

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia por existencia de cargos de inconstitucionalidad

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límite temporal

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límite material

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ORGANIZAR ADMINISTRACION DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-No exceso en la determinación del procedimiento para establecer el origen de accidente de trabajo o enfermedad profesional/FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ORGANIZAR ADMINISTRACION DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-No exceso en asignación de entidad encargada de calificar el origen del accidente de trabajo o enfermedad profesional

La Corte constata que los apartes normativos acusados en el presente proceso contenidos en el artículo 12 del Decreto 1295 de 1994, se limitan a establecer un procedimiento administrativo para determinar el origen del accidente de trabajo y de la enfermedad profesional a efectos de que se garantice a los trabajadores que soportan estas contingencias, las prestaciones asistenciales y económicas propias del Sistema de Riesgos Profesionales y asignan funciones para el efecto, lo que los enmarca claramente dentro del concepto de administración del sistema a que aludió la Corte en la sentencia C-452 de 2002. Se trata pues de un ejercicio legítimo de la tarea encomendada al Legislador extraordinario y no puede entonces predicarse en este caso que el Presidente de la República haya excedido el límite material de las facultades que le fueron conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993. En relación con el hecho de que dicha función se asigne a la institución prestadora de servicios de salud en primera instancia, al médico o a la comisión laboral de la entidad administradora de riesgos profesionales en segunda instancia y a una junta integrada por representantes de las entidades administradoras de riesgos profesionales de salud y de riesgos profesionales en caso de controversia, resulta lógico que quienes tienen la obligación de atender las prestaciones asistenciales y económicas derivadas de la declaratoria de un siniestro por accidente o riesgo profesional sean quienes puedan establecer la ocurrencia del mismo con el fin de asegurar una rápida y eficiente prestación de los servicios y solo en caso de controversia se acuda a otras instancias. Esta es una

alternativa por la que optó el legislador extraordinario para organizar la administración del sistema de riesgos profesionales y asegurar la eficiente prestación de sus servicios que se enmarcaba claramente dentro de las facultades que le fueron conferidas y en este sentido mal puede considerarse vulnerada la Constitución.

#### TEST DE IGUALDAD-Elementos

##### DERECHO A LA IGUALDAD-Es objetivo y no formal

PRINCIPIO DE IGUALDAD Y SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-Justificación de trato diferenciado en procedimiento para calificar accidente de trabajo o enfermedad profesional

La Corte constata que en el presente caso, como se desprende de las consideraciones preliminares de esta sentencia, no resulta posible equiparar como pretende el actor, los procedimientos aplicables dentro del régimen previsto para la atención de los riesgos profesionales con la de aquellos previstos para la atención de las prestaciones derivadas de los sistemas de seguridad social en salud y en pensiones. En el presente caso basta recordar, como lo hacen varios de los intervenientes que en los casos de enfermedad profesional o accidente de trabajo resulta razonable se establezcan procedimientos específicos para determinar el origen del accidente de trabajo y enfermedad profesional, ya que de dicha calificación depende el otorgamiento o reconocimiento de las prestaciones asistenciales y económicas por riesgos profesionales, que son más beneficiosas que las derivadas del sistema de salud y pensiones y en este sentido la no determinación de dicho origen y la prestación indiscriminada de los servicios respectivos pondría en riesgo tanto la operatividad como la estabilidad financiera del sistema. Se concluye que el cargo planteado por el demandante en el sentido de que las dos normatividades consagran diferencias de trato injustificadas, no está llamado a prosperar, pues, como se ha señalado existen fundamentos objetivos que justifican el establecimiento de procedimientos diferentes, sin que ello resulte irrazonable o desproporcionado.

Referencia: expediente D-5605

Demandada de inconstitucionalidad contra las expresiones “La calificación del origen del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional será calificado, en primera instancia por

la institución prestadora de servicios de salud que atiende al afiliado”, “El médico o la comisión laboral de la entidad administradora de riesgos profesionales determinará el origen, en segunda instancia” y “Cuando surjan discrepancias en el origen, estas serán resueltas por una junta integrada por representantes de las entidades administradoras de salud y de riesgos profesionales”, contenidas en el artículo 12 del Decreto 1295 de 1994 “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”

Actor: Ricardo Alvarez Cubillos

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D. C., diecisiete (17) de agosto de dos mil cinco (2005)

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, el ciudadano Ricardo Alvarez Cubillos presentó demanda contra las expresiones “La calificación del origen del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional será calificado, en primera instancia por la institución prestadora de servicios de salud que atiende al afiliado”; “El médico o la comisión laboral de la entidad administradora de riesgos profesionales determinará el origen, en segunda instancia”; y “Cuando surjan discrepancias en el origen, estas serán resueltas por una junta integrada por representantes de las entidades administradoras de salud y de riesgos profesionales”, contenidas en el artículo 12 del Decreto 1295 de 1994 “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

Mediante auto del nueve (9) de febrero de 2005, 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 también a los Ministros del Interior y de Justicia y de la Protección Social a fin de que, de estimarlo oportuno, conceptúen sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

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. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 41.405 del 24 de junio de 1994. Se subraya lo demandado.

“DECRETO NUMERO 1295 DE 1994”

(junio 22)

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

El Ministro de Gobierno de la República de Colombia, delegatario de funciones presidenciales otorgadas mediante el Decreto 1266 de 1994, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley ,

DECRETA:

(...)

Artículo 12. Origen del accidente, de la enfermedad y la muerte. Toda enfermedad o patología, accidente o muerte, que no hayan sido clasificados o calificados como de origen profesional, se consideran de origen común.

La calificación del origen del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional será calificado, en primera instancia por la institución prestadora de servicios de salud que atiende al afiliado.

El médico o la comisión laboral de la entidad administradora de riesgos profesionales determinará el origen, en segunda instancia.

Cuando surjan discrepancias en el origen, estas serán resueltas por una junta integrada por representantes de las entidades administradoras, de salud y de riesgos profesionales.

De persistir el desacuerdo, se seguirá el procedimiento previsto para las juntas de calificación de invalidez definido en los artículos 41 y siguientes de la Ley y sus reglamentos”

(...)

### III. LA DEMANDA

El demandante afirma que las expresiones acusadas contenidas en los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 12 del Decreto 1295 de 1994 vulneran los artículos 13 y 150-10 de la Constitución Política.

3.1 Afirma el actor que los incisos acusados vulneran el artículo 150-10 constitucional, en la medida en que el Gobierno Nacional excedió las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 al establecer que el origen del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, debería ser determinado en primera instancia por las instituciones prestadoras de los servicios de salud que prestan los servicios asistenciales y por los médicos de las administradoras de riesgos profesionales en segunda instancia, dejando en consecuencia la intervención de las Juntas de Calificación Regional o Nacional -a que aluden los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993- a una cuarta o hasta quinta instancia, creando en consecuencia nuevas instancias que no fueron previstas en la Ley 100 de 1993 , pues según el demandante dicha Ley dispone que tanto la determinación del origen así como la pérdida de capacidad laboral y su fecha de estructuración sean determinadas solo mediante un sistema de doble instancia, esto es por las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, tanto para el sistema general de pensiones como para el sistema general de riesgos profesionales.

Precisa que: “... Es claro, que si las facultades extraordinarias que le fueron concedidas al ejecutivo en el artículo 139, numeral 11, de la Ley , para cumplir con un objetivo específico como era el de organizar la administración del sistema general de riesgos profesionales,

estas no incluían facultades para reorganizar el sistema de calificación de la invalidez, o lo que es lo mismo, el de la pérdida de la capacidad laboral, delegando esta facultad en las mismas entidades encargadas de reconocer y pagar las prestaciones económicas, como son las entidades administradoras de salud y de riesgos profesionales específicamente, situación que ya había sido corregida y definida en forma clara y precisa cuando por mandato de la Ley , dichas funciones le habían sido delegadas a las Juntas de Calificación Regionales y Nacional, para que mediante estas dos instancias determinadas en la misma ley, se dictaminara sobre la pérdida de la capacidad laboral, así como sobre el origen del accidente, de la enfermedad o de la muerte...”.

Afirma que con los incisos acusados se permite que los mismos entes administradores se conviertan en juez y parte, dilatando en consecuencia el trámite de reconocimiento de las prestaciones económicas de aquellos trabajadores que por alguna circunstancia adversa en cumplimiento de sus funciones, se vean sometidos a padecer una enfermedad profesional o a sufrir un accidente de trabajo. Sobre el particular cita apartes de la sentencias C-452 de 2002 y C-1002 de 2004.

Hace énfasis en que el Gobierno Nacional al modificar el sistema de calificación de la pérdida de la capacidad laboral, así como la determinación de su origen, en lo que hace referencia al Sistema General de Riesgos Profesionales, mediante la norma contentiva de las expresiones acusadas, excedió los límites materiales de las facultades extraordinarias que le habían sido concedidas, pues éstas se le otorgaron solamente para organizar la administración del sistema de riesgos profesionales y no para crear un nuevo sistema de calificación.

3.2 De otra parte, el actor considera que las expresiones acusadas vulneran el principio de igualdad en la medida en que establecen un trato discriminitorio para aquellos trabajadores que sufran una enfermedad profesional o un accidente de trabajo, pues es más expedito el procedimiento a seguir en la calificación de las enfermedades de origen común.

En ese orden de ideas, señala que se establece claramente una desigualdad en lo relativo al procedimiento para determinar la pérdida de capacidad laboral, así como su origen, cuando se trata de una enfermedad o contingencia de origen común y una de origen profesional, toda vez que: “... En una doble instancia se determina el estado de la pérdida de capacidad laboral causada en un posible origen común, con lo cual se garantiza un oportuno y ágil

reconocimiento de los derechos a la seguridad social, contrario a lo que ocurre en el caso de las enfermedades y accidentes de trabajo, en donde sólo después de 5 instancias administrativas se obtiene el dictamen definitivo para acceder a los derechos prestacionales que se pueden tener en el caso del sistema general de riesgos profesionales, lo cual en la práctica se convierte en una dilación al acceso oportuno a la seguridad social, creándose de esta manera un trato discriminatorio cuando la contingencia sea de origen común o de origen profesional respectivamente...”.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio referido a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso y solicita la declaratoria de exequibilidad de las expresiones acusadas, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

El interviniente señala que las expresiones acusadas no vulneran las normas superiores a que alude el actor, toda vez que éstas en ningún momento señalan un nuevo sistema de calificación de invalidez ni mucho menos prevén un proceso desigual o discriminatorio para la determinación de la pérdida de la capacidad laboral en el caso de las contingencias de origen profesional, pues solamente establecen el procedimiento para determinar el origen del accidente, de la enfermedad y la muerte, lo que es diferente a fijar el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral.

