

Sentencia C-313/07

Referencia: expediente D-6392

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del artículo 81 y el artículo 98 en lo referente a la expresión: "y demás normas que le sean contrarias" del Decreto ley 1295 de 1994

Actor: Domingo Banda Torregroza

Magistrado Ponente:
Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., tres (3) de mayo de dos mil siete (2007)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Rodrigo Escobar Gil, -quien la preside- Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Marco Gerardo Monroy Cabra, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere esta sentencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, Domingo Banda Torregroza, actuando en su calidad de ciudadano, haciendo uso de los derechos consagrados en el artículo 96, numeral 6 y 95, numeral 7, de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 81 y el artículo 98 en lo referente a la expresión: "y demás normas que le sean contrarias" del Decreto ley 1295 de 1994.

II. DISPOSICIÓN DEMANDADA

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

*"DECRETO 1295 DE 1994
(junio 22)*

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

(...)

ARTÍCULO 81. PROMOCION Y ASESORÍA PARA LA AFILIACIÓN.- Las entidades administradoras de riesgos profesionales podrán, bajo su responsabilidad y con cargo a sus propios recursos, emplear para el apoyo de sus labores técnicas a personas naturales o jurídicas debidamente licenciadas por el Ministerio de Salud para la prestación de servicios de salud ocupacional a terceros.

Los intermediarios de seguros sujetos a supervisión permanente de la Superintendencia Bancaria, podrán realizar actividades de Salud Ocupacional si cuentan con una infraestructura técnica y humana especializada para tal fin, previa obtención de licencia para prestación de servicios de salud ocupacional a terceros.

Las Administradoras de Riesgos Profesionales, deberán promocionar el Sistema de Riesgos Profesionales entre los empleadores, brindando la asesoría necesaria para que el empleador seleccione la administradora correspondiente.

Si para la selección de la administradora de Riesgos Profesionales el empleador utiliza algún intermediario, deberá sufragar el monto de honorarios o comisión de este con cargos a sus propios recursos, y en ningún caso dicho costo podrá trasladarse directa o indirectamente al trabajador.

PARAGRAFO.- Lo previsto en el capítulo III del Decreto 720 de 1994, o las normas que lo modifiquen, será aplicable a las entidades administradoras de riesgos profesionales.

(...)

ARTÍCULO 98. DEROGATORIAS.- El presente decreto rige a partir de la fecha de publicación y deroga los artículos 199, 200, 201, 203, 204 y 214 del Código Sustantivo del Trabajo, los artículos 20, 88 y 89 del decreto 1650 de 1977, los artículos 24, 25 y 26 del decreto 2145 de 1992, los artículos 22, 23, 25, 34, 35 y 38 del decreto 3135 de 1968, los capítulos cuarto y quinto del decreto 1848 de 1969, el artículo 2º y el literal b del artículo 5º de la Ley 62 de 1989 y demás normas que le sean contrarias, a partir de la entrada en vigencia del Sistema General de Riesgos Profesionales, de conformidad con lo establecido en el artículo anterior."

III. LA DEMANDA

1) El ciudadano expresa que las disposiciones demandadas vulneran la Constitución Política de la siguiente manera: i) el numeral 2º y los incisos 1º y 4º del numeral décimo del artículo 150 por **transgredir los límites y parámetros legales de las facultades extraordinarias** del Presidente de la República, e incurrir en incompetencia; ii) el artículo 13 por inaplicar el principio de igualdad; iii) los artículos 333, 334, 335 y 336 de la Carta Política por inaplicar el principio de libertad económica y de empresa, violar la competencia reguladora e interventora del Estado en la economía, desobedecer la prohibición de crear formas de monopolio y competencia desleal.

En esta providencia, la Sala hará énfasis en el primero de los cargos de la demanda, pues en trámite inicial del proceso, el magistrado sustanciador inadmitió y la Sala Plena rechazó los demás cargos de la demanda.

