

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena

SENTENCIA C - 1155 de 2008

REF.: Expediente D- 7300

Demanda de inconstitucionalidad
contra el artículo 11 del Decreto
1295 de 1994.

Demandante: Belisario Velásquez
Pinilla.

Magistrado Sustanciador:
JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., noviembre veintiséis (26) de dos mil ocho (2008).

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Belisario Velásquez Pinilla, presentó demanda contra el artículo 11 del Decreto 1295 de 1994.

Mediante auto de julio catorce (14) de dos mil ocho (2008) , fue admitida por el Despacho la demanda presentada.

Así entonces, cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inexequibilidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, acorde con su publicación en el Diario Oficial No. 41.405, del 24 de junio de 1994.

“DECRETO 1295 DE 1994

(Junio 22)

Diario Oficial No. 41.405, del 24 de junio de 1994

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

(...)

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.

PARAGRAFO 2. En los casos que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades profesionales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacionales será reconocida como enfermedad profesional, conforme lo establecido en el presente Decreto.”

III. DEMANDA

El demandante asevera que la norma acusada vulnera la Constitución por las siguientes razones:

En primer lugar, señala que la norma demandada desbordó las facultades otorgadas al Presidente de la República en el artículo 139 de la ley 100 de 1993. En efecto, al definir el concepto de enfermedad profesional se abrogó facultades que el legislativo no le otorgó en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, al pasar, de expedir normas con fuerza de ley a expedir códigos en todos los ramos de la legislación. En consecuencia, el ejecutivo sobrepasó las facultades extraordinarias otorgadas.

Así pues, el gobierno nacional se limitó a modificar la definición contemplada en el artículo 200 del Código Sustantivo de Trabajo, el cual solamente podría tener reforma mediante una ley de la República proferida por el órgano correspondiente, máxime cuando la definición de la figura jurídica de

enfermedad profesional debe estar incorporada dentro de una ley de la República que exprese el tema de la seguridad social específicamente en el tema de riesgos profesionales.

En segundo lugar, se afirma, la norma acusada es violatoria del artículo 13, 25, 48 y 53 de la Constitución Política. Cuando el gobierno nacional modificó la definición de enfermedad profesional desequilibró la situación en la cual fueron calificadas las personas con la norma del código sustantivo de trabajo frente a quienes fueron cobijados por la nueva normatividad, colocando en desigualdad de condiciones a los trabajadores.

En efecto, la modificación de la definición de enfermedad profesional consagró serios inconvenientes a los trabajadores que por razón de su oficio la padecieran. Es evidente, que el artículo 11 del decreto 1295 de 1994, impuso varios requisitos adicionales para considerar que dicha categoría era padecida por un empleado. En consecuencia, éste sufre un detrimento patrimonial toda vez que con la reglamentación la enfermedad se considerará de origen común impidiéndole al trabajador la posibilidad de accionar ante la justicia ordinaria una demanda por daños y perjuicios contra aquél que le ocasionó el padecimiento.

Se adiciona que la norma viola el artículo 25 constitucional por cuanto si se llegare a adquirir una enfermedad profesional por causa del medio donde se trabaja y para calificarla se le imponen condiciones adicionales por vía de decreto se está violando el precepto constitucional invocado.

El demandante advierte que también se violó el artículo 48 constitucional por cuanto a quien compete expedir una ley sobre riesgos profesionales es al congreso y no al ejecutivo mediante un decreto por el cual no había recibido facultades.

En tercer lugar, el Presidente de la República vulneró el numeral 2 del artículo 150 constitucional sobre la competencia del Congreso para expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. Esto por cuanto con la expedición de la norma acusada el gobierno nacional modificó el artículo 200 del Código sustantivo del trabajo, asumiendo el ejecutivo competencias propias del congreso, las cuales son exclusivas y excluyentes de éste.

En cuarto lugar y por último, indica el demandante, que el Presidente de la República no se limitó a expedir normas para organizar a la administración del sistema general de riesgos profesionales como era su obligación constitucional sino que en vez de ello cambió las definiciones de enfermedad profesional, limitando su contenido a aspectos sustantivos. Es así que respecto del artículo 200 del código sustantivo de trabajo la reforma eliminó de la legislación ordinaria la definición de enfermedad profesional allí prevista procediendo a

asignarse facultades para declararlas y adicionar a la norma dos párrafos, todo ello consignado en la disposición tachada de inconstitucional.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

María Fernanda Canal Acero, obrando como apoderada del Ministerio de hacienda y Crédito público interviene en el presente proceso con el propósito de solicitar que se declare exequible la norma acusada con base en los siguientes argumentos:

Señala la interviniente, en primer lugar, que la demanda carece de fundamentos en los cargos expuestos por el demandante y que por consiguiente la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse. No obstante lo anterior, expone fundamentos por los cuales la norma acusada es constitucional.

Así pues, en segundo lugar y respecto de la supuesta violación del numeral 2 y 10 del artículo 150 constitucional, se afirma que el gobierno no excedió el límite material de las facultades extraordinarias que le fueron dadas para organizar la administración del sistema general de riesgos profesionales , sino que por el contrario, cumplió su cometido al desarrollar los temas correspondientes al sistema, por cuanto para organizar su administración , era necesario limitar el ámbito de aplicación , definiendo las situaciones que se pueden presentar , la cobertura y los amparos correspondientes.

