión “naturaleza pública” de ese fondo común, consagrada en el literal b del artículo 32 de la Ley 100 de 1.993, fue declarada exequible en la Sentencia C-378 de 1.998, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

4 “por el cual se establece el régimen jurídico y financiero de las sociedades que administren fondos de pensiones”, expedido en uso de las facultades extraordinarias otorgadas en el numeral 8o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1.993.

5 “por el cual se dictan las normas para la emisión, redención y demás condiciones de los bonos pensionales”, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el numeral 5o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1.993.

6 “por el cual se dictan las normas para la emisión y redención de los bonos pensionales por traslado de servidores públicos al régimen de prima media con prestación definida”, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el numeral 5o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1.993.

8 “por el cual se reglamenta el Decreto Ley 1299 de 1994”.

9 “por el cual se reglamenta el Decreto Ley 1314 de 1994”.

10 M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.

11 Representado en el Ministro de Gobierno, como delegatario de funciones presidenciales otorgadas mediante el Decreto 1266 de 1994.

12 M.P.Dr. Carlos Gaviria Díaz.

13 Ver la Sentencia C-416 de 1.992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

14 Los cinco Libros se refieren a: -el sistema general de pensiones (I), -el sistema general de seguridad social en salud (II), -el sistema general de riesgos profesionales (III), -los servicios complementarios (IV) y, el último, -a unas disposiciones finales (V).

15 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

16 Representado en el Ministro de Gobierno, como delegatario de funciones presidenciales otorgadas mediante el Decreto 1266 de 1994.

17 M.P. Drs. Hernando Herrera Vergara y Alejandro Martínez Caballero.

18 Ver la Sentencia C-046 de 1.996, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

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