

NOTA DE LA RELATORIA. MEDIANTE AUTO 051 DE 2007, SE CORRIGIO UN ERROR INVOLUNTARIO PRESENTADO EN LA PARTE RESOLUTIVA DE LA SENTENCIA C-858 DE 2006, EN SU NUMERAL PRIMERO.

Sentencia C-858/06

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Es un vicio material

UNIDAD NORMATIVA-Integración con ley habilitante y decreto que la desarrolla

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SEGURIDAD SOCIAL-Alcance

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ORGANIZAR ADMINISTRACION DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-Exceso al regular ingreso base de liquidación

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisitos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites

ACCIDENTE DE TRABAJO-Definición

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En el caso concreto la ley habilitante estableció como una de sus finalidades la unificación del Sistema de Seguridad Social, pero dicha pretensión no la hizo extensiva al Presidente de la República, tal como lo estableció esta Corporación en la Sentencia C-452/02, reiterada en la Sentencia C-1152/05. De manera que la definición con el ánimo de unificar conceptos sobre accidente de trabajo (art 9 y 10 del D.L. 1295/94) y el establecimiento de distinciones entre formas de afiliación (art.13), no fueron facultades entregadas al Presidente mediante la ley habilitante.

REMISION LEGISLATIVA-No subsana vicios de fondo provenientes del ejecutivo

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Efecto diferido/SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Aplicación

En atención a la importancia que para la estabilidad del Sistema General de Riesgos Profesionales revisten las normas impugnadas y con el fin de mitigar los efectos inmediatos de una decisión de inexequibilidad, la Corte atenderá la solicitud del Procurador General de la Nación y de algunos de los intervinientes en el sentido de diferir los efectos de esta decisión por el término de ocho (8) meses, hasta el veinte (20) de junio de 2007, a fin de que el Congreso expida una Ley que defina los aspectos declarados inexequibles en el presente proceso.

Referencia: expediente D-6261

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9, 10 y 13 (parcial), del Decreto 1295 de 1994.

Actor: Leonardo Cañón Ortegón

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de octubre de dos mil seis (2006).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Leonardo Cañón Ortegón, interpuso demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9, 10 y 13 en la expresión “En forma voluntaria”, del Decreto 1295 de 1994.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto de éste proceso subrayando los apartes impugnados.

DECRETO LEY 1295 de 1994

(junio 22)

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

ART. 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.

Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aun fuera del lugar y horas de trabajo.

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

ART. 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 o 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, y

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ART. 13.—Afiliados. Son afiliados al sistema general de riesgos profesionales:

a) En forma obligatoria: 1. Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos.

2. Los jubilados o pensionados, excepto los de invalidez, que se reincorporen a la fuerza laboral como trabajadores dependientes, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos.

3. Los estudiantes que deban ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingreso para la respectiva institución, cuyo entrenamiento o actividad formativa es requisito para la culminación de sus estudios, e involucra un riesgo ocupacional, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida, y

b) En forma voluntaria: Los trabajadores independientes, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

PAR.—La afiliación por parte de los empleadores se realiza mediante el diligenciamiento del formulario de afiliación y la aceptación por la entidad administradora, en los términos que determine el reglamento.

1. La demanda

En fecha veintiuno de (21) de marzo de 2006, el ciudadano Leonardo Cañón Ortegón interpuso demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9º, 10º y la frase “En forma voluntaria” del artículo 13, del Decreto 1295 de 1994.

En el escrito presentado por el demandante se pueden desentrañar cuatro cargos principales.

Primer cargo

En primer lugar argumentó que las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Presidente de la República para la expedición del Decreto en cuestión debía ajustarse a lo establecido por el artículo 150 numeral 10 de la Carta “que autoriza al Congreso para conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias con el objeto de expedir normas con fuerza de ley, de manera que dichas facultades sean “precisas”, es decir, limitadas al objeto, a la materia y dentro del término que defina el propio legislador.”¹

Como sostén de este cargo, el accionante relacionó jurisprudencia de éste Tribunal en la definición y alcance de las facultades conferidas al Presidente de la República mediante la Ley 100 de 1993, artículo 139, numeral 11 para “dictar las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales” conforme a la definición del Sistema General de Riesgos Profesionales. Como son las sentencias C-452 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería; C-516 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño; y C-1152 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

El demandante considera que el Presidente no solamente se excedió en el alcance de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 100 de 1993 con la consiguiente violación del numeral 10 del artículo 150, sino que también vulneró la restricción establecida en el numeral 2º del mismo artículo constitucional sobre la competencia del Congreso para “expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”. Ello porque con la aprobación de los artículos 9 y 10 del Decreto 1295/94 el Presidente modificó el artículo 199 del Código Sustantivo del Trabajo y los artículos 2º y 3º del Acuerdo 155 de 1963, aprobado por el Decreto 3170 de 1964, aprobatorio del reglamento general del seguro social obligatorio de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Segundo cargo

El demandante presentó un segundo cargo íntimamente relacionado con el primero, al aducir

que el Presidente no se limitó a expedir normas para organizar a la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales como era su obligación constitucional y en vez de ello “cambió las definiciones de accidente de trabajo vigentes, limitando su contenido en aspectos sustantivos” es así que respecto al artículo 199 del Código Sustantivo del Trabajo la reforma eliminó de la legislación ordinaria el carácter de “repentino” del suceso que se constituya como accidente de trabajo; “pasajera” sobre el grado de perturbación funcional del accidente de trabajo y la situación de no cubrimiento del concepto de accidente de trabajo cuando el hecho “haya sido provocado deliberadamente o por culpa de la víctima”.

En el mismo sentido respecto a los artículos 2º y 3º del Acuerdo 155 de 1963, aprobado por el Decreto 3140 de 1964, expedido con base en facultades concedidas al Presidente de la República por el artículo 9, de la Ley 90 de 1946 y por el Artículo 5º del Decreto 1695 de 1960 al modificar la norma sustantiva en un doble sentido, en el primero de ellos cuando consagraba los hechos que configuran un accidente de trabajo, y en el segundo cuando por norma expresa se establecían unos supuestos en los que no se daba un accidente de trabajo. Es así, que sobre el primero, se configuraba un accidente de trabajo cuando los hechos sucedían: “b) En el curso de una interrupción del trabajo, si la víctima se halla en los locales de la empresa, o en los lugares de trabajo” y “c) Por acción de tercera persona o por acto intencional del patrono o de un compañero de trabajo, durante la ejecución de éste, y por causa y omisión del trabajo.” Sobre el segundo supuesto, no se daba un accidente de trabajo en los siguientes eventos: “a) El que fuere provocado deliberadamente por la víctima o por sus causahabientes, o el que fuera consecuencia de un acto delictivos del que la víctima fuere responsable directa o indirectamente; b) El que fuere producido por culpa grave de la víctima, considerándose igualmente como tal, entre otras, la desobediencia deliberada de órdenes expresas, el incumplimiento manifiesto e intencional de las disposiciones del reglamento de prevención de riesgos, y la embriaguez o cualquier otra forma de toxicomanía o de narcosis...c) el que se deba a fuerza mayor...”.

Tercer cargo

Así mismo el accionante considera que el Presidente, con las normas acusadas, excluyó algunas hipótesis con las cuales no se configura accidente de trabajo, pese a su importancia, como son:

“a) El que se produzca por la ejecución de actividades diferentes para la que fue contratado el trabajador, tales como las recreativas, deportivas o 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 representación del empleador.

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

Este último evento es para el accionante contrario a los artículos 38 y 39 de la Constitución Política referentes a la libre asociación y reconocimiento de garantías a los representantes de las organizaciones sindicales.