Aunque el demandante no refirió a los artículos 201 y 202 del Código sustantivo del trabajo para determinar si existió un cambio fundamental, vale la pena mencionar que al comparar las dos definiciones de enfermedad profesional, la del Código Sustantivo de Trabajo y la contenida en el Decreto ley 1295 de 1994, el gobierno no modificó en forma sustancial el concepto contenido en el Código Sustantivo de Trabajo, simplemente le hizo algunas aclaraciones:

Código Sustantivo del Trabajo

ARTICULO 200. DEFINICION DE ENFERMEDAD PROFESIONAL

1. Se entiende por enfermedad profesional todo estado patológico que sobrevenga como consecuencia obligada de la clase de trabajo que desempeña el trabajador o del medio en que se ha visto obligado a trabajar, bien sea determinado por agentes físicos, químicos o biológicos.
2. Las enfermedades endémicas y epidémicas de la región sólo se consideran como profesionales cuando se adquieren por los encargados de combatirlas por razón de su oficio.

DECRETO 1295 DE 1994.

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.

PARAGRAFO 2. En los casos que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades profesionales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacionales será reconocida como enfermedad profesional, conforme lo establecido en el presente Decreto.

De la comparación del primer inciso de los artículos 200 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo (CST) con el primer inciso del artículo 11 del decreto acusado, se desprende que no hay cambios representativos, que los 3 artículos del código fueron recogidos en uno solo. En el tema de la tabla de clasificación de enfermedades profesionales se encuentra contenido en las normas del CST y en el decreto 1295 de 1994. En cuanto al concepto de causalidad de la enfermedad profesional con la clase de trabajo desempeñado tampoco no se modificó por el artículo 11 del decreto demandado el concepto del CST como lo argumenta el demandante.

Señala la interviniente, que las definiciones previstas en el CST solo se aplicaban a los trabajadores privados , que para los servidores públicos no existía definición y que por lo tanto era necesario unificar la definición de enfermedad profesional , lo cual se hizo en el decreto 1295 de 1994 artículo 11 , facilitando entonces la organización de la administración del sistema general de riesgos profesionales, como el conjunto de entidades públicas y privadas , normas y procedimientos destinados a prevenir , proteger y atender a los trabajadores en lo que a enfermedad profesional se refiere.

Por lo tanto, se manifiesta, no hubo exceso en las facultades otorgadas por el Congreso al Presidente de la República.

Ahora bien, con relación a la supuesta violación del artículo 13 constitucional, señala la interviniente, que no se viola ni hay discriminación para los trabajadores con enfermedades profesionales posteriores a la expedición del decreto 1295 de 1994 y los trabajadores cuya enfermedad ocurrió anteriormente claramente diferenciado, sin ahondar más en el tema. Situación

similar sucede respecto de la supuesta vulneración del artículo 48 constitucional, donde se limita a esbozar que no existe vulneración sin mayores argumentos.

2. Intervención del Ministerio de Protección Social

Ana Cecilia Prieto Salcedo actuando como apoderada del Ministerio de Protección Social interviene en el presente proceso con el fin de solicitar la exequibilidad de la norma acusada. Lo anterior con fundamento en los siguientes razonamientos:

En primer lugar, se afirma que la demanda es insuficiente en la motivación de los cargos y que por lo tanto la Corte Constitucional debe declararse inhibida.

En segundo lugar, se afirma, que conforme a las facultades dadas al Gobierno Nacional en el artículo 139 de la ley 100 de 1993 , 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 ; se organizó en el artículo 11 del decreto 1295 de 1994 , el concepto de enfermedad profesional que se encontraba en los artículos 200 a 202 del Código Sustantivo de Trabajo.

En dicha facultad dada al gobierno y según el límite material, la potestad de organizar conferida por el legislador al ejecutivo fue con el fin de dictar las normas necesarias para organizar, que 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”

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. El verbo administrar, se adiciona por parte de la interviniente, a su vez significa gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio o sobre las personas que lo habitan. Dirigir una institución.

Se indica, que como el sistema general de riesgos profesionales comprende el conjunto normas y procedimientos , cuando se retoma el concepto de enfermedad profesional en una sola norma , sin modificar conceptos, se esta ordenando , organizando , reuniendo y armonizando en un texto los artículos 200, 201 y 202 del Código Sustantivo de Trabajo, para lo cual el gobierno estaba facultado.

En consecuencia, se afirma, el cargo no debe prosperar porque el gobierno nacional en el artículo 11 del decreto 1295 de 1994, no modificó la definición de enfermedad profesional contemplada en el artículo 200 del Código Sustantivo de Trabajo, el artículo 139 de la ley 100 de 1993, da la facultades al gobierno para organizar en un solo artículo el concepto de enfermedad profesional el cual estaba disperso en los artículos 200, 201 y 202 del Código Sustantivo de Trabajo.

En tercer lugar, se insiste, que respecto de la violación del artículo 13, 25 y 48 de la Constitución, existe ineptitud sustancial de la demanda.

En cuarto lugar, se indica por parte de la interviniente, que no existe violación del artículo 150 de la Constitución Política, con el artículo 11 del decreto 1295 de 1994, no se reformó o cambió el artículo 200 del Código Sustantivo de Trabajo, ya que el concepto de enfermedad profesional es el mismo en las dos normas, basándose en una presunción de legalidad (tabla de enfermedades profesionales) y la relación de causalidad cuando la enfermedad no esta en la tabla pero se comprueba por parte del trabajador la relación o nexo causal con el trabajo.

Se agrega, que el gobierno nacional en el artículo 139 de la ley 100 de 1993, esta facultado para dictar las normas necesarias para organizar la administración del sistema general de riesgos profesionales en relación a las normas y procedimientos destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes. En consecuencia, se explica, mediante el decreto 1295 de 1994, artículo 11, se organizó pero no se reformó el concepto de enfermedad profesional, el cual se encontraba en los artículo ya indicados del Código Sustantivo de Trabajo.