Aclara que: “... El artículo 12 del Decreto Ley 1295 de 1994 pre establece la presunción de que toda enfermedad o patología, accidente o muerte, que no hayan sido clasificados o calificados como de origen profesional se consideran de origen común, en consecuencia el afiliado no tiene que acudir a la Junta de Calificación de Invalidez para calificar el origen, salvo que haya discusión lo cual por demás no afecta al afiliado, por cuanto se le continúan prestando los servicios por la Empresa Promotora de Salud hasta que se le definan los derechos, y de ser pertinente la ARP cancela a la EPS los servicios prestados...”. Sobre el particular cita un aparte de la sentencia T-556 de 2003.

Recuerda que el régimen de calificación de la pérdida de capacidad laboral previsto en el Decreto Ley 1295 de 1994, -que precisa es diferente del régimen de calificación del origen de

la enfermedad o accidente- fue modificado parcialmente por los artículos 6 ° y 9° de la Ley 776 de 2002.

Afirma que en nada se vulnera en este caso el principio de igualdad y que resulta ajustado a la Constitución Nacional la existencia de regímenes claramente diferenciados, esto es el Sistema General de Pensiones, el de Salud y el Sistema de Riesgos Profesionales, toda vez que existen fundamentos objetivos diferentes en uno y otro caso que justifican que no todos los casos sean tratados de forma igual. En ese sentido afirma que no puede perderse de vista que en los casos de enfermedad profesional o accidente de trabajo debe verificarse la causa laboral de los mismos, lo que justifica que el proceso de determinación del origen profesional sea más estricto que el de determinación del origen común, y además justifica que en el artículo 12 del Decreto 1295 de 1994 se haya establecido que se presume que el origen de la contingencia es común salvo que se compruebe su origen profesional.

Considera, de otra parte que el Gobierno Nacional no excedió el límite de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales y por el contrario cumplió con su cometido y desarrolló las materias respecto de las que fue autorizado con ese propósito.

En ese entendido, reitera que el artículo 12 del Decreto 1295 de 1994 contentivo de las expresiones acusadas, no creó un nuevo sistema de calificación de pérdida de la capacidad laboral, simplemente desarrolló el trámite operativo necesario para determinar el origen del accidente, de la enfermedad y la muerte, incluyendo los casos en que existe controversia. Sobre el particular cita apartes de las sentencias C-164 de 2000 y C-1144 de 2000.

Concluye entonces que: "... como quiera que el artículo 12 del Decreto 1295 de 1994, modificado por la Ley 776 de 2002 no introdujo un sistema nuevo de calificación se concluye que no se excedieron las facultades concedidas por el artículo 139 de la Ley y por lo tanto no se violó el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Nacional...".

## 2. Ministerio de la Protección Social

El Ministerio referido a través de apoderada judicial, interviene en el presente proceso y solicita la declaratoria de exequibilidad de las expresiones demandadas, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

El interviniente señala que las expresiones acusadas no vulneran el principio de igualdad, toda vez que para que exista desigualdad ésta debe presentarse entre iguales y en este caso no se puede comparar el Sistema General de Pensiones o el de Salud con el Sistema General de Riesgos Profesionales, porque son sistemas administrados de manera independiente, con prestaciones, requisitos y procedimientos autónomos, que tienen diferencias substanciales entre sí y los riesgos que cubre o ampara cada sistema son distintos.

En esos términos, considera que en el Sistema General de Riesgos Profesionales son necesarios e indispensables los procedimientos para determinar el origen del accidente de trabajo y enfermedad profesional, ya que de dicha calificación depende el otorgamiento o reconocimiento de las prestaciones asistenciales y económicas por riesgos profesionales, que son más beneficiosas que las derivadas del sistema de salud y pensiones, especialmente si se considera que el procedimiento, trámites e instancias para determinar el origen de una contingencia que afecte la salud de una persona no se requiere en el Sistema General de Pensiones y Salud, ya que para prestar el servicio y otorgar las prestaciones no es necesario determinar el origen de las mismas.

Advierte que las instancias o procedimientos ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, no constituyen una cuarta ni una quinta instancia como lo pretende hacer ver el demandante, simplemente es un procedimiento que surge en caso de controversia por parte de las instituciones de seguridad social, empleadores, trabajadores o personas interesadas, que tiene una reglamentación especial prevista en el Decreto 2463 de 2001, procedimiento que además fue declarado constitucional por la Corte en reciente sentencia C-1002 de 2004.

Considera que el accionante está confundido en el sentido que el trámite ante las Juntas no es una instancia administrativa que realicen o adelanten las instituciones de seguridad social, sino que como ya se dijo es un procedimiento especial en caso de controversias realizado por las juntas que son entidades privadas sin ánimo de lucro y que ejercen funciones públicas.

En esos términos, señala que: "... en origen común los casos llegan directamente a las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez para determinar si una persona tiene o no derecho a la pensión de invalidez, pero esta calificación se da luego de culminado el tratamiento médico o rehabilitación según el caso y su objetivo es simplemente establecer si

existe una pérdida de la capacidad laboral del 50% o más para efectos de la pensión de invalidez....”.

Por el contrario en la determinación del origen del accidente de trabajo y enfermedad profesional existen procedimientos o instancias, pero no son tres ni cinco porque los trámites de las Juntas Regional y Nacional son independientes de los de las instituciones de seguridad social. Así mismo, precisa que: “... Las tres (3) instancias para determinar el origen se justifican, requieren y son necesarias (...), porque permiten el acceso oportuno a las prestaciones asistenciales y económicas del Sistema General de Riesgos Profesionales, ya que una rápida, eficiente y oportuna atención médica beneficia al trabajador, a la empresa, a la ARP y a Colombia en general...”, y es esa la razón por la que la calificación del origen de una contingencia de manera oportuna por parte de la IPS beneficia al trabajador, a quien se le permite de manera fácil y rápida el acceso a las prestaciones asistenciales y económicas del Sistema General de Riesgos Profesionales sin que ello genere una discriminación.

En ese entendido, considera que si se eliminara el actual procedimiento previsto en el artículo 12 del Decreto 1295 de 1994 contentivo de las expresiones acusadas, permitiendo que en primera instancia el origen lo determinen las Juntas Regional y Nacional, las consecuencias para la salud de los trabajadores serían negativas pues se acabaría con la atención médica oportuna, la rehabilitación no sería inmediata y simplemente a los trabajadores que sufren accidentes de trabajo o enfermedad profesional se les otorgaría el tratamiento médico como enfermedad general y las Juntas Regional y Nacional calificarían la futura pérdida de capacidad laboral.

En ese orden de ideas, reitera que el procedimiento previsto en el artículo 12 del Decreto 1295 de 1994 contentivo de los preceptos acusados, no es para efectuar la calificación de la invalidez, es solo para determinar el origen de la contingencia o enfermedad entre las instituciones de seguridad social y para prestar los servicios o prestaciones en riesgos profesionales, de suerte que solamente en caso de controversia el caso debe llegar a conocimiento de las Juntas Regional y Nacional.

De otra parte, considera que la norma contentiva de las expresiones acusadas en ningún momento establece o crea un sistema de calificación de invalidez en Colombia, pues solo prevé un procedimiento de determinación del origen, además no es cierto que por ese hecho

se permita que las instituciones de la seguridad social se conviertan en juez y parte, puesto que en caso de controversia respecto del dictamen quienes deciden son las Juntas de Calificación Regional y Nacional, y se deja inicialmente la determinación del origen a la IPS, EPS y ARP considerando que dichas entidades son las que atienden y le deben reconocer las prestaciones económicas y asistenciales a los trabajadores.

Recuerda que mediante sentencias C-711 de 1998 y C-452 de 2002. la Corte Constitucional se pronunció en relación con las facultades extraordinarias que le fueron concedidas al Gobierno Nacional en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 y las declaró exequibles, al considerar que mediante éstas el Gobierno Nacional puede establecer el procedimiento para determinar el origen de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, dada la naturaleza del Sistema General de Riesgos Profesionales en donde las prestaciones económicas y la asistencia médica deben ser oportunas, requiriéndose en consecuencia una rápida calificación de la contingencia para otorgar los derechos correspondientes.

Finalmente, señala que la organización de las funciones o procedimientos de la IPS, EPS y ARP en relación a la determinación del origen en el Sistema General de Riesgos Profesionales se da porque dicho sistema abarca o comprende al conjunto de entidades públicas y privadas de las que hacen parte las IPS, EPS y ARP (estructura orgánica), normas y procedimientos (estructura normativa), destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan, de forma tal que el artículo 12 del Decreto 1295 de 1994 es una organización de la administración del sistema de riesgos, no es un sistema de calificación de invalidez, y por tanto a través de tal sistema solamente se ordenan las funciones de las IPS, EPS y ARP para la determinación del origen de una contingencia, con el objeto de otorgarle al trabajador las prestaciones económicas y asistenciales que reconoce el Sistema General de Riesgos Profesionales.

### 3. Federación de Aseguradores Colombianos -FASECOLDA-

Por intermedio de apoderada la Federación de Aseguradores Colombianos -FASECOLDA-, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar que se declare la constitucionalidad de los preceptos demandados.

La interviniente recuerda que la Corte Constitucional en sentencia C-452 de 2002 precisó el alcance de los límites temporales y materiales de las facultades extraordinarias contenidas en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley y con fundamento en las cuales se expidió el Decreto 1295 de 1994. Sobre el particular cita los apartes pertinentes de la sentencia C-452 de 2002.

Explica que el artículo 12 contentivo de los preceptos acusados, lo que hace es desarrollar la estructura normativa a que aludió el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, esto es las normas y procedimientos necesarios para organizar y administrar la prestación de los servicios de salud derivados de la enfermedad profesional y el accidente de trabajo. Precisa que dicho artículo que determina funciones para las entidades administradoras del sistema de riesgos profesionales, simplemente se enmarca dentro de la función de administrar el sistema a que aludieron las referidas facultades. Destaca que es a partir de la determinación del origen de la enfermedad o muerte que empiezan a operar los trámites administrativos entre las EPS y las ARP con el fin de realizar los procesos de recobro a que haya lugar.