Cuarto cargo

Arguye el demandante que con el establecimiento de un régimen de afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales de los trabajadores independientes mediante la locución “En forma voluntaria” del artículo 13 del Decreto 1295 de 1994 y establecer que los aportes para estos trabajadores son en exclusiva a su cargo, mientras que los otros trabajadores -dependientes- son beneficiarios de la solidaridad del empleador se infringió el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.) en el entendido de que se creó una discriminación entre unos y otros trabajadores. Así mismo entiende el accionante que la norma (parcial) acusada vulneró el artículo 48 de la Constitución Política en el sentido de que la Seguridad Social es un servicio

público de carácter “obligatorio”.

III. INTERVENCIONES

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El cinco (5) de mayo de dos mil seis (2006) se radicó ante la Secretaría de ésta Corporación un escrito presentado por MARIA FERNANDA CANAL ACERO, en calidad de apoderada del Ministerio de Hacienda, en defensa de la norma impugnada.

La apoderada comienza su escrito realizando un recuento de los argumentos de la demanda, la jurisprudencia señalada por los actores, y los cargos de la acción pública instaurada.

Es así que en relación al primer y segundo cargo de la demanda, la Sra. Canal afirmó que “el Gobierno Nacional no excedió el límite material de las facultades extraordinarias que le fueron dadas 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 cuales fue autorizado.”

En concepto de la apoderada del Ministerio de Hacienda el Presidente organizó el Sistema

General de Riesgos Profesionales en dos sentidos i) al unificar dos definiciones que existían sobre accidente de trabajo, una general acuñada por el Código Sustantivo de Trabajo y la otra, específica, recogida en el Acuerdo del ISS. “Por tanto, tenía que unificarse la decisión a manera de compilación...en un término medio..”², ii) al unificar la definición de accidente de trabajo, le dio unidad el régimen de los trabajadores del sector privado y cubiertos por el CST, los afiliados al ISS y los servidores públicos.

Respecto al tercer cargo, atinente a que el artículo 10 cuestionado vulnera los artículos 38 y 39 de la Constitución, argumentó que los supuestos indicados por el demandante como los accidentes que se presentan en actividades recreativas, deportivas y culturales y permisos remunerados o sin remuneración, así se trate de permisos sindicales, “no se producen como consecuencia directa del trabajo o labor desempeñada ni se producen durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo y por lo tanto no constituyen riesgos profesionales”.³ No obstante, afirma la interviniente del Ministerio de Hacienda que estos supuestos son considerados como de origen común y, por ende, se encuentran amparados por el Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensiones para las prestaciones que se deriven del riesgo. Esto último constituye la razón por la cual no es admisible el argumento del demandante de que se atente contra la libre asociación sindical y reconocimiento de garantías a los representantes de las organizaciones sindicales, puntualiza la apoderada.

Por último y en respuesta al cuarto cargo y la afectación del artículo 13 de la Constitución por parte del artículo 13 con la expresión “En forma voluntaria” del Decreto 1295/94, la Sra. Canal hace un recuento de las características que se destacan en la configuración del trabajo independiente, su naturaleza jurídica, las tipologías de los trabajadores ubicables en esta categoría, para finalmente concluir que en gracia de esa diversidad de trabajadores independientes y los múltiples riesgos que pueden llegar a asumir según la labor que desarrollen, sumada a la dificultad para establecer un lindero preciso entre cuando desarrollan la actividad laboral y cuando no, su jornada laboral, dónde se encuentra el lugar de trabajo, entre otras más, particularidades de los trabajadores independientes que hace

que en ocasiones “no resulta posible establecer el origen del accidente de trabajo”. Por tanto, para evitar el fraude al sistema, siempre latente en el caso de los trabajadores independientes, existe un régimen -voluntario- para ellos que, según la interviniente, en el caso colombiano se encuentra mejor reglamentado que en otros de derecho comparado y que gracias a su cobertura integral en salud y pensiones brinda a los trabajadores independientes la oportunidad de incluirse al sistema.

De acuerdo con lo previamente expuesto, la Sra. Canal solicita a ésta Corporación declarar la exequibilidad de las normas impugnadas.

1. Intervención del Ministerio de Protección Social

Actuando mediante apoderada especial de la Nación-Ministerio de la Protección Social, la abogada Mónica Andrea Ulloa Ruíz emitió concepto defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas con los siguientes argumentos:

-La facultad de definir qué contingencias se cubrirán por parte del Sistema General de Riesgos Profesionales forma parte integral de la administración del Sistema“pues para organizar la administración es necesario saber qué se está organizando y para qué se organizará.”⁴

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Así mismo arguyó que con anterioridad a la Ley 100 existían múltiples definiciones de la noción de accidente de trabajo o enfermedad profesional, lo cual tornaba imperiosa la

unificación de los conceptos para que procediese la organización en la prestación de los beneficios derivados de la legislación.

- Al contrario de lo que esboza el demandante en los cargos contra el art. 13 en la expresión "En forma voluntaria" del D.L. 1295/94, en concepto de la apoderada del Ministerio de la Protección Social, no existe discriminación respecto de los trabajadores independientes. La constitucionalidad de la expresión impugnada reposa en que se trata de contratos de trabajo diametralmente diferentes, "de una parte una relación laboral caracterizada por la subordinación, donde el empleador define y cuenta con el poder de exigir a sus trabajadores el cumplimiento de sus labores en un lugar y en unas condiciones en particular y de la otra, un trabajador independiente, no sometido a constreñimiento alguno."⁷

Por último, la apoderada del Ministerio expresó que la solidaridad del Sistema de Riesgos Profesionales no se expresa, como lo cree el demandante, a través del pago de la cotización, que, "repetimos sólo resulta obligatoria para quien crea el riesgo y lo traslada, sino que ésta se encuentra al interior de las Administradoras, en la mutualidad que se conforma con la totalidad de las cotizaciones que pagan todos los empleadores allí afiliados, con las cuales se sufragan la totalidad de las reclamaciones que no podrán ser pagadas con la cotización de uno sólo de los empleadores, respecto de sus propios trabajadores."⁸

Así mismo complementó su intervención brindando razones por las cuales no resulta viable la obligatoriedad de la afiliación para los trabajadores independientes como es la imposibilidad fáctica de controlar tal afiliación y la libertad que tiene el trabajador en éstas condiciones de afiliarse cuando a bien lo considere, sin restricción alguna, razones por las que solicita a la Corte desechar los cargos de la demanda.

En forma extemporánea la representante del Ministerio de Protección Social presentó adición al concepto arriba reseñado, pero, por encontrarse por fuera del término de intervención, no

fue tenido en cuenta.⁹

1. Intervención de la Federación de Aseguradores Colombianos -Fasecolda.

Actuando en representación de Fasecolda, el Sr. Gustavo Morales Cobo presentó escrito en defensa de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

En su concepto los artículos impugnados no exceden los límites materiales de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente por la ley habilitante, ello porque en la Sentencia C-452/02, mencionada por el demandante, se declaró la inexecutable de varios artículos del D.L. 1295/94, la mayoría de los cuales se encontraban contenidos en el Capítulo V. denominado "Prestaciones", mientras que los artículos impugnados en la presente demanda se encuentran contenidos en el Capítulo II denominado "Riesgos Profesionales. Definiciones" lo que explica que "el artículo 9 entra a definir la noción de accidente de trabajo y el artículo 10 precisa cuáles son los eventos que no se entienden incluidos en dicha definición."¹⁰

Al igual que la interviniente del Ministerio de la Protección Social, el representante de Fasecolda advierte que no entiende "cómo se va a proceder a "organizar la administración del Sistema de Riesgos Profesionales" si no se definen precisamente cuáles son "los riesgos profesionales" que se van a administrar"¹¹, por ello para la entidad que representa el significado de administrar incluye la fijación de normas que contengan definiciones o criterios necesarios para prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de enfermedades y accidentes.