Finalmente, la interviniente, solicita que en el caso en el cual se desestimen los anteriores argumentos se solicita subsidiariamente que se profiera una sentencia integradora sustitutiva o impositiva con un exhorto cualificado aplicando una norma de carácter comunitario proferida por la comunidad andina de naciones, decisión 584 de 2004 y que se encuentra vigente, donde se define, regula y establece el concepto de enfermedad profesional en el literal m) del artículo 1, de la siguiente manera:

m) Enfermedad Profesional: Una enfermedad contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral.

2. Intervenciones Extemporáneas.

Las intervenciones de Gustavo Morales Cobo, en representación de la Federación de Aseguradores Colombianos, FASECOLDA, Alfredo Toledo C. En representación de la Universidad del Atlántico y Joaquín Castro Rojas actuando en calidad de director del consultorio jurídico de la Universidad Santo Tomás, no serán tenidos en cuenta por cuanto fueron presentados de

manera extemporánea como se evidencia en informes de la Secretaría General de esta Corporación.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante el Concepto No. 4603 presentado el dos (2) de Septiembre de 2008, el Procurador General de la Nación, Doctor Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte que se declare inexecutable el artículo 11 del decreto ley 1295 de 1994. Los argumentos que expone son los siguientes:

“4. La definición contenida en el artículo 11 del Decreto-ley 1295 de 1994 excedió el marco de facultades otorgadas en la ley habilitante, pues al legislador extraordinario no le fue conferida por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, autorización expresa para definir la enfermedad profesional y producir reformas en tal sentido al Código Sustantivo del Trabajo

(...)

4.2. Para abordar el problema jurídico que surge de la expedición de la norma acusada, es pertinente analizar cómo se exteriorizó la facultad conferida por el Congreso de la República mediante el artículo 139 de la Ley 100 de 1993, dentro de los límites temporal y material.

4.2.1. Sobre el primero de los aspectos mencionados, ya existe pronunciamiento de la Corte Constitucional en el sentido de afirmar que las facultades otorgadas en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, para la expedición de una norma con fuerza de ley, que a la postre se convirtió en el Decreto-ley 1295 de 1994 “*por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales*” se hizo dentro del marco temporal impuesto, ello es, que la norma fue expedida dentro del término de seis (6) meses allí conferido (Sentencias C-046 de 1996).

4.2.2. Por el otro aspecto, es preciso anotar que el límite material se encuentra contenido en la propia norma, la cual fue expedida bajo el siguiente contenido:

“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 meses contados desde la fecha de 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”.

De lo antes transcrito se infiere que el Congreso no confirió al Presidente de la República en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100, facultades extraordinarias para regular íntegramente los aspectos relacionados con el Sistema General de Riesgos Profesionales y, por el contrario, circunscribió tal facultad a la labor de “*organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales*”. Sobre el alcance de las expresiones “organizar” y “administración” en el contexto de la norma de facultades, mediante un análisis sistemático, hizo claridad la Corte Constitucional en la Sentencia C-452 de 2002, en ella, concluyó:

“La Corte en esta materia ha señalado que las facultades deben ser expresas y precisas, nunca implícitas y no admiten analogías, ni interpretaciones extensivas. Y por lo tanto, se viola la Constitución Política, cuando se entiende que una cierta facultad incorpora o incluye otras, que no se encuentran expresamente contenidas en la norma de facultades (C-498 de 1995)”.

“(...)”.

“Entonces, la definición contenida en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 se refiere al Sistema, define que se entiende por “Sistema” y no que se entiende por “administración”, como erradamente se indica por algunos intervinientes, 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”.

“(...)”.

*“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”.*

“(...)”.

*“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 intervinientes 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 100 de 1993 por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, se dejó previsto y regulado, 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”.

“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 100 de 1993 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”.

“(...)”.

4.3. Análisis de la norma demandada en relación con el límite material impuesto por el Congreso de la República al legislador extraordinario:

El artículo 11 del decreto-ley 1295 de 1994, define lo que a partir de su expedición ha de entenderse por enfermedad profesional; de otra parte, prevé que en un futuro el Gobierno Nacional, oído el concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales determinará en forma periódica las enfermedades que se consideran de origen profesional y, así mismo, establece que las enfermedades que no aparezcan en la tabla de enfermedades profesionales pero, cuya relación de causalidad con los factores de riesgo se demuestre, será reconocida como enfermedad profesional.

La Corte Constitucional al declarar la inexecutable de los artículos 9°, 10 y 13 (parcial) del Decreto 1295 de de 1994, consideró en la Sentencia C-858 de 2006 lo siguiente:

3. (...).

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.

En respuesta a este 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 del referido Sistema, cuando se trata de trabajadores independientes (...).

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".

El Ministerio Público advierte que la definición de enfermedad profesional adoptada por el legislador extraordinario, modificando lo estatuido en el Código Sustantivo del Trabajo y las demás previsiones consagradas en la disposición acusada, no guardan relación alguna con la administración del Sistema de Riesgos Profesionales y, por lo tanto, concluye, que el Presidente de la República, al expedir el artículo 11 del Decreto-ley 1295 de 1994, con el cual definió la enfermedad profesional excedió el límite de las facultades que le fueron otorgadas a través del artículo 11 de la Ley 100 de 1993, cuyo marco material sólo lo constituye la introducción de normas relativas a la organización del Sistema General de Riesgos Profesionales.