En esos términos, señala que: "... la determinación del origen de una patología es una función asignada a las administradoras del Sistema de Seguridad Social en Salud y en Riesgos Profesionales, y como tal, hace parte de la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, razón por la cual el artículo 12 demandado no excede las facultades extraordinarias...", y reitera que la citada norma "solamente organizó la administración del sistema de riesgos profesionales, asignando las funciones que en materia de origen, debían realizar tanto las IPS, como las EPS y las ARP".

Precisa así mismo que: "... no existe un sistema de calificación de invalidez. Lo que existen son 'organismos del Sistema de Seguridad Social del orden nacional' que tienen como función específica la 'calificación de la invalidez' que no excluye la posibilidad de que las administradoras del Sistema General de Salud y Riesgos Profesionales ejerzan sus funciones de determinación del origen del siniestro". Aclara que ambas funciones son diferentes, pues la calificación de la invalidez va encaminada a determinar de manera técnica y científica cuál es el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral, mientras que la determinación del origen va enfocada a precisar si de acuerdo con las circunstancias en las cuales ocurrió el accidente o se produjo la enfermedad se trata de un siniestro de carácter profesional o de un siniestro de origen común.

En lo relativo, a la vulneración del principio de igualdad estima que esta no puede predicarse de las normas acusadas, toda vez que en su criterio el demandante olvida que la Ley 100 de 1993 organizó la prestación del servicio público de seguridad social en tres subsistemas, el de pensiones, el de salud y el de riesgos profesionales, rompiendo con ello el monopolio de la seguridad social y constituyendo estructuras de administración y financiación totalmente independientes de acuerdo con los riesgos asumidos por cada uno de los subsistemas referidos.

Finalmente, advierte que el demandante no puede acusar un precepto de inconstitucional por el simple hecho de que no esté de acuerdo con la modalidad que escogió el legislador extraordinario para organizar la administración del sistema de riesgos profesionales, sin considerar que no riñe con la competencia que tienen los organismos del sistema general de salud y riesgos profesionales para calificar en primera instancia la pérdida de capacidad laboral, el que se establezca como parte de sus funciones la determinación del origen del siniestro, sin que ello los convierta en juez y parte, aún más si se tiene en cuenta que: "... el pronunciamiento que se realice sobre la determinación del origen de un siniestro o el dictamen proferido por la Junta Regional o Nacional de Calificación de Invalidez, no es definitivo, ni define el conflicto jurídico que pudiera presentarse, pues tanto la determinación del origen como la calificación de invalidez son funciones técnicas y científicas que no impiden hacer valer los derechos económicos del afiliado...".

#### 4. Intervención ciudadana

El ciudadano Sergio Andrés García Palacios en ejercicio del derecho a intervenir para defender o impugnar las normas sometidas a control constitucional (art 242-1 C.P.) solicita a la Corte declararse inhibida para fallar de fondo por ineptitud sustancial de la demanda y en subsidio declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas, a partir de las razones que a continuación se sintetizan.

Considera que el demandante hace una interpretación errada de las expresiones acusadas, pues de la simple lectura de éstas, considera claro que ellas no establecen instancias de calificación de invalidez sino instancias de calificación del origen, y además que las instituciones prestadoras de servicios de salud no califican la invalidez pues ninguna norma incluyendo la contentiva de los preceptos acusados les confiere competencia para esos

efectos.

Advierte que existe una clara diferencia entre la calificación del origen de la enfermedad y la calificación de la incapacidad laboral, pues mediante la calificación del origen, lo que se pretende es identificar si el evento es de origen común o de origen profesional, y del resultado de dicha calificación se derivan consecuencias que tiene efectos directos en el contenido prestacional a suministrar al usuario, entre otras, i) si el evento es de origen común, la atención de las prestaciones asistenciales y económicas estará a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, mientras que si es de origen profesional el cubrimiento de las mismas estará a cargo del Sistema General de Riesgos Profesionales, ii) en relación con las prestaciones asistenciales, si el evento es de origen común el contenido prestacional será el definido en el POS, salvo las situaciones en las cuales está de por medio el derecho a la vida, si por el contrario el evento es de origen profesional, el contenido prestacional es más amplio en la medida en que incluye prótesis, órtesis y en general, procedimientos no previsto en el POS.

Recuerda de otra parte que mediante la calificación de la incapacidad laboral se busca determinar cuál es la prestación económica concreta por dicha incapacidad . Así i) cuando la incapacidad es igual o superior al 50% para los afiliados al sistema general de pensiones, aplica la pensión a cargo de los fondos de pensiones, si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 40 de la Ley , ii) para los afiliados al SGRP considerados inválidos de acuerdo con lo previsto en el artículo 9º de la Ley 776 de 2002, eso es la personas que por causa de origen profesional no provocada intencionalmente hubiesen perdido el 50% o más de su capacidad laboral de acuerdo con el Manual Único de Calificación de Invalidez vigente a la fecha de la calificación, se reconoce una pensión a cargo de las ARP, con los montos determinados en el artículo 10 de la misma ley, y iii) cuando existe una disminución parcial pero definitiva en algunas de las funciones que afecte la incapacidad laboral como consecuencia de una enfermedad profesional o un accidente de trabajo, que represente una disminución de la capacidad laboral entre el 5% y menos del 50%, la ARP reconoce una indemnización proporcional no menor a dos ni mayor de 24 salarios base de liquidación.

Así pues, estima que el accionante al acusar la norma que contiene las instancias para calificar el origen de la contingencia o enfermedad identificó mal la norma a demandar puesto que las IPS no califican la pérdida de capacidad laboral ni reconocen las prestaciones

que se derivan de la invalidez, esto es la pensión de invalidez y la incapacidad permanente parcial, por lo que si sus cargos se fundamentaban en el tema de la invalidez debió demandar entonces los artículos 6° y 9°, inciso 2° de la Ley 776 de 2002, que establecen que es la entidad administradora de riesgos profesionales -ARP- la que declara, evalúa y revisa la incapacidad permanente parcial, pues como ya se dijo la norma contentiva de las expresiones acusadas no siquiera menciona la calificación de la invalidez y por tanto es absurdo pensar que modificó el sistema de calificación de invalidez.

De otra parte, considera que por las mismas razones expuestas el cargo por violación del derecho a la igualdad está mal formulado dado que los preceptos acusados no se refieren a la calificación de la pérdida de la capacidad laboral aspecto al que se refiere el demandante.

Empero precisa que si se hiciera el esfuerzo por interpretar los cargos propuestos por el demandante para aplicarlos a la norma contentiva de las expresiones acusadas, no procedería la declaratoria de inexequibilidad de las normas acusadas, toda vez que el origen del evento de que se trate es el que determina a cargo de cuál sistema se imputan los gastos que demande la prestación de los servicios de salud, de conformidad con lo previsto en el artículo 6° del Decreto 1295 de 1995. En este sentido por no haberse señalado en la Ley 100 de 1993 competencias para la determinación de tal origen en cabeza de las Juntas de Calificación de Invalidez ninguna vulneración de la Constitución por las normas acusadas invocadas por el actor se presenta. Hace énfasis en que por el contrario entender competentes dichas juntas para determinar el origen implicaría unos costos administrativos exagerados y la restricción al acceso a la seguridad social.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 3797, recibido el siete (7) de abril de 2005, en el que solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad de los preceptos acusados, de conformidad con las siguientes consideraciones.

La Vista Fiscal recuerda que la doctrina y la jurisprudencia constitucional han enfatizado en la forma como han de ser ejercidas las facultades extraordinarias por el Gobierno Nacional a efectos de que las competencias asignadas sean ejercidas sin menoscabar el orden jurídico, por ello han fijado las pautas dentro de la cuales el legislador extraordinario debe moverse a

efectos de que se cumpla cabalmente el cometido de expedir una norma sobre la base del logro de un fin determinado acorde con los motivos que impulsaron al legislador ordinario a utilizar el instrumento constitucional de carácter excepcional. En ese entendido, observa que los apartes normativos acusados contenidos en el artículo 12 del Decreto 1295 de 1994, van encaminados a establecer un procedimiento administrativo para determinar el origen del accidente de trabajo y de la enfermedad profesional a efectos de que se garantice a los trabajadores que soportan estas contingencias, las prestaciones asistenciales y económicas propias del Sistema de Riesgos Profesionales y se adopten medidas de prevención, pues como es sabido este sistema tiene unas fuentes de financiación diferentes a aquellas que corresponden al riesgo común y al sistema de pensiones derivado de otras contingencias y está concebido para unos propósitos específicos.

Precisa que las entidades administradoras de riesgos profesionales -ARP- a cuyo cargo está el cubrimiento de las prestaciones derivadas del accidente de trabajo y enfermedad profesional y eventualmente de la muerte originada en estas dos contingencias tienen la facultad legal de administrar el sistema, pues no de otra forma podría cumplirse el cometido de amparar y prevenir los riesgos derivados del ejercicio de la actividad que desarrollan los trabajadores, y es en ese sentido: "... resulta lógico que los procedimientos adoptados para la calificación del origen de accidente o de la enfermedad hagan parte de la administración del sistema de riesgos profesionales y, por supuesto que quienes tienen la obligación de atender las prestaciones asistenciales y económicas derivadas de la declaratoria de un siniestro por accidente o riesgo profesional sean quienes puedan establecer la ocurrencia del mismo".

En ese orden de ideas afirma que las normas acusadas se enmarcan precisamente en el ámbito de las facultades que fueron conferidas al Gobierno por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993. Al respecto cita un aparte de la sentencia C-452 de 2002.

De otra parte, señala que los preceptos acusados no vulneran el principio de igualdad, en la medida en que la determinación del origen del accidente o la enfermedad profesional, de una manera diferente de aquella que regula las contingencias derivadas del riesgo común es una facultad del legislador que no encuentra reparo frente a las normas superiores, por cuanto el legislador puede dar un tratamiento jurídico diferente a las situaciones que se originan en supuestos fácticos claramente diferenciados.

En esos términos, afirma que: "...los dos subsistemas, el del riesgo común y el del riesgo profesional, están concebidos por el ordenamiento jurídico sobre bases de cotización y prestaciones de carácter diferente lo que implica que la aplicación de sistemas de administración propios de cada uno de tales subsistemas, así mismo las prestaciones económicas y asistenciales se gobiernan por un ordenamiento propio en el cual los procedimientos deben ser acordes con el fin que cada uno de ellos persigue...". Al respecto cita entre otras las sentencias C-004 de 1992, C-530 de 1993, C-337 de 1997 y C-773 de 1998.

## 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 norma demandada hace parte de un Decreto con fuerza de ley dictado por el gobierno con fundamento en el artículo 150-10 de la Constitución.