Así las cosas, dice el demandante que las normas impugnadas encuadran en la causal de inconstitucionalidad por contenido material establecida en el numeral quinto del artículo 241 de la Carta Política, en la medida que violentan los límites y parámetros legales de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República. Considera que infringen el artículo 150 Constitucional porque, en el entender del demandante, cuando el ejecutivo reforma un código también lo está derogando (así sea parcialmente) lo que a su vez implica la expedición de uno nuevo, para entonces concluir que esta es una facultad exclusiva del Congreso de la República que no puede ser cedida a otro órgano del Estado, puesto que la Constitución Política no lo contempla expresa y explícitamente.

De la misma manera, apoyándose en sentencia de esta corporación en la que se considera que la prohibición de expedir Códigos se extiende también a su adición o modificación cuando se realizan cambios esenciales o estructurales¹, señala que las normas establecidas en un Código o en una Ley Estatutaria no pueden ser reformadas por normas inferiores contenidas en un Decreto Ley.

Aduce que el inciso segundo del artículo 81 y el artículo 98 en la expresión demandada del Decreto Ley 1295 de 1994, quebrantan lo dispuesto por el artículo 1347 (sobre corredores de seguros y su objeto social), el numeral 4° del artículo 110 (objeto social en la escritura de constitución de las sociedades comerciales) y el artículo 99 (sobre capacidad de la sociedad) del Código de Comercio, disposiciones que le permiten concluir que el actuar de los corredores de seguros se restringe exclusivamente a "ofrecer seguros, promover su celebración y obtener su renovación a título de intermediarios entre el asegurado y el asegurador".

A modo de ver del ciudadano demandante, son proposiciones normativas e imperativas que establecen como condición *sine qua non* que las empresas o sociedades corredoras de seguros ejecuten solamente las actividades antes mencionadas. Por lo que, si una sociedad comercial cuyo objeto social es el corretaje de seguros, incapazmente ejerce también la actividad de prestación de servicios de salud ocupacional y riesgos profesionales a terceros, estaría ejecutando actividades contractuales adicionales al objeto social que serían nulas por violación al contrato social y al propio Código de Comercio.

Para desarrollar esta idea, el demandante indica que se trata de una actividad económica que no ha sido incorporada en la escritura de constitución y que tampoco guarda relación directa con la actividad constitutiva del objeto social, por lo que infringe lo establecido por los artículos 110 y 99 del Código de Comercio. Sobre esto último, aduce que no hay una relación directa entre el corretaje de seguros y la prestación de servicios de salud ocupacional y riesgos profesionales porque no tienen entre sí una relación intrínseca directa y necesaria porque, de acuerdo con las normas comerciales, se trata de dos empresas económicas esencialmente distintas y con fisonomía propia, la primera como acto y empresa de comercio expresamente distinguida por el Código, que sirve a los intereses mercantiles de las Administradoras de Riesgos Profesionales y la segunda, como empresa dedicada a la prestación de servicios que propende por el derecho de los empleados de gozar de condiciones idóneas de Salud Ocupacional y también por el interés de los empleadores de cumplir con las prestaciones laborales ordenadas por el legislador.

¹ Corte Constitucional, sentencia C – 129 de 1995.

El demandante señala que si se aceptara que son actividades económicas relacionadas, se puede llegar a las siguientes insensatas conclusiones: i) que el mandato del artículo 287 de la Ley 100 de 1993 que ordena que los corredores de seguros sólo pueden actuar dentro del Sistema de Seguridad Social Integral "con el fin de ejecutar las actividades propias que ofrezcan" es inconstitucional por vulnerar el derecho a la igualdad porque señala: "discriminatoriamente, excluye toda posibilidad jurídica de que los corredores que actúan dentro del S.G.S.S.S. puedan operar sus propias I.P.S. para valorar las patologías de sus clientes, a efectos de seleccionarlos y afiliarlos a una E.P.S. que pueda brindarles una tecnología médico - científico de punta superior al P.O.S"; ii) que con el mismo juicio extensivo sobre el artículo 99 del Código de Comercio, "hay que permitirles a los corredores de seguros que venden pólizas de aseguramiento para los aviones (...), que desarrollen simultánea y complementariamente la actividad económica de operar comercialmente Servitecas o Talleres de Revisión y Mantenimiento de Aviones como directa labor complementaria y parte integrante de su objeto social de corretaje de seguros para aviones".