En virtud de lo analizado, el Procurador general de la Nación solicita la declaratoria de inexecutable de la norma que se acusa.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

Esta corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar contenida en una ley.

2. Afirma el demandante que la norma acusada desbordó las facultades otorgadas al Presidente de la República en el artículo 139 de la ley 100 de 1993. En consecuencia, al definir el concepto de enfermedad profesional se

abrogó facultades que el legislativo no le otorgó en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, al pasar, de expedir normas con fuerza de ley a expedir códigos en todos los ramos de la legislación. En consecuencia, el ejecutivo sobrepasó las facultades extraordinarias otorgadas, se señala.

Por consiguiente, se indica, el gobierno nacional se limitó a modificar la definición contemplada en el artículo 200 del Código Sustantivo de Trabajo, el cual solamente podría tener reforma mediante una ley de la República proferida por el órgano correspondiente, máxime cuando la definición de la figura jurídica de enfermedad profesional debe estar incorporada dentro de una ley de la República que exprese el tema de la seguridad social específicamente en el tema de riesgos profesionales.

De igual manera, se afirma por el demandante, que la norma acusada es violatoria del artículo 13, 25,48 y 53 de la Constitución Política. Por ende, cuando el gobierno nacional modificó la definición de enfermedad profesional desequilibró la situación en la cual fueron calificadas las personas con la norma del código sustantivo de trabajo frente a quienes fueron cobijados por la nueva normatividad, colocando en desigualdad de condiciones a los trabajadores.

Se adiciona que la norma viola el artículo 25 constitucional por cuanto si se llegare a adquirir una enfermedad profesional por causa del medio donde se trabaja y para calificarla se le imponen condiciones adicionales por vía de decreto se está violando el precepto constitucional invocado.

El demandante advierte que también se violó el artículo 48 constitucional por cuanto a quien compete expedir una ley sobre riesgos profesionales es al congreso y no al ejecutivo mediante un decreto por el cual no había recibido facultades.

Se agrega por el actor que el Presidente de la República vulneró el numeral 2 del artículo 150 constitucional sobre la competencia del Congreso para expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. Esto por cuanto con la expedición de la norma acusada el gobierno nacional modificó el artículo 200 del Código sustantivo del trabajo, asumiendo el ejecutivo competencias propias del congreso, las cuales son exclusivas y excluyentes de éste.

Por último, indica el demandante, que el Presidente de la República no se limitó a expedir normas para organizar a la administración del sistema general de riesgos profesionales como era su obligación constitucional sino que en vez de ello cambió las definiciones de enfermedad profesional, limitando su contenido a aspectos sustantivos. Es así que respecto del artículo 200 del código sustantivo de trabajo la reforma eliminó de la legislación ordinaria la definición de enfermedad profesional allí prevista procediendo a asignarse

facultades para declararlas y adicionar a la norma dos párrafos, todo ello consignado en la disposición tachada de inconstitucional.

3. Por su parte, los intervinientes en el presente proceso de constitucionalidad solicitan en un primer momento que la Corte se declare inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda. No obstante, posteriormente y como pretensión principal son unísonos en afirmar que la norma debe ser declarada exequible.

En efecto, de un lado, principalmente la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta que el gobierno no excedió el límite material de las facultades extraordinarias que le fueron dadas para organizar la administración del sistema general de riesgos profesionales, sino que por el contrario, cumplió su cometido al desarrollar los temas correspondientes al sistema, por cuanto para organizar su administración, era necesario limitar el ámbito de aplicación, definiendo las situaciones que se pueden presentar, la cobertura y los amparos correspondientes.

De otro lado, la apoderada del Ministerio de Protección Social fundamentó su intervención en el sentido de aseverar que como el sistema general de riesgos profesionales comprende un conjunto de normas y procedimientos, cuando se retoma el concepto de enfermedad profesional en una sola norma, sin modificar conceptos, se está ordenando, organizando, reuniendo y armonizando en un texto los artículos 200, 201 y 202 del Código Sustantivo de Trabajo, para lo cual el gobierno estaba facultado, acorde con lo esbozado en el numeral 11 del artículo 139 de la ley 100 de 1993. En consecuencia, el cargo no debe prosperar porque el gobierno nacional en el artículo 11 del decreto 1295 de 1994, no modificó la definición de enfermedad profesional contemplada en el artículo 200 del Código Sustantivo de Trabajo, el artículo 139 de la ley 100 de 1993, da la facultades al gobierno para organizar en un solo artículo el concepto de enfermedad profesional el cual estaba disperso en los artículos 200, 201 y 202 del Código Sustantivo de Trabajo.

Se agregó que el gobierno nacional en el artículo 139 de la ley 100 de 1993, estaba facultado para dictar las normas necesarias para organizar la administración del sistema general de riesgos profesionales en relación a las normas y procedimientos destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes. En consecuencia, se explica, mediante el decreto 1295 de 1994, artículo 11, se organizó pero no se reformó el concepto de enfermedad profesional, el cual se encontraba en los artículos ya indicados del Código Sustantivo de Trabajo. Como última solicitud, la interviniente requiere que en el evento de declarar la inconstitucionalidad de la norma acusada se acoja la definición de enfermedad profesional contenida en la decisión 584 de 2004 de la Comunidad Andina de Naciones.