Respecto a la posible vulneración del numeral 2º del artículo 150 de la Constitución, el interviniente plantea que las facultades extraordinarias reconocidas a la cabeza del ejecutivo

incluyeron la de derogar la normatividad anterior al Decreto Ley 1295/94 tal como lo hizo en forma expresa el artículo 98, que derogó el artículo 199 del Código Sustantivo del Trabajo. Lo que además se explica porque la intención del legislador con la Ley 100/93 fue la de derogar los regímenes especiales de seguridad social existentes hasta dicho momento. Tal voluntad unificadora, presente tanto en la ley 100/93 como en el D.L. 1295/94 creó un nuevo sistema integral y general de riesgos profesionales, que sustituyó las normas anteriores y unificó el régimen jurídico que diferenciaba entre sectores público (D.L. 3135/68 entre otros decretos) y privado (al que se aplicaban las normas del CST y del ISS).

Para finalizar el representante de Fasecolda sostiene que la regulación sistemática en materia de riesgos profesionales se vió integrada con la expedición de la Ley 776 de 2002, en cuyo artículo primero se hace expresa remisión al contenido del D.L. 1295/94, por lo que solicita a la Corte aplicar el concepto de “remisión legislativa” acuñado por la jurisprudencia constitucional en las sentencias C-710 de 2001 y precedida por la C-527 de 1994. En este sentido arguye que la voluntad del legislador mediante la citada ley, cuando hace referencia a “accidente de trabajo” es reiterar el contenido y la noción consagrada en el artículo 9 del D.L. 1295/94 sobre accidente de trabajo. Por lo cual solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas, y subsidiariamente en caso de prosperar la inexecutable de las normas, pide que tal declaratoria se realice mediante una sentencia modulada que difiera el efecto de la decisión por un periodo igual al consagrado en la sentencia C-452 de 2002, pues en caso contrario se dejaría un grave vacío normativo sobre un concepto tan neurálgico para el funcionamiento del Sistema de Riesgos Profesionales.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Dr. Edgardo Maya Villazón emitió concepto en el que solicitó a la Corte declarar inexecutable las normas demandadas. Para lo cual el Procurador

se centra en el primer cargo de la demanda atinente a que el Presidente se excedió en las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas a través del artículo 139, numeral 11 de la Ley 100 de 1993, al definir mediante las normas acusadas, qué es el accidente de trabajo, señalar las excepciones al mismo y determinar quienes pueden ser afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales tal como lo aduce el demandante “pues tales disposiciones no están relacionadas con la organización de la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, marco material preciso para su ejercicio”¹² razón por la cual se vulneró el artículo 150-10 de la Constitución.

Dada la procedencia del primer cargo, en concepto del Procurador, no es entonces necesario entrar a estudiar los demás. Sin embargo, teniendo en cuenta el vacío que tal exequibilidad generaría en relación a los temas tratados por las normas cuestionadas, solicita a éste Tribunal declarar la inexecutable de los artículos impugnados pero con efectos diferidos sobre tal declaración de inconstitucionalidad “por el tiempo que se considere necesario para que el Legislador, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida las disposiciones que corrijan esta situación”¹³

V. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de un Decreto-Ley de la República, en este caso del D.L. 1295 de 1994.

En forma reiterada la Corte ha señalado que el exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias concedidas en forma expresa por el Congreso de la República a la cabeza del ejecutivo genera un vicio de fondo, no sujeto a la caducidad de un año que acompaña a los vicios de forma para efectos de la interposición de la acción pública de inconstitucionalidad.¹⁴

2. Planteamiento del problema

A partir de la demanda, de las intervenciones y del concepto del Procurador, debe entrar la Corte a determinar, en primer lugar, si se excedió el Presidente de la República en el uso de las facultades extraordinarias conferidas por el legislador a través del artículo 139, numeral 11 de la ley 100 de 1993 (de conformidad al artículo 150 No. 10 de la Constitución), al definir en los artículos 9 y 10 del Decreto 1295 de 1994, qué constituye, y que no, un accidente de trabajo y en el artículo 13 al distinguir entre regímenes de carácter obligatorio y voluntario de afiliación para el trabajador.

Para dar respuesta a éste interrogante es relevante reiterar la línea jurisprudencial elaborada por la Corte¹⁵ en relación a los límites competenciales del Presidente de la República en la delegación legislativa conferida por el Congreso de conformidad al artículo 150 No. 10 de la Constitución. En especial respecto a las facultades que mediante la ley 100 de 1993, artículo 139 numeral 11 se le confirió al Presidente “para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales” en los siguientes términos:

“Ley 100 de 1993

(Diciembre 23)

“Por medio de la cual se crea el sistema de seguridad social y se dictan otras disposiciones.

” ARTICULO 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.”

Para abordar el tema planteado es necesario recordar que en pronunciamientos anteriores la Corte ha entrado a determinar la unidad normativa entre la ley habilitante de facultades extraordinarias al Presidente y los decretos legislativos expedidos por éste, a propósito de la primera. Es así que en la Sentencia C-376/9516 la Corte estudió los cargos de inconstitucionalidad tanto de fondo como de forma¹⁷ contra el artículo 139 de la ley 100 de 1993 (completo) y los decretos expedidos a raíz de la delegación legislativa, dentro de los cuales se encontraba, entre muchos otros, el D.L. 1295 de 1994.

En aquella oportunidad la Corte encontró exequibles los artículos 139 y 248 de la ley 100 de

199318 al estimar que las modificaciones que se hicieron al proyecto de ley durante su trámite en el Congreso no generaron un vicio constitucional. Tampoco prosperó el cargo relativo al incumplimiento del quórum aprobatorio del artículo 448 impugnado, ni el de la supuesta inexecutable parcial del numeral 4 del artículo 248 porque se le habían otorgado facultades extraordinarias al Presidente de la República en una materia que le competía en forma exclusiva, entre otros aspectos analizados. Siendo así que en la misma decisión éste Tribunal declaró executable los decretos leyes expedidos por el Presidente de la República en 1994 y dictados con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas al primer mandatario por los artículos 139 y 248 de la ley 100 de 1993, “pero sólo en lo que hace referencia a la executable de las normas que concedieron las facultades extraordinarias para su expedición.”¹⁹

Así las cosas, mediante la decisión anotada, Sentencia C-376/95, la Corte declaró constitucional la norma habilitante de las facultades extraordinarias al Presidente para legislar los temas expresamente allí consagrados y reglamentados por varios decretos-ley dentro de los cuales se encontraba el 1295/94.²⁰

Desde una clara orientación interpretativa acogida por la Corte, y continuada con la Sentencia C-164 de 2000²¹ se ha elaborado una línea jurisprudencial en la que se entiende que la capacidad legislativa del Presidente por autorización del Congreso resulta excepcional y taxativa.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Desde esta perspectiva restrictiva, no cabe entender que las facultades confiadas al Presidente por medio de una ley habilitante, que debe ser expresa, precisa y directa, se admitan analogías, interpretaciones extensivas o aspectos implícitos. Mediante esta decisión la Corte declaró inexecutable las definiciones que mediante el D.L. 1295/94 artículo 43 se hicieron sobre los conceptos de “controversias relativas a la existencia o inexistencia de un daño que en la salud del trabajador signifique su incapacidad total o parcial, o su invalidez, o la regulación de las formulas para medir su magnitud, con miras a la protección que merece,

o de la autoridad científica encargada de establecer la mayor o menor amplitud del perjuicio causado, en relación con la aptitud laboral del paciente(...) ni la definición sobre quien deberá pagar los costos inherentes a la actividad del cuerpo conformado para medir el rango de incapacidad ocasionada(...)"²²

Posteriormente en la Sentencia C-452 de 2002²³ la Corte se pronunció nuevamente sobre la doble limitación que debe ser respetada por el Presidente en el uso de facultades extraordinarias, i) 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 ii) 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", así mismo se ratificó en que éstas no pueden ser implícitas, analógicas, ni producto de interpretaciones extensivas.²⁴

Ahora bien, en forma específica y respecto a las facultades extraordinarias concedidas a la cabeza del Ejecutivo por el numeral 11 del artículo 139 de la ley 100 de 1993, la Corte agregó que éstas se restringían a revestirlo de la facultad de "Dictar las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales". Es decir, organizar la gestión del Sistema General de Riesgos Profesionales y no como insistentemente se afirmaba para "organizar el Sistema General de Riesgos Profesionales." Por ésta razón el fallo en mención se centró en determinar las connotaciones que del término "administración" se desprendían, para con ello fijar las competencias atribuidas al Presidente en la materia.