Considera que las proposiciones demandadas adicionan o transforman el objeto social de los corredores de seguros, en la medida que se les permite desarrollar simultáneamente las siguientes actividades económicas: ejercer propiamente como corredores de seguros, afiliar a las Empresas y/o Empleados al Sistema General de Riesgos Profesionales y ejercer "impropiamente" la prestación de servicios de Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales. Señala que se trata de una derogación del objeto social por medio de una "reforma por modificación aditiva funcional", lo que, en consecuencia, implica el ejercicio de una potestad legislativa para la que el Ejecutivo es incompetente porque se trata de una materia regulada en el Código de Comercio y, por esta razón, prohibida por el artículo 150 Constitucional.

El ciudadano Domingo Banda Torregroza también insinúa que las proposiciones demandadas vulneran el numeral 11° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 que reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República para "dictar las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales". Esto en la medida que, dicha autorización para organizar no implica reformar o derogar el restringido objeto social de los corredores de seguros; igualmente, cita las sentencias C - 452 de 2002 y C - 498 de 1995 de la Corte Constitucional, en las que se determina la imposibilidad de extender el objeto de las facultades extraordinarias en virtud de analogías o interpretaciones extensivas.

Finalmente, argumenta que las normas demandadas infringen lo establecido por el artículo 287 de la Ley 100 de 1993, que autoriza la contratación de los intermediarios - entre ellos los corredores de seguros- para la promoción y ventas de los servicios que ofrecen las entidades de Seguridad Social, porque se trata de una autorización taxativa y restrictiva que se limita únicamente a éstas actividades y que no se extiende a la contratación de operaciones impropias y distintas al objeto social de los corredores de seguros. Ahora bien, señala el demandante que este vicio constituye un quebrantamiento de los parámetros legales del Sistema de Seguridad Social Integral, lo que genera incompetencia y, en consecuencia, inconstitucionalidad de las normas demandadas.

2) En auto del 31 de julio de 2006, esta Corporación inadmitió la demanda en relación con los dos últimos cargos presentados contra el inciso 2° del artículo 81 y el artículo 98 (parcial) del Decreto Ley 1295 de 1994

En escrito radicado el 6 de agosto del 2006, el demandante respondió a los interrogantes propuestos en el auto de inadmisión parcial de la demanda.

El magistrado sustanciador, en auto del 23 de agosto de 2006, rechazó la demanda en relación con los cargos por violación del derecho a la igualdad y por vulneración de los artículos 333, 334 y 336 de la Constitución Política.

En memorial del 30 de agosto de 2006, el demandante interpuso recurso de súplica y subsidiariamente solicitó la declaratoria de nulidad procesal por violación al debido proceso.

Mediante auto del 27 de septiembre de 2006, la Corte Constitucional resolvió el recurso de súplica y confirmó el auto del 23 de agosto de 2006 que rechazó la demanda².

Por su parte, el magistrado sustanciador, mediante auto del 27 de septiembre de 2006, denegó la solicitud de nulidad presentada por el accionante.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

1. Intervención del Ministerio de la Protección Social

Gloria Cecilia Valbuena Torres en representación del Ministerio de la Protección Social intervino para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Indica la interviniente que el artículo 81 del Decreto 1295 de 1994 simplemente recuerda que si un intermediario presta servicios en salud ocupacional debe tener licencia para hacerlo, y no, como lo entiende el accionante, que esta disposición implique la expedición, modificación o derogación de Códigos. Igualmente, señala que cualquier persona jurídica, incluyendo los corredores de seguros, puede prestar servicios de salud ocupacional siempre y cuando cumpla con los requisitos del artículo 4º del Decreto 2318 de 1996; sobre este punto, aduce que no es cierto que la Ley 100 de 1993 limite la función de los intermediarios de seguros exclusivamente a lo señalado por el artículo 287 de esta ley, luego este artículo no tiene ninguna relación con las disposiciones demandadas que se limitan a recordar el requisito de la licencia en salud ocupacional para los intermediarios de seguros que deseen prestar este tipo de servicios.