### 2. La materia sujeta a examen

Para el demandante las expresiones "La calificación del origen del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional será calificado, en primera instancia por la institución prestadora de servicios de salud que atiende al afiliado"; "El médico o la comisión laboral de la entidad administradora de riesgos profesionales determinará el origen, en segunda instancia"; y "Cuando surjan discrepancias en el origen, estas serán resueltas por una junta integrada por representantes de las entidades administradoras, de salud y de riesgos profesionales", contenidas en los incisos segundo, tercero, y cuarto del artículo 12 del Decreto 1295 de 1994 "Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales" vulneran i) el artículo 150-10 de la Constitución por cuanto con ellas el Legislador habría excedido las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 al establecer instancias que no fueron previstas en dicha ley ii) el principio de igualdad (art 13 C.P.) por cuanto en este campo se establecería un tratamiento discriminatorio para las personas a quienes se les aplica el régimen de riesgos profesionales si se les compara con las personas a las que se les aplica

el régimen común, donde no se establecen instancias adicionales como las que se establecen en los incisos acusados.

El ciudadano interveniente solicita a la Corte inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo por considerar que el actor formuló cargos a partir de un supuesto que no se desprende de las expresiones acusadas. En subsidio solicita que se declare la exequibilidad de las expresiones acusadas frente a los cargos planteados, de la misma manera que lo hacen los demás intervenientes quienes hacen énfasis en que i) los incisos acusados no establecen un nuevo sistema de calificación de invalidez sino que se ocupan es de establecer procedimientos para la determinación del origen del accidente o la enfermedad con los que se facilita la atención oportuna de los usuarios del sistema de riesgos profesionales; ii) la mención hecha a las juntas de calificación de invalidez -que intervienen solamente en caso de controversia según el artículo en que se contienen las expresiones acusadas- no cabe entenderla como una asimilación de los mecanismos de calificación de la invalidez y de calificación del origen de la enfermedad o accidente iii) los procedimientos establecidos por los incisos acusados para organizar la atención de los usuarios del sistema de riesgos profesionales se enmarcan claramente dentro de las facultades conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, que de acuerdo con la Sentencia C-452 de 2002 aludían precisamente a la administración y organización del sistema de riesgos profesionales; iv) Por ser sistemas diferentes -los de salud, pensiones y riesgos profesionales- no resulta posible comparar los procedimientos establecidos en uno y otro sistema, pues responden a supuestos y requerimientos diferentes que merecen tratamiento igualmente diferente.

El Señor Procurador General de la Nación por su parte solicita la declaratoria de exequibilidad de los incisos acusados pues considera que con los mismos el Legislador no excedió las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 en tanto ellos se enmarcan claramente en el ámbito dado por dichas facultades, a saber, la determinación de reglas para regular la administración del sistema de riesgos profesionales. Así mismo considera que ninguna vulneración del principio de igualdad cabe predicar en este caso dado que no resulta posible comparar los regímenes general de salud y de pensiones con el sistema de riesgos profesionales, sometidos cada uno a presupuestos y mecanismos de financiación y administración diferentes.

Corresponde a la Corte en consecuencia establecer si con los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 12 del Decreto 1295 de 1994 el Legislador extraordinario excedió las facultades que le fueron conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, así como si la regulación del procedimiento para la determinación del origen del accidente o enfermedad profesional en ellas contenida establece un tratamiento discriminatorio para las personas a quienes ella se aplica si se le compara con los procedimientos previstos en el caso de los accidente y enfermedades de origen común.

### 3. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte considera necesario efectuar algunas precisiones relativas a: i) Las características del sistema de riesgos profesionales y el contenido y alcance del artículo en que se contienen los preceptos acusados, y ii) la solicitud de inhibición.

#### 3.1 Las características del sistema de riesgos profesionales y el alcance del artículo donde se contienen los preceptos acusados

Cabe recordar que en desarrollo del derecho a la seguridad social (art. 48 C.P.) 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”, sistema que en el preámbulo de la ley se 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”.

Como componentes de dicho sistema integral el Legislador estableció los regímenes generales de (i) pensiones<sup>1</sup> (ii) salud<sup>2</sup>, (iii) riesgos profesionales<sup>3</sup> y (iv) los servicios sociales complementarios definidos en la misma ley. Sistemas cada uno con características y mecanismos de financiación y administración diferentes.

En el Libro Tercero de la Ley 100 de 1993, el legislador consignó algunas disposiciones relacionadas con el Sistema general de riesgos profesionales<sup>4</sup>, y en el artículo 139-11 de la misma, facultó al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a

partir de la publicación de la Ley, para dictar las normas necesarias para organizar la administración de dicho sistema.

En ejercicio de esas facultades, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 1295 de 1994, donde se dispone que el sistema general de riesgos profesionales comprende “el 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” (art. 1o).

A su vez el artículo 2 del Decreto fijó como objetivos del sistema los siguientes:

1. Establecer las actividades de promoción y de prevención tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de la población trabajadora, protegiéndola contra los riesgos derivados de la organización del trabajo que puedan afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo tales como los físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad;
1. Fijar las prestaciones de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por incapacidad temporal a que haya lugar frente a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional;
1. Reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez, que se deriven de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional y muerte de origen profesional, y
1. Fortalecer las actividades tendientes (sic) a establecer el origen de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y el control de los agentes de riesgo profesional”.

En cuanto a las características del Sistema General de Riesgos Profesionales (en adelante SGRP) cuyo régimen fue complementado por la Ley 776 de 2002 “Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales”<sup>5</sup> vale la pena destacar así mismo los siguientes elementos.

En cuanto a su finalidad, el SGRP está orientado como se desprende de los artículos 1 y 2 del Decreto 1295 de 1994 transcritos a proteger al trabajador de las contingencias o daños sufridos con ocasión o como consecuencia de la actividad que desarrollan, no sólo mediante servicios de rehabilitación sino también con medidas de carácter preventivo..

En cuanto al fundamento de la responsabilidad, el sistema fue concebido a partir del riesgo creado, es decir, “no se toma en cuenta la culpa del empleador sino que se establece una responsabilidad objetiva por cuya virtud resulta obligado a reparar los perjuicios que sufre el trabajador al desarrollar su labor en actividades en las que el empresario obtiene un beneficio”<sup>6</sup>.

En cuanto a su estructura, el sistema fue diseñado bajo un esquema de aseguramiento, asumido por entidades especializadas previo pago de un aporte a cargo exclusivo del empleador, pero siempre bajo la dirección y administración del Estado<sup>7</sup>..

Y en cuanto al servicio, el sistema consagra prestaciones tanto de carácter asistencial - atención médica, quirúrgica, hospitalaria, de rehabilitación, etc.- como de carácter económico<sup>8</sup> -subsidió por incapacidad temporal, indemnización por incapacidad permanente parcial, pensión de invalidez, pensión de sobrevivientes, auxilio funerario -<sup>9</sup>.

Ahora bien, en capítulo II -sobre “riesgos profesionales definiciones”- del Decreto 1295 de 1994, luego de señalarse qué se entiende por riesgos profesionales (art.8)<sup>10</sup>, accidente de trabajo y sus excepciones (art. 9 y 10)<sup>11</sup> y enfermedad profesional (art 11)<sup>12</sup>, el artículo 12 del mismo decreto establece que toda enfermedad o patología, accidente o muerte que no hayan sido clasificados o calificados como de origen profesional se consideran de origen común y por tanto quedan sometidas a los regímenes generales de salud y de pensiones establecidos en la Ley 100 de 1993.

A continuación el artículo 12 aludido -cuyos incisos segundo, tercero y cuarto son acusados en el presente proceso- establece que “La calificación del origen del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional será calificado, en primera instancia por la institución prestadora de servicios de salud que atiende al afiliado” (inciso segundo). A su vez que “El médico o la comisión laboral de la entidad administradora de riesgos profesionales determinará el origen, en segunda instancia” (inciso tercero) y que “Cuando surjan discrepancias en el origen, éstas serán resueltas por una junta integrada por representantes de las entidades administradoras, de salud y de riesgos profesionales” (inciso cuarto) - Destaca la Corte-.

Finalmente el quinto inciso de dicho artículo señala que “De persistir el desacuerdo, se seguirá el procedimiento previsto para las juntas de calificación de invalidez definido en los artículos 41 y siguientes de la Ley y sus reglamentos”.

En relación con la remisión efectuada por este último inciso cabe recordar que los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 100 contenidos en el capítulo III sobre “pensión de invalidez por riesgo común” del Título II “sobre régimen solidario de prima media con prestación definida” del Libro I sobre “sistema general de pensiones” de la Ley 100 de 1993 señalan lo siguiente:

**ARTÍCULO 41. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ.** El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de la invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, que deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación, para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de la capacidad laboral.

**ARTÍCULO 42. JUNTAS REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.** En las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la invalidez y determinará su origen.

Las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quienes actuarán de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

Los honorarios de los miembros de la comisión serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante.

**ARTÍCULO 43. JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.** Créase la Junta Nacional para la Calificación de los Riesgos de Invalidez con sede en la capital de la República, integrada por un número impar de miembros designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Esta Junta, que será interdisciplinaria, tiene a su cargo la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las juntas regionales o seccionales respectivas.

Los honorarios de los miembros de la Junta serán pagados, en todo caso por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente.

El Gobierno Nacional reglamentará la integración, financiación y funcionamiento de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, de su secretaría técnica y de las Juntas regionales o seccionales, el procedimiento de apelación, el manual único para la calificación de la invalidez y demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento<sup>13</sup>.

**PARÁGRAFO.** Los miembros de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez de que trata el artículo anterior, no tienen el carácter de servidores públicos.

Resulta pertinente destacar para efectos de la presente sentencia que el procedimiento de calificación del origen del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional a que aluden los incisos segundo, tercero, cuarto y quinto del Decreto 1295 de 1994, no cabe confundirlo con i) el procedimiento para la calificación de invalidez dentro del Sistema General de

Riesgos Profesionales y concretamente de los porcentajes de pérdida de la capacidad laboral a que alude el artículo 9 de la Ley 776 de 2002<sup>14</sup>; ni con ii) el procedimiento para la declaración de la incapacidad permanente parcial dentro del sistema de riesgos profesionales a que aluden los artículos 5 y 6 de la Ley 776 de 2002<sup>15</sup>, como tampoco con iii) el procedimiento de calificación del estado de invalidez aplicable en materia de pensión de invalidez por riesgo común a que aluden los artículo 41 a 43 de la Ley 100 de 1993. Artículos estos últimos a los que el Legislador extraordinario remitió en el inciso quinto del artículo 12 del Decreto 1295 de 1994 pero sin pretender asimilar la calificación de origen en materia de riesgos profesionales con la calificación de invalidez por riesgo común a que ellos aluden<sup>16</sup>.