Por otra parte la Corte excluyó que la facultad organizativa del Sistema General de Riesgos Profesionales previamente concedida, involucrara la de unificación normativa prevista por la misma Ley 100 de 1993 como una de las finalidades del Sistema de Seguridad Social Integral, pues ello implicaría admitir una analogía competencial, que, como ya se ha dicho, rebasaría los límites materiales que caracterizan a las leyes de facultades extraordinarias.

Dando aún mayor fidelidad a lo que el legislador entendió cuando fijó la competencia del Presidente en la organización de la administración del Sistema de Riesgos Profesionales, la mayoría de la Sala expresó:

“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.”²⁵

Adicionalmente, la jurisprudencia de la Corte ha dado pasos en dirección a distinguir la organización de la administración de los Riesgos Profesionales del Sistema General de Riesgos Profesionales, de tal manera que en la Sentencia C-516 de 2004²⁶ se determinó:

“(…) el Sistema de Riesgos Profesionales se caracteriza por los siguientes elementos: está compuesto por entidades de carácter público y privado; es administrado por el ISS y otras entidades aseguradoras de vida, debidamente autorizadas; está destinado a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, para lo cual fija las prestaciones económicas y las prestaciones asistenciales a que tienen derecho los trabajadores en uno y otro caso; todos los trabajadores deben estar afiliados, y esa afiliación se hace a través de los empleadores,

quienes son los encargados de pagar las cotizaciones respectivas, de acuerdo a la clase de riesgo en que se encuentren.”

Dado que la delegación establecida en el artículo 139 No. 11 de la ley 100 de 1993 va dirigida a la gestión o administración del Sistema general de Riesgos Profesionales, es decir, a sólo uno de los aspectos relacionados con el Sistema General de Riesgos Profesionales, no es viable que en uso de la ley habilitante se determinen por decretos-ley aspectos sustantivos como el referente al ingreso base que servirá para liquidar las prestaciones económicas causadas por efectos de un accidente de trabajo, tal como recientemente lo determinó la Corte en la Sentencia C-1152 de 200527. Decisión en la que al darse continuidad al precedente se declara inexecutable el artículo 20 del D.L. 1295/94 por considerarse que el Presidente se excedió en las facultades otorgadas por el legislador, exclusivamente relacionadas con la organización de la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.²⁸

En la sentencia en mención, C-1152, la Corte hizo un extenso recuento sobre las características propias de la ley de facultades según la jurisprudencia constitucional, y en especial, respecto a la precisión que le es propia a la misma, así: “En conclusión, la precisión de las facultades extraordinarias exige que sean puntuales, ciertas, exactas y claras, de tal forma que los asuntos delegados puedan ser individualizados, pormenorizados y determinados.”

Para finalmente decidir “Una vez confrontadas la disposición acusada y la norma legal habilitante, teniendo además en cuenta el precedente jurisprudencial sentado en la sentencia C- 452 de 200229, M.P. Jaime Araujo Rentería, comparte la Corte el concepto del Ministerio Público, en el sentido de que el Gobierno Nacional, mediante la expedición del artículo 20 del decreto ley 1295 de 1994, se excedió en el ejercicio de las facultades

extraordinarias, ya que la delegación legislativa se concedió, de manera precisa y clara, únicamente para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales y no para regular un aspecto diferente como el de carácter sustantivo referente al ingreso base que servirá para liquidar las prestaciones económicas causadas por efectos de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, es decir, el ingreso base que se empleará para efectos de reconocer y cancelar el subsidio por incapacidad temporal, la indemnización por incapacidad permanente parcial, la pensión de invalidez, la pensión de sobrevivientes y el auxilio funerario.”

Así mismo no es la primera vez que la Corte conoce de una demanda contra el artículo 9º del D.L. 1295/94. De hecho han sido dos las veces que con anterioridad se ha demandado parcialmente ese artículo, aunque en ninguna de las ocasiones precedentes, sentencias C-453 de 200230 y C-582 de 200231 dentro de los cargos analizados y sobre los cuales se proyectó la cosa juzgada que declaró exequible la expresión demandada “cuando el transporte lo suministre el empleador”, se estudió el exceso en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por el Congreso. Es decir, en ninguna de las dos demandas anteriores sobre un aparte del art. 9 del D.L. 1295/94 se alegó la vulneración del artículo 150 No. 10 y 2 de la Constitución Política. Por lo anterior es dable concluir que existe cosa juzgada relativa sobre el artículo 9 del D.L. 1295/94, pero que por sus mismas características, solamente por los cargos analizados en esas sentencias, no impiden un pronunciamiento de fondo de la Corte sobre los nuevos vicios constitucionales alegados por el actor en este proceso.

3. Solución

Hechas las precisiones anteriores entrará la Corte a determinar si en efecto el Presidente de la República al definir en los artículos 9, 10 y 13 en cuanto a la expresión “En forma voluntaria” del D.L. 1295/94 qué es accidente de trabajo, cuáles son sus excepciones y de distinguir entre los regímenes de afiliación obligatorio y voluntario, rebasó las facultades

precisas que le otorgó el legislador por medio del art. 139 No. 11 para “organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales” y con ello vulnerar los numerales 2 y 10 del art. 150 de la Constitución Nacional.

En respuesta a éste asunto considera la Corte que le asiste razón al Procurador cuando en su concepto afirma que las normas impugnadas “definen el accidente de trabajo, señalan cuales son las situaciones exceptuadas del mismo y determinan quienes pueden ser afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales en forma voluntaria, lo cual, a juicio de este Despacho, no tienen una relación directa de índole material con la creación, el establecimiento, la modificación o reforma de los organismos, los recursos o los bienes destinados a la función de administrar el Sistema General de Riesgos Profesionales; todo lo contrario, el objetivo que se persigue es el de regular sobre aspectos sustanciales de las circunstancias constitutivas del accidente de trabajo, así como del régimen de afiliación al referido Sistema, cuando se trata de trabajadores independientes(...)”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De conformidad a la línea jurisprudencial construida por esta Corporación el marco competencial preciso y expreso que determinó el legislador para el Presidente en el artículo 139 No. 11 de la ley 100 de 1993 se restringe, como tantas veces se ha afirmado, a Organizar la Administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, dentro de lo cual, la unificación de definiciones mediante la derogación de las existentes y la determinación de conceptos, y contenidos normativos sobre accidentes de trabajo y formas de afiliación a regímenes, superan la mera gestión para la cual le fueron atribuidas las competencias legislativas.

La definición de accidentes de trabajo y formas de afiliación para los trabajadores constituye un aspecto sustancial y de suma relevancia para el ejercicio de los derechos, cuya facultad de regulación normativa no fue concedida al Presidente. Así mientras que la gestión conlleva una acción dirigida a poner en orden los elementos ya existentes del Sistema, en pro de un mejor funcionamiento del todo, la definición consiste en entrar a determinar el contenido

mismo de uno o algunos de los elementos del Sistema.