De la misma manera, expresa que no existe ninguna vulneración de las normas del Código de Comercio porque si los corredores de seguros amplían su objeto social a la prestación de servicios de salud ocupacional y riesgos profesionales, no habría limitación para que ejecuten esta actividad económica, siempre y cuando se cumpla con el requisito de la licencia. Considera que pensar lo contrario y decir que los corredores de seguros tienen limitado su objeto social a ofrecer seguros, promover su celebración y obtener su renovación, sí sería inconstitucional al vulnerar el principio de igualdad y libertad de empresa.

2. Intervención de la Asociación Colombiana de Corredores de Seguros

En nombre de la Asociación Colombiana de Corredores de Seguros intervino José Eduardo Montealegre Escobar, quien solicitó que la norma fuera declarada exequible.

² Los magistrados Humberto Antonio Sierra Porto y Álvaro Tafur Galvis salvaron el voto respecto de la confirmación del rechazo.

El interviniente considera que: i) la norma que establece la exclusividad del objeto social de los corredores de seguros fue tácitamente derogada por normas posteriores que ampliaron dicho objeto social a otras actividades económicas distintas de "ofrecer seguros, promover su celebración y obtener su renovación a título de intermediarios", por ejemplo, actividades de bancaseguros, capitalización y seguridad social integral; ii) la prestación de servicios de salud ocupacional y riesgos profesionales no es un asunto que deba ser tratado por los códigos nacionales, que al ser una actividad auxiliar de la seguridad social, puede ser ejecutada por cualquier persona que cuente con la infraestructura necesaria y la licencia requerida por el ordenamiento, y es por esta razón que las normas demandadas lo único que hacen es plantear expresamente para los intermediarios de seguros una posibilidad que tiene cualquier persona que cumpla con los requisitos; iii) no existe exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República porque la norma habilitante lo autoriza para "Organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales", lo que incluye la posibilidad de establecer quiénes son los sujetos que pueden actuar dentro del sistema. Igualmente, señala que esta es una materia que no requería facultades extraordinarias porque se encuentra deslegalizada por el mismo Congreso de la República cuando radicó en cabeza del Gobierno la potestad de reglamentar "la potestad de estos intermediarios (corredores de seguros) regulando su organización, actividades, responsabilidades, vigilancia y sanciones a que estarán sujetos."

3. Intervención del Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de Colombia.

En consideración del Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de Colombia, a nombre del cual intervienen José Gregorio Velazco y Shirley Bolívar, las disposiciones demandadas deben ser declaradas ejecutivas, pues considera que, de acuerdo con sentencia C- 244 de 2000 de esta corporación, el hecho de ampliar el objeto social de una determinada sociedad no puede entenderse como una modificación de un código, puesto que no modifica su estructura general ni establece un cuerpo normativo que regule sistemática e integralmente la materia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, considera que la Corte Constitucional debe declarar la ejecutividad de las disposiciones acusadas.

Señala que con el principio de reserva de ley, se pretende otorgar competencia exclusiva de ciertos asuntos importantes al legislador, para de esta manera fortalecer el Estado de Derecho y consolidar el principio democrático. Es por esta razón, que la Constitución Política establece limitaciones y condiciones a las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República para emitir normas con fuerza de ley, entre las que se encuentra que: a) deben otorgarse en virtud de solicitud expresa del Gobierno Nacional y no por iniciativa propia del Congreso de la República; b) debe existir un hecho habilitante que las justifique; c) deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de cada cámara legislativa; d) deben ser precisas en cuanto a la materia cuya regulación es cedida. Igualmente, indica que el Congreso de la República conserva la competencia para reformar, modificar o derogar lo establecido por el Gobierno en virtud de dichas facultades extraordinarias. Adicionalmente recuerda que otra limitación de estas facultades, es que no pueden ser utilizadas para expedir códigos.

Sobre este último punto, argumenta que la limitación para la expedición de códigos se extiende también a sus reformas, cuando de su contenido se desprenda que el Presidente de la República ejerce facultades exclusivas del Congreso de la República. Igualmente, señala que las facultades extraordinarias pueden conferirse siempre y cuando de ellas no resulte una "reglamentación completa, metódica, sistemática y coordinada de una rama del Derecho, o la modificación sustancial de un código".