4. El Ministerio Público al momento de rendir su concepto solicita que la Corte Constitucional declare la inexecutable de la norma acusada. Los

argumentos centrales de su intervención radican en que la definición de enfermedad profesional adoptada por el legislador extraordinario, modificando lo estatuido en el Código Sustantivo del Trabajo y las demás previsiones consagradas en la disposición acusada, no guardan relación alguna con la administración del Sistema de Riesgos Profesionales y, por lo tanto, concluye, que el Presidente de la República, al expedir el artículo 11 del Decreto-ley 1295 de 1994, con el cual definió la enfermedad profesional excedió el límite de las facultades que le fueron otorgadas a través del artículo 11 de la Ley 100 de 1993, cuyo marco material sólo lo constituye la introducción de normas relativas a la organización del Sistema General de Riesgos Profesionales.

Problema Jurídico y Esquema de Solución.

5. Corresponde a esta Corte establecer - como problema jurídico central - ¿ Si el Gobierno Nacional al expedir el artículo 11 del Decreto 1295 de 1994 excedió las facultades dadas a través del artículo 139 numeral 11 de la ley 100 de 1993 ?

6. Así las cosas, para resolver los problemas jurídicos planteados esta Corte analizará (i) las características esenciales de las facultades extraordinarias a la luz de la Constitución de 1991, (ii) las facultades otorgadas por el numeral 11 del artículo 139 de la ley 100 de 1993, (iii) El Decreto ley 1295 de 1994, para posteriormente (iv) analizar el Caso concreto.

i. Las Facultades Extraordinarias a la luz de la Constitución de 1991.

7. Siguiendo los lineamientos trazados por el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política el Congreso de la República puede revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

Así pues, dicha potestad esta circunscrita al ejercicio temporal de ella, y por lo tanto se radica en cabeza del Presidente de la República la posibilidad de legislar, la cual se radica de manera general en el Congreso de la República. Precisamente, por cuanto la anterior es la regla general, el constituyente de 1991 señaló una serie de requisitos estrictos con el propósito de que la excepción no se convirtiera en la regla general, como pasaba en vigencia de la Constitución de 1886.

8. Establece la norma constitucional relacionada que las facultades deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno, debe existir la necesidad de dotar al gobierno de dichas facultades o deben ser otorgadas como resultado de la conveniencia pública. Así pues, la ley de facultades debe contener de manera expresa y precisa las materias objeto de delegación legislativa, además de ser concedidas por un plazo que no puede exceder de seis meses. La expedición

de estas leyes de delegación requiere de una mayoría cualificada consistente en la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

9. Ahora bien, de manera expresa la norma constitucional precisa unas materias que no son susceptibles de ser delegadas al Gobierno Nacional y que por ende no pueden ser producto de facultades extraordinaria, es decir, materias que el constituyente de 1991 reservó de manera privativa al Congreso de la República para que si a bien lo tuviere legislara al respecto.

Así pues, no se pueden delegar facultades para expedir leyes orgánicas, leyes estatutarias, o códigos, ni para decretar impuestos o crear los servicios técnicos o administrativos de las Cámaras.

10. Específicamente en relación con la prohibición constitucional de expedir códigos debe afirmarse que las facultades extraordinarias pueden conferirse siempre y cuando la regla general de reserva de ley para la expedición de códigos no se desconozca y resulte de las facultades conferidas al Gobierno una reglamentación creada de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del Derecho o la **modificación sustancial de un código** porque en tal sentido, se incurrirá en la violación de la reserva de ley

Y respecto de éste especial tópico- la modificación de un código- debe señalarse que la prohibición constitucional de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo para expedir códigos comprende lógicamente la prohibición de modificación de códigos; de otra forma *“resultaría muy fácil para el Presidente de la República, a través de consecutivas modificaciones, variar completamente las materias de un código, fenómeno que, en últimas, perfectamente podría asimilarse a la expedición de un estatuto normativo de esa naturaleza”*¹.

11. La Corte Constitucional se ha manifestado al respecto de la siguiente manera:

*“ (...) La Corte Constitucional se ha ocupado de la determinación del alcance de la prohibición, de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República o de hacer uso de ellas, para la expedición de Códigos, prescrita en el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. La interpretación de la mencionada prohibición se ha desarrollado en la jurisprudencia de esta Corporación, a partir de una interpretación sistemática del citado numeral 10 del artículo 150 superior junto con su numeral 2², según la cual (i) **resulta contrario al orden constitucional no sólo expedir códigos mediante decretos-leyes, sino modificarlos por medio de ellos de manera sustancial, en los temas que pretenden regular.** Como consecuencia de esta interpretación, se ha sostenido también, entonces, (ii) que las modificaciones a disposiciones normativas contenidas en códigos, hechas por otras disposiciones*

¹ Sentencia C- 245 de 2001 Corte Constitucional.

² Constitución Política de 1991. “Artículo 150. Corresponde al Congreso (...)

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. (...)” [Subrayas fuera de texto]

contenidas en decretos expedidos en virtud de facultades extraordinarias, son en principio constitucionales, salvo que dichas modificaciones versen sobre la estructura y la esencia de un código. Esto por cuanto, precisamente, la prohibición en cuestión se extiende sólo a aquellas modificaciones que alteren la estructura y la esencia de la materia regulada por el código. (...)