En el mismo orden de ideas debe precisarse que no cabe entender que para el caso de la determinación del procedimiento de la calificación del origen del accidente o enfermedad profesional el Legislador extraordinario estuviera limitado por lo preceptuado en materia de calificación del estado de invalidez dentro del sistema de riesgos profesionales en los artículos 249 a 252 de la Ley 100 de 1993<sup>17</sup>, normas que regían para el momento de la expedición del Decreto 1295 de 1994<sup>18</sup>.

A partir de los anteriores presupuestos la Corte procede a efectuar el análisis de los incisos acusados en el presente proceso y en primer lugar de la solicitud de inhibición que respecto de la acusación formulada contra ellos plantea uno de los intervenientes.

### 3.2 La solicitud de inhibición

El ciudadano interveniente solicita a la Corte inhibirse para proferir decisión de fondo en relación con los cargos de la demanda pues considera que el actor erró en la interpretación de la norma acusada al considerar que en ella se regulaba el tema de la calificación de la invalidez -asunto al que en realidad aluden otras normas<sup>19</sup> - y al confundir dicha calificación con la calificación del origen de la enfermedad o el accidente a que aluden los incisos acusados.

En ese orden de ideas estima que el actor no formuló en debida forma la acusación que efectúa en contra de los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 12 del Decreto ley 1295 de 1994 por la supuesta vulneración de los artículos 13 y 150 -10 constitucionales, pues partió de unos supuestos que en ellos no se regulan y en consecuencia estima que la

demandas es inepta.

Al respecto la Corte señala que si bien, como se desprende del análisis efectuado en el acápite precedente de esta sentencia, no cabe entender que la norma en que se contienen las expresiones acusadas alude al tema de la calificación de invalidez, ni que pueda asimilarse dicha calificación de invalidez con la calificación del origen del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional que es a la que se alude en los incisos acusados, ello no impide que la Corte se pronuncie en relación con la acusación formulada en la demanda en contra de los incisos segundo, tercero y cuarto del Decreto 1295 de 1994.

En efecto no solamente el argumento relativo al desconocimiento de las normas de la Ley 100 de 1994 sobre calificación de invalidez es solo uno de los que utiliza el actor en contra de los incisos acusados sino que como el mismo interveniente lo reconoce resulta posible interpretar la demanda en el sentido de que lo que el actor demanda es i) tanto el supuesto desbordamiento de las facultades conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 por haberse regulado un asunto -a saber el procedimiento para la calificación del origen de la enfermedad o accidente profesional que deja en manos de los prestadores del servicio la calificación del origen-, para lo que el actor considera que el legislador extraordinario no estaba facultado, ii) como también que dicha regulación estableció una diferencia de trato injustificada entre las personas a quienes se les aplica el régimen de riesgos profesionales frente a aquellos a quienes se les aplica el régimen por riesgo común regulado por los sistemas generales de salud y pensiones, en cuanto en criterio del actor el procedimiento establecido para el caso de los riesgos profesionales es más dispendioso que para el caso del riesgo común.

En este orden de ideas no puede afirmarse que el demandante haya incumplido la carga que le corresponde asumir para permitir el juicio de constitucionalidad, pues de la demanda se desprende claramente cuáles son las disposiciones que se acusan -incisos segundo, tercero y cuarto del Decreto 1295 de 1994-, cuáles normas superiores se violan -arts. 13 y 150-10 superiores- y cuáles las razones por las que se considera vulnerada la Constitución como acaba de señalarse. Recuérdese que una cosa es la fundamentación necesaria de la demanda y otra la prosperidad de las pretensiones<sup>20</sup>.

Si bien como más adelante se explica es evidente que no asiste razón al actor y que la

comparación que hace no toma en cuenta los presupuestos que esta Corporación ha señalado para poder entender vulnerado el principio de igualdad tampoco repara en que el alcance de las facultades conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 claramente permitían la expedición de las disposiciones acusadas, ello no significa que el actor no plantee unos cargos que deban ser estudiados independientemente de su eficacia.

Téngase en cuenta que si bien los requisitos establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 deben cumplirse, el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido a todo ciudadano para acudir ante la Jurisdicción Constitucional y obtener una sentencia<sup>21</sup>.

Tales fueron las razones que se tuvieron en cuenta para admitir la demanda y son las que llevan a la Corte a pronunciarse de fondo sobre la misma, de modo que la Corte se abstendrá de atender la solicitud formulada por el ciudadano interveniente y procederá a analizar la acusación planteada por el accionante.

#### 4. Análisis de los cargos

##### 1. Análisis del cargo por el supuesto exceso en el ejercicio de las facultades conferidas al Gobierno por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993

Para el actor el Gobierno Nacional al establecer mediante la norma contentiva de las expresiones acusadas, un sistema de calificación de origen del accidente o la enfermedad profesional, excedió los límites materiales de las facultades extraordinarias que le habían sido concedidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, pues éstas se le otorgaron solamente para organizar la administración del sistema de riesgos profesionales y no para crear un sistema de calificación, que por lo demás deja en manos de los prestadores del servicio (IPS ARS y ARP) la determinación del origen de la enfermedad o accidente.

Al respecto cabe recordar que como ha puesto de presente la Corte de manera reiterada cuando el Presidente de la República es revestido de facultades extraordinarias por parte del

Congreso y en cumplimiento de la función asignada a éste por el numeral 10 del artículo 150 superior, el límite de las facultades comporta una doble connotación, a saber: a) un límite temporal: el cual debe ser señalado en forma expresa en la ley de facultades y que se refiere al lapso de tiempo de que dispone el Ejecutivo para hacer uso de dichas facultades, el cual no puede exceder de seis (6) meses y, b) un límite material: que igualmente debe ser indicado en forma precisa en la ley de facultades y se refiere a la determinación clara, específica y concreta del objeto, asunto o materia sobre la cual debe recaer el ejercicio o uso de las facultades. Lo que ha dicho la Corte significa que los alcances de tal ejercicio no pueden provenir de una interpretación extensiva ni analógica de la norma habilitante<sup>22</sup>, lo que excluye las facultades implícitas y obliga a la interpretación estricta y precisa de los términos que imponga la voluntad expresa del legislador, contenida en la ley de facultades.

En lo que se refiere a las facultades conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1994 y al ejercicio que de las mismas fue hecho por el Gobierno nacional con la expedición del Decreto 1295 de 1994 la Corte ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones sobre ambos aspectos<sup>23</sup>.

Así, en cuanto al límite temporal la Corte señaló en las sentencias C-046 de 1996<sup>24</sup>, que el Decreto 1295 de junio 22 de 1994, “Por el cual se determina la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales”, fue publicado en el Diario Oficial No. 41.405 de junio 24 de 1994. y que “Al confrontar el término concedido con la fecha de expedición del decreto en mención, se concluye que no se excedió el límite temporal fijado en la ley de facultades”. Dicha conclusión fue reiterada en las sentencias C-773 de 1998<sup>25</sup>, C-164 de 2000<sup>26</sup> y C-452/02<sup>27</sup>.

En cuanto al límite material -que es el que considera excedido el actor en el presente proceso-, cabe recordar específicamente las consideraciones hechas en la sentencia C-452 de 2002 donde la Corte declaró la inexequibilidad de varios artículos del Decreto 1295 de 1994 por considerar que el Legislador Extraordinario había desbordado el referido límite material de las facultades conferidas en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993<sup>28</sup>.

En la referida sentencia la Corte puso de presente que dichas facultades estaban orientadas a que el ejecutivo dictara las normas necesarias y tendientes a crear, establecer, modificar,

reformar, rehacer o poner en orden, el conjunto de organismos encargados, los recursos y los bienes destinados a la función de administrar el Sistema de Riesgos Profesionales, dosificando su uso para obtener un mayor rendimiento u optimización del Sistema de Riesgos Profesionales. Así mismo precisó que las facultades debían única y exclusivamente ejercerse para “organizar la administración” del Sistema General de Riesgos Profesionales, por cuanto dentro del libro III de la ley dedicado a regular el Sistema General de Riesgos Profesionales no se trató ningún aspecto relacionado con la administración del sistema y que ésta era la razón de ser de las facultades. Por ello en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 se autorizó al Gobierno para “Dictar las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales como un conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes, que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan” Advirtiendo que “En todo caso, la cotización continuará a cargo de los empleadores.”

En cuanto resulta plenamente pertinente para el análisis del cargo formulado por el supuesto desbordamiento de las facultades extraordinarias a continuación se transcribe in extenso el aparte pertinente de dicha sentencia, del que como más adelante se verá se desprende claramente que las disposiciones acusadas en el presente proceso se enmarcaron precisamente dentro del límite material de las facultades que fueron conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 y desde esta perspectiva ningún reproche de constitucionalidad cabe hacerles.

En la referida sentencia C-452 de 2002 expresó la Corte lo siguiente:

“La Sala considera del caso entrar a analizar la norma habilitante, con el fin de poder determinar el marco preciso dentro del cual debía actuar el ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias allí previstas.

Para determinar los límites materiales de dichas facultades se debe comenzar por definir en primer orden el término “organizar” en razón a que el legislador le confirió al ejecutivo las facultades con el fin de “dictar las normas necesarias para organizar”; organizar qué?, sobre qué debe recaer la acción de organizar?, la misma disposición señala que para organizar “la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”, luego, una vez precisado qué

debemos entender por organizar, debe la Sala entrar a precisar y definir en segundo orden, que se entiende por “la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales” y en tercer orden que es y que abarca el “Sistema de Riesgos Profesionales” según el legislador. Así:

1º.) Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, la expresión “organizar” significa: Establecer o reformar algo para lograr un fin, coordinando los medios y las personas adecuados. Disponer y preparar un conjunto de personas, con los medios adecuados, para lograr un fin determinado. Poner algo en orden. Preparar alguna cosa disponiendo todo lo necesario.

A su vez “establecer” se define como fundar, instituir. Ordenar, mandar, decretar.

El verbo “reformar” significa volver a formar, rehacer. Modificar algo, por lo general, con la intención de mejorarlo.

Así mismo el término “disponer” significa colocar, poner las cosas en orden y situación conveniente. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse. Ejercitarse en las cosas facultades de dominio, enajenarlas o gravarlas en vez de atenerse a la posesión y disfrute. Testar acerca de ellas. Valerse de una persona o cosa, tenerla o utilizarla por suya.