Indica que las facultades extraordinarias tienen dos limitaciones, una de carácter temporal, en virtud de la cual la ley de facultades debe señalar el lapso de tiempo de que dispone el Gobierno para hacer uso de éstas; la segunda de carácter material, que se refiere a la determinación clara, específica y concreta de la materia sobre la que versen dichas facultades.

Ahora bien, al descender al caso concreto, el Ministerio Público señala que las disposiciones no contravienen ni los límites temporales, porque se expidieron dentro del lapso establecido, ni los límites materiales, porque el Gobierno Nacional no se excedió en el ejercicio de facultades extraordinarias, en la medida que fueron otorgadas con el fin de crear, modificar, establecer, reformar, rehacer o poner en orden el conjunto de organismos, recursos y los bienes destinados a la función de administrar el Sistema General de Riesgos Profesionales, y lo establecido por las normas demandadas no contraviene dichas finalidades. Señala el interviniente, que la autorización a los corredores de seguros para que presten servicios de salud ocupacional y riesgos profesionales, es una disposición que encuadra perfectamente dentro del término "administración" del sistema de riesgos profesionales a la que aludió la Corte Constitucional en Sentencia C-452 de 2002.

Concluye diciendo que las normas acusadas no contravienen la prohibición de expedir reformas de códigos en virtud de facultades extraordinarias, sencillamente porque dichas normas no fueron expedidas con el objeto de reformar el código de comercio, sino con el de "determinar la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad de los apartes demandados, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241-5 constitucional, ya que hacen parte de un decreto con fuerza de ley.

2. Resumen del problema jurídico planteado en la demanda

Tras descartar los cargos que por otros vicios de inconstitucionalidad fueron rechazados por la Corte en el trámite inicial de esta demanda, esta Corporación entiende que los únicos cargos de inconstitucionalidad contra los apartes acusados se resumen del siguiente modo.

El demandante considera que el segmento del segundo inciso del artículo 81 del Decreto 1295 de 1994 es inconstitucional porque con su expedición el Gobierno excedió las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 100 de 1993, en tanto que modificó el artículo 1347 del Código de Comercio, pese a que el artículo 150 constitucional prohíbe que, en ejercicio de facultades extraordinarias, el Ejecutivo

expida y/o derogue y/o reforme, total o parcialmente, los códigos y sus contenidos normativos.

A su juicio, el legislador no puede reformar códigos en ejercicio de facultades extraordinarias, por lo que las disposiciones normativas de los códigos o de leyes estatutarias prevalecen y no pueden ser, en ningún caso, reformadas y derogadas por una disposición contenida en un decreto ley.

Por lo mismo, el aparte acusado del artículo 98, al disponer la derogación de todas las normas que sean contrarias a su texto, quebranta el citado artículo 150 constitucional, pues deroga los artículos 99, 110 y 1.347 del Código de Comercio, relativos a las actividades de corretaje y a las otras que taxativamente pueden desarrollar los corredores de seguros.

El cargo que es objeto de estudio agrega que la modificación del Código de Comercio, equivale a la expedición de un código, prohibida expresamente por el artículo 150 superior, que además no estaba expresamente autorizada por la ley habilitante –Ley 100 de 1993-, ley que sólo se refería al orden de la administración del sistema de riesgos profesionales.

Del resumen que acaba de hacerse se tiene que, en realidad, el cargo de inconstitucionalidad admitido ofrece dos aspectos de análisis: i) la vulneración de la prohibición de expedición o modificación de códigos por parte del decreto legislativo demandado y ii) la circunscripción de la materia del artículo demandado al ámbito legislativo de las facultades conferidas.

Así entendido, esta Corte debe determinar, entonces, si los apartes acusados del artículo demandado constituyen una vulneración del artículo 150 constitucional, que impide al Presidente hacer uso de las facultades extraordinarias para expedir códigos, así como una extralimitación en el desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 139 de la Ley 100 de 1993.