(...) Metodología del Control de Constitucionalidad. Lo anterior quiere decir que el juez constitucional, ante la reforma o modificación de una disposición contenida en una ley que tiene por título “código”, por parte de otra contenida en un decreto extraordinario dictado por el Ejecutivo, (i) debe revisar el contenido de la ley modificada y determinar si efectivamente se trata de un código, pues el título de ésta, si bien es un elemento necesario, no es suficiente para establecer su naturaleza y características de tales. Y, (ii) una vez establecido la condición de código de la ley modificada, se procede a establecer cuál es la materia principal; que en estas leyes es, por una parte, la relativa a los fines, valores, principios y bienes jurídicos que sirven de criterio teleológico de interpretación para todo el área del derecho que se regule, y de otra, las normas que tengan como contenido criterios o pautas de interpretación propias de sistema o subsistema jurídico que regule. En caso de que estas materias principales contenidas en la ley que contiene el código sean modificadas se verificará la infracción de la limitante contenida en el inciso tercero del artículo 150.10 de la Constitución en los términos expuestos por la jurisprudencia de esta Corporación. (...)”³

ii. Las facultades otorgadas por el numeral 11 del artículo 139 de la ley 100 de 1993.

12. El artículo 139 de la ley 100 de 1993, otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, con base en el ordinal 10 del artículo 150 constitucional. Dichas facultades se circunscribieron a lo siguiente:

1. Determinar la estructura, administración, recursos, y demás disposiciones necesarias para el funcionamiento de la Delegatura exclusiva para la vigilancia de Administradoras de Fondos de Pensiones y/o Cesantía y demás entidades de previsión social de la Superintendencia Bancaria y armonizarla con el resto de su estructura.

Estas facultades incluyen la de modificar la denominación de la Superintendencia. El Superintendente delegado para estas funciones, deberá reunir las mismas condiciones y requisitos que las exigidas para el Superintendente Bancario.⁴

2. Determinar, atendiendo a criterios técnico - científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que requieran modificación en el número de semanas de cotización y el monto de la pensión. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión, se regirán por las disposiciones previstas en esta Ley, sin desconocer derechos adquiridos y en todo caso serán menos exigentes. Quedando igualmente

³ Sentencia C-577 de 2006 Corte Constitucional.

⁴ La Corte Constitucional declaró exequible este numeral a través de la Sentencia C- 711 de 1998.

facultado para armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles y los periodistas con tarjeta profesional.⁵

Esta facultad incluye la de establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador y el trabajador, según cada actividad.

3. Establecer un régimen de fondos departamentales y municipales de pensiones públicas, que sustituya el pago de las pensiones a cargo de las cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes, en los respectivos niveles territoriales. Se podrá retener de las transferencias, de la respectiva entidad territorial, para garantizar el pago de tales pensiones, solo mediante acuerdo con su representante legal.

4. Establecer la manera como las Cajas, Fondos o entidades del sector privado que subsistan, deben adaptarse a las disposiciones contenidas en la presente Ley, señalando las funciones adicionales a la Superintendencia Bancaria, y a la de Salud, a fin de que dichas entidades adapten sus estatutos y reglas de funcionamiento.

5. Dictar las normas necesarias para la emisión de los bonos pensionales, su redención, la posibilidad de transarlos en el mercado secundario, y las condiciones de los bonos cuando deban expedirse a personas que se trasladen del régimen de prima media al régimen de capitalización individual.

6. Establecer las normas que fueren necesarias para autorizar la constitución de sociedades sin ánimo de lucro, sujetas a la reglamentación del Gobierno Nacional y bajo la vigilancia de la entidad que éste determine, cuyo objeto social sea asumir los riesgos derivados de la enfermedad profesional y del accidente de trabajo.

7. [Éste numeral fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C- 375 de 1995.]

8. Establecer el régimen jurídico y financiero de las sociedades administradoras de fondos de pensiones.

9. Establecer un Fondo de Actualización Pensional para los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, del sector público, en el sector privado y del Instituto de Seguros Sociales, cuyas pensiones se hubiesen reconocido antes del 1o. de enero de 1989, de tal manera que permita atender los siguientes compromisos:

- a) El reajuste anual contenido en el Decreto 2108 de 1992;
- b) La mesada pensional adicional de que trata el artículo 142 de la presente Ley;

⁵ La Corte Constitucional se declaró inhibida para pronunciarse respecto de la expresión "... y los periodistas con tarjeta profesional" contenida en este numeral, esto a través de la Sentencia C- 100 de 2007.

c) El reaforo de rentas y la adición presupuestal de que trata el artículo 267 de esta Ley.

En ejercicio de las facultades establecidas en el presente numeral, se establecerá la estructura, administración, recursos y demás disposiciones necesarias para el funcionamiento del Fondo.

La actualización de las pensiones en el sector público del nivel departamental y municipal, se hará en la medida en que los presupuestos respectivos así lo permitan, y previa decisión de las Asambleas Departamentales y Concejos respectivos.

10. Establecer los mecanismos para que la Nación consolide y asuma total o parcialmente la deuda de ésta y de los demás organismos y entidades del Estado por concepto de la inversión y manejo de reservas del Instituto de Seguros Sociales vigentes hasta la fecha de promulgación de la presente Ley y fije los procedimientos para su pago.

13. Ahora bien, en lo que respecta al numeral 11 del artículo 139 de la ley 100 de 1993, se afirmó:

“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.”

14. La norma anterior fue demandada por inconstitucional. Los cargos en los cuales sustentó su demanda el actor se dirigían en el sentido de que mediante una ley ordinaria -Ley 100 de 1993-, se estaba fijando y regulando íntegramente el régimen prestacional de los servidores públicos -pensión salud y riesgos profesionales-, desconociendo el mandato expreso de la Carta Política que limita su competencia en ese campo, a la expedición de normas generales -leyes marco- que fijen sólo los criterios y objetivos a los que debe someterse el gobierno como único organismo al cual corresponde su desarrollo integral (artículo 150 numeral 19 literales e y f).