Para los intervinientes del Ministerio de la Protección Social y Fasecolda para entrar a organizar algo se debe partir por definirlo y aunque la deducción resulta lógica en la medida en que apela a las intuiciones legítimas de los ciudadanos, su soporte se encuentra en un supuesto implícito de amplitud competencial legislativa en cabeza del Presidente, que resulta proscrito por la Constitución en beneficio de la correcta distribución y organización de las ramas del poder público.

Ello porque la facultad de legislar con una amplia libertad de configuración recae en el Congreso, quien como principal órgano representativo de los ciudadanos le ha sido confiada la función genérica de “hacer las leyes” (Artículos 114 y 150 de la C.P.) y para su efectivo ejercicio se han elaborado mecanismos deliberativos, de aprobación, control y garantías apropiados para el correcto desarrollo de sus competencias. Se trata de una competencia amplia pero reglada, porque está limitada por la Constitución.³²

En este sentido ésta Corporación ha reconocido el amplio margen de configuración del legislador para regular lo concerniente a los derechos a la salud y a la seguridad social.³³ No obstante, tal flexibilidad regulativa reposa en cabeza del Congreso y no del Presidente. Éste último, por el contrario, puede tener una actuación legislativa que resulta extraordinaria, limitada y a raíz del reparto competencial establecido entre las ramas del poder público, subyugada a la cesión que el legislativo le haga de sus competencias. En donde las facultades extraordinarias con las que se reviste al Presidente para ocupar temporalmente funciones asignadas al Legislativo opera de forma residual, limitada y por ende rígida.

Lo anterior explica la estricta regulación constitucional establecida para que procedan las facultades legislativas del Presidente y resumida por la jurisprudencia constitucional así:

“(…), las facultades deben ser (i) solicitadas expresamente por el Gobierno Nacional, no pudiendo por tanto el Congreso trasladar por iniciativa propia ninguna de sus funciones legislativas al Presidente de la República³⁴; de igual manera, (ii) se debe cumplir con un supuesto de hecho, en el sentido de que la cesión de la potestad legislativa debe tener como motivo la existencia de un presupuesto de hecho habilitante, cual es que “la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”; (iii) las facultades deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara; (iv) que no se soliciten ni se confieran para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas y leyes marco y para decretar impuestos, pues para éstos asuntos la competencia es exclusiva y excluyente del Congreso; (v) que las facultades se otorguen con carácter temporal, hasta por el término de seis meses; y, (vi) que las facultades sean precisas.

Lo anterior, sin perjuicio de que el Congreso conserva la competencia, en todo tiempo y por iniciativa propia, para reformar, modificar o derogar los decretos dictados por el Gobierno con base en las facultades extraordinarias, preservándose el principio democrático pues el órgano legislativo no puede desprenderse de su competencia para tratar los temas que han sido objeto de delegación.”³⁵

Así las cosas ésta Corte ha sido enfática en señalar la amplia libertad configurativa del legislador, empero, tal flexibilidad trae como contrapartida la rigidez de la misma en el Presidente. Es así que en la jurisprudencia constitucional se ha advertido que la actividad legislativa del Congreso como detentador de la cláusula general de competencia, no solamente se reduce a crear y derogar leyes, si no que incluso le es dable remitirse a otras normas o reiterar el contenido de otras leyes “y no por ello desborda sus competencias constitucionales”.³⁶

Que el legislador pueda en el uso de sus competencias remitirse o reiterar el contenido de otras leyes o normas no puede leerse, como lo hace el interviniente de Fasecolda, como una forma de validación de vicios constitucionales mediante una posible técnica de subsunción. Y si bien es cierto que en la Sentencia C-710 de 200137 la Corte entiende que el principio de legalidad establecido en el artículo 29 Constitucional no fue vulnerado por el legislador al hacer por medio de la ley una remisión a un procedimiento administrativo sancionatorio establecido en un Decreto, de ello no se desprende que el legislativo pueda actuar como ente facultado para subsanar los vicios de fondo provenientes del Ejecutivo.

En aquella oportunidad la Corte manifestó:

“La remisión constituye una forma por medio de la cual el legislador incorpora a la ley un texto diferente, esto significa que tal y como los otros asuntos que trata la ley, el texto al que se remite es el que en el presente existe y el legislador ha considerado apropiado para incorporar a la ley y por ende los cambios al mencionado texto deberán hacerse por cuenta del mismo legislador tal y como se modifica, deroga o se crea otra ley. En ningún momento es posible considerar que por hacer la remisión a un determinado decreto reglamentario, este envió concede al ejecutivo facultades para cambiar el procedimiento en uso de facultades reglamentarias. La remisión que se hace al procedimiento establecido en el Decreto 1594 de 1984 significa justamente lo que el término remisión indica, se entiende que el envió querido por el legislador es frente al procedimiento establecido por el mencionado Decreto, plenamente identificable, de manera clara e inequívoca tal y como fue reglamentado en su oportunidad y no cualquier procedimiento que pueda el ejecutivo en uso de facultades reglamentarias expedir. Considerar que la remisión habilita al ejecutivo para cambiar el procedimiento sí constituye una violación al principio de legalidad y a la reserva de ley porque el legislador ordinario habría hecho un traslado indefinido e ilimitado de la potestad legislativa frente al juzgamiento administrativo de los ciudadanos en materia

ambiental. Acto que desconocería el principio de legalidad y la facultad de legislar conferida por el artículo 150 y los requisitos exigidos para conferir facultades extraordinarias previstos en el numeral 10º de mismo artículo.”

Por ende, la remisión es una forma de brindar coherencia a la legislación existente pues con su uso se articulan las normas vigentes que regulan una materia, pero de la cual no se deriva una posible corrección de los vicios constitucionales contenidos en las normas referidas.

En el caso concreto la ley habilitante estableció como una de sus finalidades la unificación del Sistema de Seguridad Social, pero dicha pretensión no la hizo extensiva al Presidente de la República, tal como lo estableció esta Corporación en la Sentencia C-452/02, reiterada en la Sentencia C-1152/05. De manera que la definición con el ánimo de unificar conceptos sobre accidente de trabajo (art 9 y 10 del D.L. 1295/94) y el establecimiento de distinciones entre formas de afiliación (art.13), no fueron facultades entregadas al Presidente mediante la ley habilitante.

Por las razones expuestas en ésta providencia la Corte declarará la inexecutable de los artículos 9, 10 y 13 (parcial) del D.L. 1295/94 por vulneración de los numerales 10º y 2º del artículo 150 de la Constitución Política. Al proceder el primer cargo de inconstitucionalidad no es necesario entrar a analizar los otros propuestos por el demandante.

En atención a la importancia que para la estabilidad del Sistema General de Riesgos Profesionales revisten las normas impugnadas y con el fin de mitigar los efectos inmediatos de una decisión de inexecutable, la Corte atenderá la solicitud del Procurador General de la Nación y de algunos de los intervinientes en el sentido de diferir los efectos de esta decisión por el término de ocho (8) meses, hasta el veinte (20) de junio de 2007, a fin de que el

Congreso expida una Ley que defina los aspectos declarados inexecutable en el presente proceso.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar INEXEQUIBLES los numerales 9, 10 y 13 en la expresión “En forma voluntaria” del Decreto Ley 1295/94.