Y del vocablo “preparar” se dice que es prevenir, disponer o hacer una cosa con alguna finalidad. Hacer las operaciones necesarias para obtener un producto. Disponerse, prevenirse y aparejarse para ejecutar una cosa o con algún otro fin determinado.

De las anteriores acepciones del verbo rector “organizar” al que se contraen las facultades del legislador extraordinario podemos concluir que en su ejercicio podía dictar las normas necesarias y tendientes a crear, establecer, modificar, reformar o rehacer. Qué cosa?. Sobre qué objeto debía recaer este tipo de acciones del ejecutivo?. La misma norma de facultades señala que el objeto de estas acciones debía dirigirse, orientarse, encausarse directamente sobre “la administración” para mejorarla, para lograr un fin determinado, coordinando los medios y las personas adecuados.

2º.) En relación con la expresión “la administración del Sistema de Riesgos Profesionales”, nos remitimos nuevamente al Diccionario de la Academia Española, que define el término

“administración” como acción y efecto de administrar. Casa u oficina donde el administrador y sus dependientes ejercen su empleo. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función. También se dice de cualquier cuerpo de bienes que por alguna causa no posee ni maneja su propietario, y que es administrada por terceras personas competentemente autorizadas por el juez.

El verbo “administrar” a su vez significa gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio o sobre las personas que lo habitan. Dirigir una institución. Ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda o los bienes. Suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa. Graduar o dosificar el uso de alguna cosa, para obtener mayor rendimiento de ella o para que produzca mejor efecto.

Acorde a las anteriores definiciones podemos señalar que “la administración” hace referencia a la acción de administrar y al conjunto de organismos encargados de cumplir la función de administrar, así como también a los recursos y a los bienes destinados al cumplimiento de esa misma función, dosificando el uso de los mismos para obtener un mayor rendimiento o para que produzca mejor efecto.

En torno a precisar el contenido de las facultades extraordinarias tenemos que estas efectivamente estaban orientadas a que el ejecutivo dictara las normas necesarias y tendientes a crear, establecer, modificar, reformar, rehacer o poner en orden, el conjunto de organismos encargados, los recursos y los bienes destinados a la función de administrar el Sistema de Riesgos Profesionales, dosificando su uso para obtener un mayor rendimiento u optimización del Sistema de Riesgos Profesionales.

3º.) En cuanto al “Sistema General de Riesgos Profesionales” el mismo precepto facultativo entra a definirlo para indicar que éste es entendido por el legislador “como un conjunto de entidades públicas y privadas (estructura orgánica), normas y procedimientos (estructura normativa), destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes, que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan (objetivo o finalidad).

Lo anterior se corrobora con lo indicado por la misma ley de facultades en su artículo 8º, al

definir el “Sistema de Seguridad Social Integral” como el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por lo regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente Ley.

Entonces, la definición contenida en el numeral 11 del artículo 130 de la ley se refiere es al Sistema, define que se entiende por “Sistema” y no que se entiende por “administración”, como erradamente se indica por algunos de los intervenientes, para afirmar que el ejecutivo tenía facultades para replantear y rehacer todo el Sistema de Riesgos Profesionales lo cual como vimos no corresponde al contenido material y real de la norma habilitante.

Ahora, el “Sistema General de Riesgos Profesionales” está contenido en el libro tercero de la ley , que destina sólo dos (2) capítulos de este libro que comprenden los artículos 249 a 256, para referirse a la “invalidez por accidente de trabajo o enfermedad profesional” y la “pensión de sobrevivientes originada por accidentes de trabajo y enfermedad profesional”.

Es así como en dichos preceptos se regulan aspectos relacionados con el Sistema de Riesgos Profesionales en cuanto a las pensiones de invalidez, de sobrevivientes y de invalidez integrada originadas en accidentes de trabajo o enfermedad profesional, calificación del estado de invalidez, normas comunes, devolución de saldos y prestaciones médica asistenciales.

El artículo 249 ibídém señala: “Las pensiones de invalidez originadas en accidente de trabajo o enfermedad profesional continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes, salvo lo dispuesto en relación con el sistema de calificación del estado de invalidez y las pensiones de invalidez integradas a que se refieren los artículos siguientes”.

A su vez el artículo 255 ibídém señala: “La pensión de sobrevivientes originada en accidente de trabajo o enfermedad profesional continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes, salvo que se opte por el manejo integrado de estas pensiones de conformidad con lo previsto en el artículo 157 de esta Ley”.

En conclusión y como se observa de las normas anteriores (arts. 249 y 255), todo lo relacionado con pensiones de invalidez y de sobrevivientes originadas en los riesgos profesionales, se continúa rigiendo por las normas anteriores a la ley de facultades (Ley ). En

ninguna forma se señala que seguirían rigiendo las disposiciones anteriores, sólo mientras se hacía uso de la ley de facultades como se afirma en forma errada por algunos de los intervenientes.

Así mismo se concluye que, todo lo relacionado con calificación de invalidez y pensiones de invalidez integradas se rige por lo dispuesto en la misma ley de facultades (Ley ).

Tampoco existe precepto de la ley que indique que se suspenda la vigencia del Sistema de Riesgos Profesionales mientras se expiden las normas con base en la ley habilitante. El artículo 289 ibídem se refiere a la vigencia para expresar en términos generales que: “La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación ...” y sólo excepcionalmente contempló situaciones expresas en las cuales determinó una fecha cierta y posterior a partir de la cual comenzaría a regir, como es el caso del artículo 151 en que señala que el Sistema General de Pensiones entra a regir a partir del 1º de abril de 1994 y que para los servidores públicos de los Departamentos, Municipios y Distritos comenzará a regir a más tardar el 30 de Junio de 1995. El Sistema General de Riesgos Profesionales no se encuentra dentro de dichas excepciones pues no existe norma expresa que así lo indique.

Las facultades fueron otorgadas al Presidente de la República por el legislador para “organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales” y no como erradamente se pretende afirmar para “organizar el Sistema General de Riesgos Profesionales”. De tal manera, que es el término “administración” el que en definitiva nos precisará el contenido y límite material de la norma habilitante.

Ahora bien, es cierto que el Sistema de Seguridad Social Integral creado por la ley , comprende los Sub- Sistemas de Pensiones, Salud, Riesgos Profesionales y Servicios Sociales Complementarios, pero, también lo es, que al tenor del artículo 6º inciso final “el Sistema de Seguridad Social Integral está instituido para unificar la normatividad y la planeación de la seguridad social, así como para coordinar a las entidades prestatarias de las mismas, para obtener las finalidades propuestas en la presente Ley”. De lo anterior, se puede concluir que es el Sistema de Seguridad Social Integral el que está instituido para unificar la normatividad a través de la misma ley como en efecto lo hizo al reunir bajo ésta y sus previsiones generales a todos y cada uno de los Sub-sistemas; pero, esto no quiere decir que en todos y cada uno de los Sub-sistemas hubiese quedado derogada ya sea en forma tácita o expresa

absolutamente toda la normatividad foránea a la ley . Tampoco quiere decir, que dicha finalidad de unificación normativa propia del Sistema de Seguridad Social Integral se aplique en forma analógica al Sistema General de Riesgos Profesionales a través de las facultades y por interpretación analógica, pues, como se señaló antes, las normas de facultades no admiten analogía ni interpretaciones extensivas, sino precisas y definidas acorde al significado mismo de las expresiones contenidas en su tenor literal.

De acuerdo al contenido material de la norma de facultades y a lo señalado en los anteriores numerales, no podríamos señalar como lo afirman algunos de los intervenientes en el presente proceso, que la acción de “organizar” recaía directamente sobre “el Sistema de Riesgos Profesionales” y no sobre “la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”. Pues como se observó en el libro III de la ley por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, se dejó previsto y regulado por el legislador ordinario, lo concerniente al Sistema General de Riesgos Profesionales, por lo tanto, las facultades debían única y exclusivamente ejercerse para “organizar la administración” del Sistema General de Riesgos Profesionales, aspecto que no reguló el legislador para éste Sistema dejándolo al legislador extraordinario de acuerdo a la norma de facultades.

Para delimitar aún más el contenido material de la norma habilitante, y acogiendo lo expuesto por el Ministerio Público debe esta Sala entrar a precisar que entendió en concreto el legislador ordinario por “administración” dentro del contexto de la misma ley al regular la administración para otros de los Sub- sistemas.

Es así como en los Capítulos VI del título II y VIII del título III, correspondientes al libro I de la ley que regula el Sistema General de Pensiones se refiere a la administración de cada uno de los Regímenes que lo conforman (prima media con prestación definida y ahorro individual con solidaridad) para referirse a las entidades administradoras de los mismos, sus funciones, recursos, costos de administración y la forma de financiación de cada régimen, entre otros.

Así mismo, en el título III del libro II de la misma Ley que se refiere al Sistema de Seguridad Social en Salud, trata lo relativo a la administración y financiación del Sistema para referirse igualmente a las entidades que lo administran, bienes, recursos, fuentes de financiación del sistema, contratación, recaudo, rentabilidad, cotizaciones, vigilancia y control del sistema.

Observa la Sala que de lo anterior se desprende que el legislador ordinario al regular la administración de los otros Sub-sistemas no hizo cosa diferente a dar aplicación al concepto de “administración” en la misma forma como quedó definido y precisado gramaticalmente en el numeral 2) del punto 3.4. que hace referencia al conjunto de organismos encargados de cumplir la función de administrar, así como también a los recursos y a los bienes destinados al cumplimiento de esa misma función.

Precisamente el legislador ordinario otorgó facultades extraordinarias al ejecutivo para regular lo concerniente a la “administración” del Sistema de Riesgos Profesionales por cuanto dentro del libro III de la ley dedicado a regular el Sistema General de Riesgos Profesionales no se trató ningún aspecto relacionado con la administración del sistema y esta es la razón de ser de las facultades; que a diferencia de los otros dos Sub-sistemas, si previó el legislador ordinario lo concerniente a su administración en la forma como quedó expresada al analizar el contexto del término administración para el legislador ordinario en la ley de facultades.”<sup>29</sup>

A partir de los criterios así señalados la Corte consideró por ejemplo que el artículo 35 y el parágrafo del mismo artículo 30 del Decreto 1295 de 1994, referente a las funciones que debe cumplir la entidad administradora de riesgos profesionales frente a la empresa afiliada. se ajustaba a las facultades debiendo ser declarado exequible. En el mismo sentido consideró que el artículo 38 del mismo decreto<sup>31</sup>, que asigna la función de declarar la incapacidad temporal a las entidades promotoras de salud se relacionaba con la administración del sistema y por tanto resultaba exequible. Igualmente declaró la exequibilidad del inciso primero del artículo 41 del Decreto 1295 de 1994<sup>32</sup> que señala quien debe hacer la declaración de la incapacidad permanente parcial, por cuanto dicha norma asignaba una función lo que también se enmarca en el concepto de administración del sistema. Por el contrario consideró que el inciso segundo del mismo artículo 41 excedía las facultades conferidas por cuanto regulaba situaciones que tienen que ver con el régimen prestacional. Criterio que igualmente llevó a la Corte a declarar la inexequibilidad de los párrafos 1 y 2 del artículo 34, los artículos 36, 37 y sus párrafos, 39, 40 y su párrafo, 42 y su párrafo, 45, 46, 48 y sus párrafos, 49 50, 51 52 53 y 54 del Decreto 1295 de 1994.