15. Así las cosas y a través de la Sentencia C- 711 de 1998, la Corte Constitucional estableció que el numeral 11 de artículo 139 de la ley 100 de 1993 era exequible con base en los siguientes argumentos:

“(...) 5. En concordancia con lo anterior y haciendo clara referencia al presunto desconocimiento de los derechos reconocidos a los servidores públicos por disposiciones precedentes a la Ley 100 de 1993, la Corte estimó en la misma sentencia que tal acusación resultaba infundada, no sólo porque es legítima la vinculación de los servidores públicos al

nuevo sistema de seguridad social integral, sino también porque la Ley 100 garantiza en forma expresa los derechos adquiridos por los trabajadores con anterioridad a su expedición (art. 289), correspondiendo entonces a los operadores jurídicos determinar si en la práctica se dispensa el reconocimiento debido a tales prerrogativas. (...)

6. Estos criterios jurisprudenciales que de hecho resuelven la aludida acusación, fueron posteriormente ratificados en la Sentencia C-126 de 1995, en la que se declaró exequible parcialmente el numeral 1° del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, también acusado en esta sede (...)

12. Así las cosas, es evidente que los criterios jurisprudenciales contenidos en las Sentencias citadas en este fallo se ajustan plenamente a los cargos formulados en la demanda y, en consecuencia, son suficientes para que la Corte, reiterando su jurisprudencia, proceda a declarar exequibles las normas y expresiones acusadas. Ello, por cuanto las disposiciones que protagonizan este juicio no desconocen ninguno de los preceptos constitucionales, en particular, aquellos que guardan relación con la vinculación de los servidores públicos al sistema de seguridad social integral y con la atribución legal de las Superintendencias para cumplir las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas al presidente de la República por el artículo 189-24 de la Carta Política (...)

16. Esta misma Corporación, mediante Sentencia de Constitucionalidad No 452 de 2002⁶, donde estudió la constitucionalidad de los artículos 34 y párrafos 1 y 2, 35 y párrafo, 36, 37 y párrafo 1 y 2, 38, 39, 40 y párrafo, 41, 42 y párrafo, 44 y párrafo transitorio, 45, 46, 47, 48 y párrafos 1, 2, 3, 49, 50, 51, 52 párrafo transitorio, 53 y párrafo, 54, 55, 96 y 98 ; todos estos del Decreto Ley 1295 de 1994; analizó *el límite material de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en el numeral 11 del artículo 139 de la ley 100 de 1993*.

Al respecto se señaló:

“En virtud del artículo 150 de nuestra Carta Política la función legislativa es propia del Congreso de la República y sólo excepcionalmente éste puede autorizar al Presidente de la República para legislar indicándole las facultades en forma expresa y precisa en la ley habilitante.

La Corte en esta materia ha señalado que las facultades deben ser expresas y precisas, nunca implícitas y no admiten analogías, ni interpretaciones extensivas. Y por lo tanto, se viola la Constitución Política, cuando se entiende que una cierta facultad incorpora o incluye otras, que no se encuentran expresamente contenidas en la norma de facultades. (C-498 de 1995)

En efecto el artículo 150 de la C. P. señala que corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercerá las siguientes funciones:

⁶ M.P. Jaime Araújo Rentería.

“10. Revestir, hasta por seis (6) meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

... Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos”.

En ejercicio de la anterior función el Congreso de la República confirió precisas facultades al Presidente de la República, contenidas en el artículo 139 de la Ley 100 de 1993, que para el caso en cuestión son las señaladas en el numeral 11 que en efecto señala:

“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.”

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. Ejercitar 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.

3°.) 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 8°, 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 100 de 1993 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 intervinientes, 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. (...)

*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. (...)*

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 intervinientes 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 100 de 1993 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 100 de 1993 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 100 de 1993 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 100 de 1993 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.*

17. De lo anterior podemos extraer dos grandes conclusiones:

- El numeral 11 del artículo 139 de la ley 100 de 1993 otorgaba facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar 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.
- Las facultades fueron otorgadas al Presidente de la República por el legislador para **“organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”** y no para “organizar el Sistema General de Riesgos Profesionales”. De tal manera, que es el término **“administración”** el que en definitiva precisa el contenido y límite material de la norma habilitante.

iii. El Decreto ley 1295 de 1994 .

18. El decreto ley 1295 de 1994, fue dictado por el Gobierno Nacional el 24 de junio de 1994, y su objetivo era determinar la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales.

19. La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones respecto al mencionado decreto ley⁷. Para el propósito de esta decisión se considera importante hacer mención a la Sentencia de Constitucionalidad No 858 de 2006. En dicha demanda se acusaron de inconstitucionales los artículos 9, 10 y 13 (parcial), del Decreto 1295 de 1994⁸.

⁷ Sentencias C- 855/05, 1152 /05,189/96,164/00,013/02 ,313 / 07, 453 /02, 046 /96, 452 / 02, 250/04, 522/07, 773 / 98, 582 / 02 y 331 / 99 de la Corte Constitucional.

⁸ **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

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

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.

20. En las normas demandadas a que se ha hecho alusión, se establecía la definición de accidente de trabajo (art. 9), que situaciones no se consideraban accidente de trabajo, es decir las excepciones (art. 10) y se determinaba quienes eran afiliados al sistema general de riesgos profesionales. (Art. 13).

Pues bien, la Corte Constitucional con base en los planteamientos expuestos en la Sentencia 452 de 2002, determinó lo siguiente:

*“ 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.

(...)

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.

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.

Por las razones expuestas en ésta providencia la Corte declarará la inexequibilidad 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.”

iv. El Caso Concreto.