Segundo. DIFERIR los efectos de ésta sentencia hasta el término de ésta legislatura que concluirá el veinte (20) de junio de 2007, para que el Congreso expida una ley que defina los aspectos declarados inexecutable en el artículo primero de ésta decisión.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-858 DE 2006 CON PONENCIA DEL MAGISTRADO JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Constitución consigna la posibilidad de facultar al Presidente de la República para asumir la tarea legislativa previa habilitación por parte del Congreso de la República. A diferencia de lo que sucede con la facultad reglamentaria del Presidente, que se restringe a desarrollar lo establecido en una Ley, la potestad que ejerce el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorga la Ley, es de orden legislativo, razón por la cual,

goza éste de un margen más amplio de apreciación que, en todo caso, debe ejercerlo el Presidente dentro del marco fijado por la Constitución y por la Ley habilitante.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ORGANIZAR ADMINISTRACION DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-No exceso/FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ORGANIZAR ADMINISTRACION DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-Alcance del requisito de precisión (Salvamento de voto)

Estimo que no hubo exceso en el uso de facultades extraordinarias en la medida en que la precisión que se exige de las facultades extraordinarias que se delegan por el Congreso al Ejecutivo no puede ir al extremo de exigir un grado de detalle y especificidad de todos y cada una de las regulaciones que debe desarrollar el Gobierno. A mi juicio, las normas acusadas forman parte esencial de la organización del Sistema de Riesgos Profesionales.

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió declarar inexequibles los numerales 9, 10 y 13 así como la expresión “En forma voluntaria” del Decreto Ley 1295 de 1994 “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”. Estimó el Tribunal constitucional colombiano, que el Presidente de la República se excedió en el uso de facultades extraordinarias conferidas por el artículo 139, numeral 11, de la Ley 100 de 1993 y desconoció, por consiguiente, lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10 superior, al definir en los artículos 9 y 10 del Decreto 1295 de 1994 qué constituye y qué no un accidente de trabajo y al distinguir en el artículo 13 del referido decreto, entre regímenes de carácter obligatorio y voluntario de afiliación para el trabajador.

Con el acostumbrado respeto, me separo de la decisión adoptada y paso a explicar de modo breve la razón por la cual considero que debo salvar mi voto. Estimo que no hubo exceso en

el uso de facultades extraordinarias en la medida en que la precisión que se exige de las facultades extraordinarias que se delegan por el Congreso al Ejecutivo no puede ir al extremo de exigir un grado de detalle y especificidad de todos y cada una de las regulaciones que debe desarrollar el Gobierno. A mi juicio, las normas acusadas forman parte esencial de la organización del Sistema de Riesgos Profesionales.

Como he tenido oportunidad de afirmarlo en otras ocasiones³⁸, una de las manifestaciones del principio de distribución de competencias entre los distintos poderes estatales lo encarna el fenómeno de la delegación legislativa. En el Estado social de derecho se deben resolver un conjunto de tareas que por su número y complejidad técnica exigen la aplicación del principio de distribución y colaboración. En ese orden, la Constitución consigna la posibilidad de facultar al Presidente de la República para asumir la tarea legislativa previa habilitación por parte del Congreso de la República. A diferencia de lo que sucede con la facultad reglamentaria del Presidente, que se restringe a desarrollar lo establecido en una Ley, la potestad que ejerce el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorga la Ley, es de orden legislativo, razón por la cual, goza éste de un margen más amplio de apreciación que, en todo caso, debe ejercerlo el Presidente dentro del marco fijado por la Constitución y por la Ley habilitante.

Ahora bien, la exigencia de precisión que se deriva del artículo 150 numeral 10 superior no puede llevarse al extremo de decir que “todas las materias o contenidos de los decretos leyes deben estar ‘establecidos en el texto de la ley de facultades’” de manera tal que el decreto ley únicamente pueda consignar asuntos, procedimientos o requerimientos establecidos de manera “expresa” en la ley de facultades. Como lo he expresado en otras ocasiones, “las delegaciones de un tema permiten que se haga una relación de otros asuntos, no expresa y literalmente indicadas en la ley pero entre los cuales existe una relación directa³⁹.”

El enfoque defendido por la Corte Constitucional en varias de sus sentencias y reiterado en la

presente ocasión⁴⁰, resulta a mi manera de ver demasiado restrictivo y no repara en las características mismas de la función que se delega al Presidente que no es, repito, equiparable a la mera función reglamentaria. Por medio de la delegación legislativa el Presidente está facultado para legislar. Esta es ciertamente una excepción al principio democrático, según el cual, las decisiones de orden político deben poder ser adoptadas directamente por el Pueblo - considerado como magnitud que abarca tanto a la mayoría como a las minorías. El Presidente suele ser elegido por la mayoría y por este motivo no le corresponde prima facie legislar.

Ahora bien, dado el cúmulo de tareas que debe resolver un Estado social de derecho y la importancia de las mismas, la Constitución ha previsto que aquellos asuntos de mayor rango e importancia sean decididos por el Congreso. Ha preceptuado, de igual modo, que en temas de orden técnico y en virtud de la aplicación del principio de eficiencia y de eficacia, previo el cumplimiento de un conjunto de requisitos, se le otorgue al Presidente de manera temporal la posibilidad de legislar sobre ciertos asuntos. Así las cosas, insisto en lo dicho en otras oportunidades:

“La relación entre ley de facultades extraordinarias y decretos leyes no es, no puede ser, igual a la que se establece entre ley y decretos reglamentarios en tanto que el decreto ley no se limita a “desarrollar” la ley de facultades extraordinarias se trata de una potestad legislativa que tiene un límite de contenido expresado en la ley pero que no tiene como cometido implementar o hacer efectivo un mandato legal a la manera de los decretos reglamentarios.”

La exigencia de precisión derivada de lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10 superior impide, desde luego, que se creen decretos-leyes que no tengan relación alguna con la

materia delegada por la Ley o solo la tengan de manera tangencial. Algo por entero distinto, consiste en exigir que en la ley de facultades aparezca de manera expresa, precisa, directa, exhaustiva y detallada la delegación de asuntos que se relacionan estrechamente con la materia delegada. Si los asuntos guardan una relación de género o especie con el tema objeto de la delegación, no requieren estar expresamente contenidos en la ley habilitante. En esta línea de argumentación, al Presidente se le pueden entregar facultades para regular un tema general y éste puede desarrollar mediante uno o varios decretos leyes cada uno de los subtemas “que se contienen en el género en que consiste la ley de facultades extraordinarias⁴¹”.

Por las razones expuestas, considero que no puedo compartir el planteamiento acogido por la Sala Plena, de conformidad con el cual el marco preciso y expreso establecido por la Ley 100 de 1993 en su artículo 139 numeral 11 se restringía a “Organizar la Administración del Sistema General de Riesgos Profesionales” y esta facultad no podía abarcar “la unificación de definiciones mediante la derogación de las existentes ni la determinación de conceptos y contenidos normativos sobre accidentes de trabajo y formas de afiliación a regímenes.” En mi opinión, estas actividades concuerdan con la gestión para la cual fueron atribuidas las competencias legislativas al Presidente de la República.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-858 DEL 2006 DEL

MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

Referencia: expediente D-6261

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9, 10 y 13 (parcial), del Decreto 1295 de 1994.

Magistrado Ponente:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito presentar salvamento de voto frente a esta decisión.

Si bien estoy de acuerdo con la decisión de inexecutable de las normas demandadas, discrepo respecto del efecto diferido que se prevé en la sentencia. En mi concepto, la Corte no puede postergar los efectos de sus fallos en el tiempo, pues con ello desconoce el principio de supremacía de la Constitución al permitir, pese a que sea inconstitucional, que

una norma de inferior jerarquía siga rigiendo aún siendo contraria al ordenamiento superior.

En numerosas oportunidades me he pronunciado respecto de este punto en mis salvamentos de voto. En síntesis, cabe reiterar para el presente caso lo ya expuesto en oportunidades anteriores:

“

1. Antes de la declaratoria de inexecutable, la ley tiene una presunción de constitucionalidad. De manera tal que si el fallo encuentra la norma ajustada a la Constitución, no ha variado la situación jurídica anterior.