Ahora bien la Corte constata que los apartes normativos acusados en el presente proceso contenidos en el artículo 12 del Decreto 1295 de 1994, se limitan a establecer un

procedimiento administrativo para determinar el origen del accidente de trabajo y de la enfermedad profesional a efectos de que se garantice a los trabajadores que soportan estas contingencias, las prestaciones asistenciales y económicas propias del Sistema de Riesgos Profesionales y asignan funciones para el efecto, lo que los enmarca claramente dentro del concepto de administración del sistema a que aludió la Corte en la sentencia C-452 de 2002 a que se ha hecho extensa referencia.

Siguiendo los mismos criterios allí establecidos se trata pues de un ejercicio legítimo de la tarea encomendada al Legislador extraordinario y no puede entonces predicarse en este caso que el Presidente de la República haya excedido el límite material de las facultades que le fueron conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993.

En relación con el hecho de que dicha función se asigne a la institución prestadora de servicios de salud en primera instancia, al médico o a la comisión laboral de la entidad administradora de riesgos profesionales en segunda instancia y a una junta integrada por representantes de las entidades administradoras de riesgos profesionales de salud y de riesgos profesionales en caso de controversia, -y solo en caso de persistir el desacuerdo se acuda al procedimiento previsto para las juntas calificadoras de invalidez a que aluden los artículos 41 y siguientes de la Ley 100 de 1993-, comparte la Corte el criterio expuesto por el Señor Procurador en el sentido que resulta lógico que quienes tienen la obligación de atender las prestaciones asistenciales y económicas derivadas de la declaratoria de un siniestro por accidente o riesgo profesional sean quienes puedan establecer la ocurrencia del mismo con el fin de asegurar una rápida y eficiente prestación de los servicios y solo en caso de controversia se acuda a otras instancias. Esta es una alternativa por la que optó el legislador extraordinario para organizar la administración del sistema de riesgos profesionales y asegurar la eficiente prestación de sus servicios que se enmarcaba claramente dentro de las facultades que le fueron conferidas y en este sentido mal puede considerarse vulnerada la Constitución.

Cabe reiterar finalmente que como se dejó claro al analizar la solicitud de inhibición formulada en el presente proceso con las disposiciones acusadas no se está estableciendo ningún sistema de calificación de invalidez, sino simplemente fijando un procedimiento para establecer el origen de la enfermedad o accidente profesional, por lo que ningún desconocimiento de las normas sobre calificación de invalidez consagradas en la Ley 100 de

1993 puede entonces predicarse en el presente caso.

Así las cosas el cargo formulado por el actor en relación con el supuesto desbordamiento de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 contra los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 12 del Decreto 1295 de 1994 no está llamado a prosperar, por lo que la Corte así lo declarará en la parte resolutiva de esta sentencia.

## 1. Análisis del cargo por la supuesta vulneración del principio de igualdad

Aduce el demandante que el legislador extraordinario al fijar el procedimiento para la determinación del origen del accidente o enfermedad profesional a que aluden las disposiciones acusadas estableció una diferencia de trato injustificada entre las personas a quienes se les aplica el régimen de riesgos profesionales frente a aquellos a quienes se les aplica el régimen por riesgo común regulado por los sistemas generales de salud y pensiones, en cuanto en criterio del actor el procedimiento establecido para el caso de los riesgos profesionales es más dispendioso que para el caso del riesgo común.

Sobre el particular, ha de reiterarse que la jurisprudencia ha precisado, de manera invariable que en desarrollo del principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Carta Política, corresponde al legislador otorgar el mismo trato jurídico a todas aquellas situaciones que pueden ser comparadas, así como establecer las correspondientes diferenciaciones cuando se trate de situaciones fácticas disímiles<sup>33</sup>.

La Corporación ha establecido también en múltiples ocasiones que un tratamiento legislativo diferente no implica per se una violación del principio de igualdad siempre y cuando sea objetivo y razonable<sup>34</sup>. La Corte ha acudido entonces a un instrumento metodológico-sobre cuyo alcance y límites se ha pronunciado reiteradamente<sup>35</sup>, para verificar la legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado<sup>36</sup>.

Se busca así establecer en cada caso i.) si se está frente a supuestos de hecho diversos o si estos son comparables; ii.) si el fin perseguido por la norma es un fin objetivo y legítimo a la luz de la Constitución; iii.) si los supuestos de hecho estudiados, la finalidad perseguida y el

trato desigual otorgado guardan una coherencia o eficacia interna, es decir una racionalidad entre ellos; iv.) si el trato desigual es proporcionado. La necesidad de que exista proporcionalidad entre los medios y los fines perseguidos por la norma ha sido también resaltada por la jurisprudencia, que ha propuesto tres pasos para resolverlo: así entonces, a) los medios escogidos deben ser adecuados para la consecución del fin perseguido; b) los medios empleados deben ser necesarios para la consecución de ese fin y, c) los medios empleados deben guardar proporción con los fines perseguidos, esto es, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionales más importantes<sup>37</sup>.

Respecto de la primera condición, que en caso de no cumplirse impide que se desarrolle el instrumento metodológico expresado<sup>38</sup>, la Corte ha precisado que el derecho a la igualdad que consagra la Constitución es objetivo y no formal, puesto que se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales, concepción ésta que supera así la noción de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente reglamentación a supuestos distintos.<sup>39</sup>

Desde esta perspectiva solamente resulta posible establecer la eventual vulneración del principio de igualdad cuando las situaciones de hecho que se comparan atienden a dichos presupuestos<sup>40</sup>.

Ahora bien, la Corte constata que en el presente caso, como se desprende de las consideraciones preliminares de esta sentencia, no resulta posible equiparar como pretende el actor, los procedimientos aplicables dentro del régimen previsto para la atención de los riesgos profesionales con la de aquellos previstos para la atención de las prestaciones derivadas de los sistemas de seguridad social en salud y en pensiones.

Cabe destacar en efecto que el actor no toma en cuenta que como componentes del sistema de seguridad social integral el Legislador en desarrollo del artículo 48 superior estableció los regímenes generales de (i) pensiones<sup>41</sup> (ii) salud<sup>42</sup>, (iii) riesgos profesionales<sup>43</sup>. Sistemas cada uno con características y sistemas de financiación y administración diferentes. Tampoco que la Corte en reiteradas ocasiones ha puesto de presente que la diferente regulación que se establece para los diversos sistemas que

integran el sistema de seguridad social integral obedece a razones objetivas que hacen imperiosa dicha diferencia, en aras de mantener la viabilidad del Sistema<sup>44</sup>.

En el presente caso basta recordar, como lo hacen varios de los intervenientes que en los casos de enfermedad profesional o accidente de trabajo resulta razonable se establezcan procedimientos específicos para determinar el origen del accidente de trabajo y enfermedad profesional, ya que de dicha calificación depende el otorgamiento o reconocimiento de las prestaciones asistenciales y económicas por riesgos profesionales, que son más beneficiosas que las derivadas del sistema de salud y pensiones y en este sentido la no determinación de dicho origen y la prestación indiscriminada de los servicios respectivos pondría en riesgo tanto la operatividad como la estabilidad financiera del sistema.

En ese orden de ideas frente al cargo planteado por la supuesta vulneración del principio de igualdad la Corte declarará la exequibilidad de los incisos acusados y así se señalará en la parte resolutiva de esta sentencia.

## 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:

Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados, las expresiones “La calificación del origen del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional será calificado, en primera instancia por la institución prestadora de servicios de salud que atiende al afiliado”; “El médico o la comisión laboral de la entidad administradora de riesgos profesionales determinará el origen, en segunda instancia”; y “Cuando surjan discrepancias en el origen, estas serán resueltas por una junta integrada por representantes de las entidades administradoras, de salud y de riesgos profesionales”, contenidas en los incisos segundo, tercero, y cuarto del artículo 12 del Decreto 1295 de 1994 “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

NO FIRMA

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME ARAUJO RENTERIA, no estuvo presente al momento de la votación de la sentencia C-855/05 y por lo tanto, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Corte Constitucional, no firma.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

1 Libro I de la Ley 100 de 1993

2 Libro II de la Ley 100 de 1993

3 Libro III de la Ley 100 de 1993

4 Invalidez por accidentes de trabajo y enfermedad profesional, prestaciones médicas-asistenciales, pensión de sobrevivientes originadas por accidentes de trabajo y enfermedad profesional, entre otras.

5 Mediante sentencia C-452 del 12 de junio de 2002, la Corte declaró inexequibles varios artículos del Decreto 1295/94, por considerar que el Gobierno se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias. Sin embargo, la Corte difirió los efectos de la sentencia hasta el 17 de diciembre del mismo año, “para que el Congreso expida la nueva legislación sobre la materia”. Y precisamente atendiendo esa circunstancia fue aprobada la Ley 776 de 2002, “por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

6 Corte Constitucional, Sentencia C-453 de 2002 MP. Álvaro Tafur Gálvis.

7 Decreto 1295/94, artículos 4, 16, 68 y 77. Ver sentencia T-556/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

8 Decreto 1295/94, artículos 5 y 7. En el mismo sentido, artículo 1 de la Ley 776 de 2002.

9 Cabe precisar que de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 776 de 2002 "Todo afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales que, en los términos de la presente ley o del Decreto-ley 1295 de 1994, sufra un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, o como consecuencia de ellos se incapacite, se invalide o muera, tendrá derecho a que este Sistema General le preste los servicios asistenciales y le reconozca las prestaciones económicas a los que se refieren el Decreto-ley 1295 de 1994 y la presente ley".