21. Acorde con las consideraciones anteriores entrará la Corte a determinar si en efecto el Presidente de la República al definir - en el artículo 11 del decreto ley 1295 de 1994- *que se considera como enfermedad profesional, quien determina las enfermedades que se consideran como profesionales y como se reconoce una enfermedad como profesional* , excedió 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.

22. El artículo 11 del decreto ley 1295 de 1994 se compone normativamente de los siguientes parámetros:

El primero, *define el concepto de enfermedad profesional*, al establecer que 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.

El segundo, *establece quien determina las enfermedades que se consideran como profesionales*, al señalar que el Gobierno Nacional, oído el concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, determinará, en forma periódica, las enfermedades que se consideran como profesionales.

Y el tercero, *como se reconoce una enfermedad como profesional* , al indicar que en los casos que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades profesionales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacionales será reconocida como enfermedad profesional, conforme lo establecido en el Decreto 1295 de 1994.

23. Así entonces, y con base en los postulados teóricos expuestos en la presente providencia, encuentra esta Corte que la norma acusada es inconstitucional por las siguientes razones:

23.1. El artículo 11 acusado hace parte del cuerpo normativo del Decreto ley 1295 de 1994, el cual fue expedido en uso de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República a través del numeral 11 del artículo 139 de la ley 100 de 1993.

Éstas facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República lo eran para dictar 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.

23.2. Así pues, el parangón de comparación para establecer si hubo exceso o no en el uso de las facultades extraordinarias por parte del Presidente de la República es fijar si la norma dictada (art. 11 del decreto 1295 de 1994) buscó organizar la Administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.

23.3. En este orden de ideas, esta Corporación encuentra que definir que se considera como enfermedad profesional, quien determina las enfermedades que se consideran como profesionales y como se reconoce una enfermedad como profesional, son contenidos jurídicos totalmente ajenos al objetivo propuesto por las facultades extraordinarias, esto es “organizar *la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales*”.

Muy por el contrario, la norma jurídica atacada en el presente proceso de constitucionalidad, pretendió unificar definiciones mediante la derogatoria de las ya existentes, como lo reconoció la interviniente apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al afirmar que “*el gobierno no modificó en forma sustancial el concepto contenido en el Código Sustantivo de Trabajo , simplemente le hizo algunas aclaraciones*”; determinó conceptos como el de enfermedad profesional y fijó contenidos normativos relacionados con la enfermedad profesional. Aspectos anteriores que en nada se relacionan con las determinaciones materiales señaladas en el numeral 11 del artículo 139 de la ley 100 de 1993 respecto a “*organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales*”.

En consecuencia, esta Corporación evidencia el ejercicio abusivo por parte del Ejecutivo de la facultad extraordinaria conferida. La Corte, en varias ocasiones ha señalado que en esta materia no admite las facultades implícitas ni que el Presidente, so pretexto de un artificial encadenamiento entre las materias objeto de la autorización que se le confiere, incurriera en el campo del legislador ordinario.

Por ende, la norma acusada no tiene vínculo ninguno que pretenda 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. En otras palabras, definir los diferentes aspectos mencionados de la enfermedad profesional en nada se relaciona con los organismos encargados, los recursos y los bienes que tienen como función administrar el sistema de riesgos profesionales.

Así las cosas, se presenta una vulneración del artículo 150 numeral 10 de la Constitución por exceso en el uso de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República a través de la ley 100 de 1993, artículo 139 numeral 11.

23.4. Igualmente, constata esta Corporación, que la definición de enfermedad profesional, así como quien la determina y como se reconoce; son talentos de gran envergadura, sustanciales y esenciales para el ejercicio de los derechos del trabajador, cuya facultad de regulación en momento alguno fue concedida al Presidente de la República.

Por consiguiente, la norma acusada de inconstitucional, alteró y en gran manera, la estructura y la esencia del Código Sustantivo del Trabajo (artículo 200 y siguientes), cuerpo normativo que reconoce y protege los derechos del trabajador.

Así pues, la norma acusada, derogó la estructura y la esencia del Código Sustantivo de Trabajo, respecto de los derechos del trabajador en relación con la *enfermedad profesional*. Téngase presente que lo normal, en el Estado de derecho, es que el Legislador sea el Congreso. La excepción es que el Gobierno pueda legislar; por ser una excepción, es de interpretación estricta. En consecuencia las facultades nunca pueden ser implícitas, sino expresas. Así pues, no pueden existir facultades extraordinarias para modificar códigos por mandato del artículo 150, numeral 10 de la Constitución; y este decreto derogó normas de un código.

En consecuencia, la norma acusada vulnera en igual forma el numeral 2 del artículo 150 constitucional, por cuanto la facultad de expedir códigos y de modificarlos en su estructura corresponde de manera exclusiva al Congreso de la República.

24. Ahora bien, debido a que se declarará la inexecutable del artículo 11 del Decreto Ley 1295 de 1994, la Corte deja establecido que de acuerdo con su línea jurisprudencial, debe revivir el ordenamiento jurídico anterior con sus modificaciones, esto es en relación al concepto de enfermedad profesional. Así las cosas, la presente declaración de inexecutable revive el artículo 200 del Código Sustantivo del Trabajo.

25. En este orden de ideas, esta Corte declarará inexecutable el artículo 11 del Decreto ley 1295 de 1994, por las razones expuestas.

DECISIÓN

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

RESUELVE

1. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 11 del Decreto Ley 1295 de 1994.

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

HUMBERTO SIERRA PORTO
Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General