1. El problema se presenta cuando el fallo de la Corte Constitucional es un fallo de inexecutable y, en consecuencia, la norma debe desaparecer del ordenamiento jurídico y no debe seguir produciendo efectos.

1. Si la sentencia declara que una ley es contraria a la Constitución, no es lógico que una norma que ya se sabe que es inconstitucional siga produciendo efectos en el orden jurídico; lo lógico es que dejara de producirlos inmediatamente ya que precisamente el fallo ha constatado que se opone a la Constitución.

1. El único lapso de tiempo entre el cual se encuentra alguna justificación para que continúe rigiendo la norma declarada inexecutable, es entre el momento en que se produce el fallo y la publicación de la sentencia. La razón por la cual la ley sigue rigiendo hasta la publicación de la sentencia es una razón de seguridad jurídica y que en el fondo es la misma por la cual la ley sólo tiene eficacia con su publicación pues sólo con la publicación la conocen sus

destinatarios; de manera tal que así como la eficacia de la ley sólo tiene inicio con la publicación de la deliberación legislativa, la sentencia que declara la inexecutableidad de una ley, sólo tiene efecto a partir de la publicación de la sentencia de inconstitucionalidad.

Este principio conserva su validez a pesar de lo dispuesto en la parte final del artículo 56 de la Ley 270 de 1996 que establece que la sentencia tendrá la fecha en que se adopte; pues una cosa es la fecha de la decisión y otra distinta a partir de cuando produce efectos la decisión, que no puede ser si no hasta que sea conocida y este objetivo lo cumple la publicación.

1. Fuera de ese lapso de tiempo que media entre la producción de la sentencia y la publicación de la misma no existe ninguna razón lógica para que la norma inconstitucional siga rigiendo.

1. Hans Kelsen el gran teórico y creador de los Tribunales Constitucionales consideraba que las Cortes Constitucionales eran una especie de legisladores y más exactamente de legislador negativo; por oposición a los Congresos o Parlamentos a los que consideraba unos legisladores positivos.

La diferencia fundamental entre estas dos clases de legisladores, estaba en que el legislador positivo (Congreso o Parlamento) podía no sólo derogar la ley, sino también y de manera inmediata, reemplazar la ley que derogaba. El legislador positivo podía simultáneamente derogar una norma y reemplazarla en el mismo acto por otra distinta, de manera tal que no existan vacíos legislativos. En cambio el legislador negativo (Corte Constitucional) si bien podía acabar con una norma jurídica, no tenía el poder para reemplazarla por otra ya que esta función sólo podía realizarla el Parlamento. Pues bien, entre el momento en el cual la Corte Constitucional declara inexecutable una norma y el momento en el cual el Congreso dicta la ley que debe reemplazarla o llenar el vacío dejado por la ley inconstitucional, puede

transcurrir un lapso de tiempo bastante grande y pueden, además, verse afectadas ciertas instituciones del Estado. Con el fin de evitar estos traumatismos fue que Kelsen en el Primer Tribunal Constitucional que se creó y que fue la Constitución Austriaca de 1920 ideó un mecanismo que permitía deferir en el tiempo los efectos del fallo de Constitucionalidad, con el fin de que durante ese tiempo el Parlamento pudiese dictar una nueva ley ajustada a la constitución que reemplazase a la declarada inconstitucional. Con ese propósito se permitía a la Corte Constitucional Austriaca en una norma de la propia constitución deferir los efectos de sus fallos por un término máximo de seis (6) meses y se exigía además un pronunciamiento expreso de la Corte cuando hacía uso de esta facultad. Posteriormente por una reforma de la Constitución Austriaca se amplió dicho término hasta por un (1) año, que es el que actualmente rige.

1. Como se puede observar en la Constitución Austriaca existía una norma expresa que permitía deferir en el tiempo los efectos de la inconstitucionalidad y esa competencia expresa es la que precisamente hace falta en la Constitución Colombiana. No existiendo norma expresa que faculte a la Corte Constitucional para establecer una excepción a la regla general (que es que la norma deja de regir inmediatamente se ha publicado la sentencia de inexequibilidad), la consecuencia es que la Corte carece de competencia para hacerlo.

La Corte Constitucional por muy guardiana que sea de la Constitución no tiene poder constituyente y es un mero órgano constituido, que como tal se encuentra sometida al artículo 121 de la Constitución que establece muy claramente que “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”.

1. La filosofía del derecho señala, que al lado del bien común y de la justicia, existe el valor fundamental de la seguridad jurídica que solo la da la existencia de una facultad o competencia expresa; cuando hay norma expresa como en la Constitución Austriaca se conoce de antemano por la autoridad y por los ciudadanos el tiempo máximo que se pueden deferir los fallos de inconstitucionalidad; en cambio en donde no existe un término

establecido en la Constitución, y se defieren los efectos, estos pueden ser deferidos arbitrariamente, de tal manera que hoy se ha deferido por un lapso de ocho (8) meses, pero mañana podría deferirse por un lapso de ocho (8) años o por un tiempo de ochenta (80) años; con el resultado paradójico de que una norma declarada inconstitucional y que se sabe que es inconstitucional siga rigiendo ochenta (80) años más. Cuando hay norma expresa y que fija un límite en el tiempo, existe consecuentemente un límite para el poder de la propia Corte Constitucional. Todo órgano constituido incluida la Corte Constitucional debe tener unos límites, que es la garantía de los derechos de los ciudadanos y de la democracia, todo órgano sin control es nocivo para el estado de derecho así este órgano sea la Corte Constitucional.

9. En el estado de derecho la posición jurídica del individuo es diametralmente opuesta a la del funcionario público. El individuo puede hacer todo aquello que no le esté expresamente prohibido por la ley. En cambio, el gobernante, la autoridad, actúa siempre con competencias que en principio son limitadas. Al individuo, al ciudadano lo que no le está expresamente prohibido le está permitido. Al funcionario público lo que no le está expresamente atribuido, le está prohibido. Al particular le basta con saber que su conducta no está prohibida para que pueda realizarla; en cambio, al gobernante no le sirve este mismo argumento. Para que él pueda actuar, necesita mostrar la norma que lo faculta para ello; si no existe esa norma, le está implícitamente prohibida esa actuación. En el Estado de derecho las competencias de la autoridad son siempre expresas, explícitas no existiendo para ello competencias implícitas, ni por analogía y este principio es válido no sólo para el más humilde de los funcionarios, si no también para la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional por mucho que sea la cabeza de la jurisdicción constitucional, no deja de ser un órgano constituido y por lo mismo sometido a la Constitución, siéndole en consecuencia aplicable los artículos 121 y 6 de la Constitución Colombiana. La Corte Constitucional, por muy alta que sea su misión es un órgano aplicador de la Constitución y no un órgano creador de la misma, de manera tal que el vacío sobre la falta de norma para deferir los efectos de sus fallos en el tiempo no puede llenarlo la propia Corte Constitucional,

por el contrario, debe ser colmado por el propio constituyente.”42

Con fundamento en lo expuesto, salvo mi voto a la presente sentencia.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

Auto 051/07

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Corrección de parte resolutive

Referencia: corrección sentencia C-858 de 2006.

Expediente D-6261

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9, 10 y 13 (parcial), del Decreto 1295 de 1994.

Actor: Leonardo Cañón Ortegón

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en uso de sus facultades legales, y

CONSIDERANDO

2. Que el error anterior necesita ser corregido,

RESUELVE

PRIMERO.- Corregir el numeral primero de la parte resolutive de la Sentencia C-858 de 2006, de manera tal que se entienda que son los artículos 9, 10 y 13 en la expresión “En forma voluntaria” del Decreto Ley 1295/94, los que se declaran inexecutable.