10 ARTICULO 8o. RIESGOS PROFESIONALES. Son Riesgos Profesionales el accidente que se produce como consecuencia directa del trabajo o labor desempeñada, y la enfermedad que haya sido catalogada como profesional por el Gobierno Nacional.

11 ARTICULO 9o. ACCIDENTE DE TRABAJO. Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte.

Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajos desde su residencia a los lugares trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador.

ARTICULO 10. EXCEPCIONES. No se consideran accidentes de trabajo:

a. El que se produzca por la ejecución de actividades diferentes para las que fue contratado el trabajador, tales como labores recreativas, deportivas culturales, incluidas las previstas en el artículo 21 de la Ley 50 de 1990, así se produzcan durante la jornada laboral, a menos que actúe por cuenta o en representación del empleador.

b. El sufrido por el trabajador, fuera de la empresa, durante los permisos remunerados o son remuneración así se trate de permisos sindicales.

12 ARTICULO 11. ENFERMEDAD PROFESIONAL. Se considera enfermedad profesional todo estado patológico permanente o temporal que sobrevenga como consecuencia obligada y

directa de la clase de trabajo que desempeña el trabajador, o del medio en que se ha visto obligado a trabajar , y que haya sido determinada como enfermedad profesional por el Gobierno Nacional.

**PARAGRAFO 1.** El Gobierno Nacional, oído el concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, determinará, en forma periódica, las enfermedades que se consideran como profesionales. Hasta tanto, continuará rigiendo la tabla de clasificación de enfermedades profesionales contenida en el Decreto número 778 de 1987

13 El aparte tachado fue declarado INEXEQUIBLE en la Sentencia C-1002/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

**14 ARTÍCULO 9o. ESTADO DE INVALIDEZ.** Para 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 por ciento (50%) o más de su capacidad laboral de acuerdo con el Manual Único de Calificación de Invalidez vigente a la fecha de la calificación.

En primera instancia, la calificación de los porcentajes de pérdida de la capacidad laboral se hará por el equipo interdisciplinario establecido en el artículo 6o. de la presente ley, dentro del mes siguiente a la fecha en que hubiere concluido el proceso de rehabilitación integral, de existir discrepancias se acudirá a las Juntas de Calificación de Invalidez, quedando a cargo de la entidad de Seguridad Social correspondiente el pago de honorarios y demás gastos que se occasionen.

El costo del dictamen será a cargo de la Administradora de Riesgos Profesionales, pero el empleador o el trabajador podrán acudir directamente ante dichas juntas.

**15 ARTÍCULO 5o. INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL.** Se considera como incapacitado permanente parcial, al afiliado que, como consecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, presenta una disminución definitiva, igual o superior al cinco por ciento 5%, pero inferior al cincuenta por ciento 50% de su capacidad laboral, para lo cual ha sido contratado o capacitado.

La incapacidad permanente parcial se presenta cuando el afiliado al Sistema General de

Riesgos Profesionales, como consecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, sufre una disminución parcial, pero definitiva en alguna o algunas de sus facultades para realizar su trabajo habitual, en los porcentajes establecidos en el inciso anterior.

**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.

16 Sobre el alcance de dicha calificación de invalidez y las características de la función asignada a las juntas regionales y nacional ver entre otras la Sentencia C-1002/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

17 ARTÍCULO 249. ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDAD PROFESIONAL. Las pensiones de invalidez originadas en accidente de trabajo o enfermedad profesional continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes, salvo lo dispuesto en relación con el sistema de calificación del estado de invalidez y las pensiones de invalidez integradas a que se refieren los artículos siguientes.

**ARTÍCULO 250. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ.** La calificación del estado de invalidez derivado de accidente de trabajo o enfermedad profesional se sujetará a lo dispuesto en esta Ley para la calificación de la invalidez por riesgo común.

**ARTÍCULO 251. PENSIONES DE INVALIDEZ INTEGRADAS.** En el régimen de ahorro individual con solidaridad, los seguros para amparar la invalidez por riesgo común y la invalidez por accidente de trabajo o enfermedad profesional, podrán ser contratados de manera conjunta con una misma compañía de seguros, cuando los trabajadores y empleadores así lo decidan. En este evento, el amparo para el riesgo de invalidez por accidente de trabajo o enfermedad profesional, deberá ser equivalente o superior, al otorgado por el seguro de accidente de

trabajo y enfermedad profesional a cargo del Instituto de Seguros Sociales o del que actualmente les aplica, en el caso de los trabajadores de la rama jurisdiccional.

La compañía de seguros señalará el monto de la cotización para el seguro de accidentes de trabajo y enfermedad profesional a cargo del empleador, y dejará de ser obligatoria la cotización al Instituto de Seguros Sociales por dicho concepto.

ARTÍCULO 252. NORMAS COMUNES. Cuando el seguro para amparar el riesgo por accidente de trabajo o enfermedad profesional se contrate en la forma prevista en el artículo anterior, le serán aplicables en lo pertinente las disposiciones de los seguros de invalidez por riesgo común.

18 Recuérdese que en materia de calificación de la invalidez en el sistema de riesgos profesionales los artículos 6 y 9 de la Ley 776 de 2002 introdujeron modificaciones a lo previsto en la Ley 1000 de 1993.

19 En la Ley 100 de 1993 los artículos 249 a 252, en la Ley 776 de 2002 los artículos 6 y 9.

20 Ver, entre otras la Sentencia C-475/05 M.P. Álvaro Tafur Galvis

21 Ver entre otras las Sentencias C-1052/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-362/01 y C-510/04 M.P. Alvaro Tafur Gálvis.

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

23 Ver las sentencias C-376 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía donde la Corte declaró la “exequibilidad de las facultades conferidas en el artículo 139 de la Ley , salvo la correspondiente al numeral 7”, y, en la misma sentencia, declaró exequible el Decreto 1295 de 1994,” pero sólo en lo que hace referencia a la constitucionalidad de las normas que concedieron las facultades extraordinarias para su expedición”, C-046 de 1996 MP. Carlos Gaviria Díaz -donde la Corte decidió declarar “EXEQUIBLES los apartes demandados del artículo 97 del Decreto- Ley 1295 de 1994-, C-773 de 1998 MP: Hernando Herrera Vergara -donde la Corte decidió declarar “EXEQUIBLE el parágrafo del artículo 53 del Decreto 1295 de 1994 “por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”- , C-164 de 2000 MP: José Gregorio Hernández donde la Corte

decidió declarar “INEXEQUIBLE el artículo 43 del Decreto 1295 de 1994” y C-452/02 M.P. Jaime Araujo Rentería donde la Corte al tiempo que declaró la exequibilidad de diferentes artículos del Decreto 1295 de 1994, declaró la inexequibilidad de varios artículos del mismo decreto por considerar que el legislador Extraordinario había desbordado el límite material de las facultades conferidas en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993.

24 M.P. Carlos Gaviria Díaz

25 M.P. Hernando Herrera Vergara.

26 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

27 M.P. Jaime Araujo Rentería.

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

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

29 Sentencia C-452/02 M.P. Jaime Araujo Rentería. S.V. Manuel José Cepeda Espinosa S.P.V. Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra

30 Artículo 35. Servicios de Prevención.

La afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales da derecho a la empresa afiliada a recibir por parte de la entidad administradora de riesgos profesionales:

a) Asesoría técnica básica para el diseño del programa de salud ocupacional en la respectiva empresa.

- b) Capacitación básica para el montaje de la brigada de primeros auxilios.
- c) Capacitación a los miembros del comité paritario de salud ocupacional en aquellas empresas con un número mayor de 10 trabajadores, o a los vigías ocupacionales en las empresas con un número menor de 10 trabajadores.
- d) Fomento de estilos de trabajo y de vida saludables, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos de las empresas.

Las entidades administradoras de riesgos profesionales establecerán las prioridades y plazos para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo.

Parágrafo. Los vigías ocupacionales cumplen las mismas funciones de los comités de salud ocupacional.

### 31 Artículo 38. Declaración de la incapacidad temporal.

Hasta tanto el Gobierno Nacional la reglamente, la declaración de la incapacidad temporal continuará siendo determinada por el médico tratante, el cual deberá estar adscrito a la Entidad Promotora de Salud a través de la cual se preste el servicio, cuando estas entidades se encuentren operando.

### 32 Artículo 41. Declaración de la incapacidad permanente parcial.

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.

### 33 Ver Sentencia C-100/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

### 34 Ver, entre muchas otras, la sentencia C-530 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

35 La metodología de análisis para establecer una eventual vulneración al principio de igualdad ha ocupado varias veces a la Corte Constitucional, entre muchas otras pueden verse las siguientes sentencias: T-422/92, C-230/94 y C-1141/00 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-040/93 M.P. Ciro Angarita Barón; C-410/94, C-507/97 y C-952/00 M.P. Carlos Gaviria Díaz;

C-265/94,C-445/95 y C-093/01 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-673/01 y C-980/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa A.V Jaime Araujo Rentería, C-1191/01 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, C-973/02 y C-043/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.P.V. Manuel José Cepeda Espinosa; C-475/03 M.P. Jaime Córdoba Triviño A.V. Jaime Araujo Rentería.

36 Al respecto Ver, entre otras, las sentencias T-230 de 1994, C-022 de 1996, C-093/01 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-1108/01 MP Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1176/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1191/01 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes , C-043/03 y C-100/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

37 Sentencia C-1176/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

38 En múltiples oportunidades esta Corporación ha explicado que. “la aplicación de los “tests” de razonabilidad y proporcionalidad se efectúa en etapas consecutivas y ordenadas (...)El orden de estas etapas corresponde a necesidades no sólo lógicas sino también metodológicas: el test del trato desigual pasa a una etapa subsiguiente sólo si dicho trato sorteó con éxito la inmediatamente anterior.”Ver Sentencia C-022/96 M.P. Carlos Gaviria Díaz En el mismo sentido, ver sentencias T-230 de 1994, T-563 de 1994, C-337 de 1997, T-454 de 1998, T-861 de 1999, C-445 de 1995, C-673 de 1999, C-093 de 2001, C-586/01, C-742/01, C-233/02, C-1116/03, entre muchas otras.

39 Corte Constitucional. Sentencia C-221/92 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

40 Ver Sentencia C-1063/00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

41 Libro I de la Ley 100 de 1993

42 Libro II de la Ley 100 de 1993

43 Libro III de la Ley 100 de 1993

44 Ver entre otras las sentencias C-773/98 M.P. Hernando Herrera Vergara, C-453/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-252/04 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

45 Ver sentencia C-252/04 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.