SEGUNDO.- Que en vista de lo anterior, en lo sucesivo, la parte resolutive de la Sentencia C-858 de 2006 quedará así:

“Primero. Declarar INEXEQUIBLES los artículos 9, 10 y 13 en la expresión “En forma voluntaria” del Decreto Ley 1295/94.

Cópiese y adiciónese a la Sentencia C-858 de 2006, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Folio 2

2 Folio 25

3 Folio 26

4 Folio 33.

5 Parece ser que la interviniente se refiere a la Sentencia C-452/02, M.P. Jaime Araujo Rentería.

6 Folio 37.

7 Ibíd.

8 Folio 40.

9 El vencimiento del término de fijación en lista ocurrió el cinco (5) de mayo, y la adición en mención se registró en Secretaría General de la Corte Constitucional el nueve (9) de mayo de

2006.

10 Folio 37.

11 Folio 58.

12 Folio 205.

13 Folio 205, Así mismo el Procurador le sugiere a la Corte Constitucional que proceda de forma similar a como lo hizo en las sentencia C-425 de 2005 en la que se declaró la inexecutable de algunos artículos del Decreto 1295/94 por las mismas razones ahora anotadas y en la que también se difirió en el tiempo los efectos de la decisión.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

15 Múltiples han sido los pronunciamientos de la Corte Constitucional en relación al Decreto-Ley 1295/94, no obstante en esta decisión nos concentraremos en aquellas decisiones que han analizado los cargos atinentes a la extralimitación del Presidente en el uso de las facultades extraordinarias para legislar según la norma habilitante del numeral 11 art. 139 de la ley 100 de 1993.

16 M.P. Jorge Arango Mejía.

17 Dentro de los cargos construidos por el actor como vicios formales se encontraba: a. falta de iniciativa gubernamental, porque de conformidad con el artículo 150, numeral 10 de la Constitución, las facultades extraordinarias que otorgue el congreso al presidente de la república deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno; b. Existencia de adiciones y modificaciones en el texto del artículo 139 y 248, que no fueron objeto de discusión ni aprobación por algunas de las células legislativas y que producen contradicciones entre las dos normas acusadas, violándose así el artículo 157 de la Constitución; c. Falta de mayoría exigida por el artículo 150, numeral 10 de la Constitución, para la concesión de facultades extraordinarias por el Congreso de la República. De proceder este cargo los decretos dictados con fundamento en las normas demandadas también devendrían inexecutable, estos eran Decreto 656, 1298, 1281, 1282, 1283, 1284, 1294, 1295, 1297, 1259, 1285, 1287, 1288, 1289, 1290, 1291, 1292, 1296, 1302, 1301, 1299, 1300, 1314, todos ellos expedidos en 1994. Como vicios de fondo se alegaron: a. Violación del artículo 113, y del numeral 26

del artículo 189 que establece que es facultad exclusiva del presidente la inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común, por la facultad contenida en el numeral 4 del artículo 248 de la ley 100 que le delega hacer lo que sólo le compete al presidente. b. Violación de los artículos 150, numeral 10 de la Constitución, por el artículo 139, numerales 5 y 7, y el inciso segundo del numeral 2, en lo que hace a la prohibición de conceder facultades extraordinarias en materias de impuestos, regulación de la actividad financiera, bursátil o aseguradora, y para la expedición de códigos, lo cual implica violación, también, de los artículos 150, numeral 19, literal d), y 157. y por último, c. Inconstitucionalidad del decreto 973 de 1994, por exceso de las facultades concedidas en el numeral 4o., del artículo 248 de la ley 100 de 1993 y por desconocer el numeral 21 del artículo 150 de la Constitución.

18 Salvo el numeral 7 del artículo 139 que se declaró inexecutable porque el mencionado inciso facultaba al Presidente de la República para revisar algunas cotizaciones sobre nómina que vulneraba el principio de unidad de materia que reclama el artículo 158 de la Constitución. Adicionalmente el numeral en cuestión facultaba al presidente a revisar esas contribuciones parafiscales, sin fijar “el sistema y el método para definir” los costos y beneficios, ni la forma de hacer su reparto”. Razones por las cuales fue declarado inexecutable el numeral 7 del artículo 139 de la ley 100/93.

19 Numeral tercero de la parte resolutive de la Sentencia C-376/95, M.P. Jorge Arango Mejía.

20 Así mismo mediante la Sentencia C-164/00 la Corte consideró ajustada a la Constitución la delegación que mediante el Decreto 1266 de 1994 le hiciera el Presidente de la República al Ministro de Gobierno para que expidiera el D.L. 1295/94.

21 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Con salvamento de voto del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, y aclaración de voto de los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero. También ver la Sentencia C-773 de 1998.

22 Ibid.

23 M.P. Jaime Araujo Rentería, con salvamentos parciales de voto de los magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araujo. Así como salvamento de voto del magistrado Manuel José

Cepeda Espinosa. El contenido de los salvamentos parciales de voto de los magistrados Alfredo Beltrán y Jaime Araujo consistió en separarse de la decisión de la mayoría en el sentido de diferir los efectos de la decisión por el término de seis meses. Por su parte el salvamento de voto del Magistrado Manuel José Cepeda, aunque compartía el espíritu de la Sentencia, se apartó de una de las decisiones adoptadas por la mayoría respecto a la declaratoria de exequibilidad del artículo 35 acusado que en su concepto debió ser declarada inconstitucional. En su consideración, la interpretación gramatical de la ley habilitante era “inadecuada, insuficiente y precaria”. Por otra parte el magistrado Cepeda valoró que la interpretación acogida por la mayoría sobre los límites de la ley habilitante pasó por alto otros precedentes relevantes de la Corporación como la sentencia C-046/96, M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-773/98 Hernando Herrera Vergara, y C-164/00, M.P. José Gregorio Hernández.

24 C-498/95 M.Ps. Hernando Herrera Vergara y Alejandro Martínez Caballero.

25 Sentencia C-452/02, M.P. Jaime Araujo Rentería.

26 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

27 M.P. Clara Inés Vargas Hernández con Salvamento de Voto del magistrado Humberto Antonio Sierra Porto.

28 Ibid.

29. Con salvamentos parciales de voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Manuel José Cepeda Espinosa.

30 En esta ocasión se demandó la expresión “cuando el transporte lo suministre el empleador” del art. 9 del D.L. 1295/94 por la supuesta vulneración de los artículos 13, 48 y 53 de la Constitución Política. En la decisión de la corte se declaró exequible la expresión impugnada “por los cargos analizados en esta Sentencia” . C-453/02, M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

31 Tratándose de una demanda similar a la resuelta en la Sentencia C-453/02, en cuanto se

demandaba el mismo fragmento del art. 9 del D.L. 1295/94 y con identidad de cargos, la Corte decidió “Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-453 de 2002”, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

32 Sentencia C-527/94, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

33 Sentencias C-516/04, M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-1489/00, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-671/02, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-1027/ 02, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, entre otras.

34. Sentencia C- 734 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

35 Sentencia C-1152/05, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

36 Sentencia C-527/94. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

37 En éste proceso el actor impugnó el parágrafo 3 del artículo 85 de la ley 99 de 1993 (por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente) por considerar que la remisión hecha por el legislador al procedimiento previsto para la imposición de medidas y sanciones administrativas y contempladas en el Decreto 1594 de 1984, vulneraba la cláusula de reserva legislativa prevista en el artículo 29 de la Constitución. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

38 Un resumen de los distintos fallos se encuentra relacionado en la Sentencia C-1152 de 2005 con salvamento de voto de Humberto Sierra Porto.

39 Ibíd.

40 Corte Constitucional. Sentencias C-376 de 1995; C-164 de 2000, C452 de 2002, entre otras.

41 Ibíd.

42 Ver Salvamento de Voto de la Sentencia C-442 de 2001.