Para hacerlo, la Corte recordará los criterios jurisprudenciales fijados en materia de límites constitucionales al ejercicio de facultades extraordinarias, tras lo cual examinará si el contenido de la norma que se acusa encuadra dentro del ámbito de regulación de la ley habilitante.

3. Facultades extraordinarias y limite constitucional para expedir códigos

El numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política habilita al Congreso de la República para conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República que le permitan expedir normas con fuerza de ley. La norma constitucional establece lo siguiente:

Art. 150- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

10. 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. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su

aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

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 relación con estas leyes de facultades extraordinarias, la Corte Constitucional ha establecido que dicha concesión constituye una excepción al régimen de reparto de configuración normativa característico del sistema constitucional colombiano.

En efecto, la Corporación ha dicho a este respecto que la regla general en materia de reparto de competencia normativa asigna al Legislador la función de crear la ley y al Ejecutivo la de reglamentarla. La separación de las funciones legislativa y administrativa, que se traduce en la necesidad de que el legislador expida la norma general, impersonal y abstracta y el Ejecutivo garantice su aplicación concreta descansa en la base más elemental del sistema de división tripartita de los poderes públicos, es decir, en la estructura misma del Estado constitucional. Por ello, la Corte Constitucional ha señalado que *"la facultad legislativa está atribuida expresamente al Congreso, quien goza además de la cláusula general de competencia para crear normas jurídicas vinculantes (CP arts 150 ords 1 y 2)*³. *Esto significa que en principio las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes"*⁴, a lo cual agregué en otra oportunidad:

"Resulta claro que en un Estado democrático de derecho fundado en la soberanía popular (artículos 1 y 3 C.P.) las decisiones más importantes para la comunidad han de ser adoptadas por el órgano de representación popular y de deliberación pluralista, no por el Ejecutivo".
(Sentencia C-097 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

Así, dado que uno de los principios básicos del Estado Constitucional es la asignación de la competencia general legislativa al Congreso, el hecho de que el Ejecutivo ocupe el lugar del legislativo no puede considerarse menos que una excepción. Por ello, aunque los regímenes constitucionales contemporáneos admiten esta posibilidad, limitan al máximo su ejercicio, a efectos de preservar intacto el principio de división de poderes públicos.

En consonancia con esta apreciación, el constituyente colombiano fue consciente de que la subversión de la competencia legislativa constituye una singularidad del sistema y dispuso mecanismos para regular y limitar su ejercicio. Dejando de lado la facultad legislativa transitoria asumida por el Gobierno en desarrollo de los estados de

³ Ver, entre muchas otras, las sentencias C-710 de 2001, C-1191 de 2000, C-543 de 1998, C-568 de 1997, C-473 de 1997, C-398 de 1995 y C-417 de 1992.

⁴ Sentencia C-234 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

excepción, las llamadas facultades extraordinarias - habilitación legislativa o delegación legislativa-, son claro ejemplo de la intención del constituyente de limitar la potestad legislativa del Ejecutivo a efecto de evitar abusos y alteraciones severas de la estructura tripartita de la división del poder público.

Con el fin de garantizar el ejercicio racional de dicha figura, la Constitución previó las siguientes limitantes:

a. En primer lugar, otorgó iniciativa legislativa exclusiva al Presidente para presentar proyectos de ley contentivos de normas de habilitación legislativa, impidiendo con ello que el Congreso se desprenda de su competencia legislativa voluntariamente.

b. Condicionó la aprobación de la ley habilitante a la obtención de mayorías absolutas en el Congreso, con lo cual hizo más riguroso el procedimiento de concesión de facultades extraordinarias.

c. Confió al Congreso la potestad explícita de reformar y modificar en todo tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias, con lo cual pretendió reafirmar la competencia general legislativa del órgano de representación popular.

d. Limitó la concesión de las facultades extraordinarias a la existencia de una necesidad específica o de una circunstancia de conveniencia pública, lo que implica la contextualización y justificación de la solicitud de facultades excepcionales por parte del Presidente ante el Congreso.

e. Impuso al Congreso la obligación de delimitar el ámbito de regulación material al que se circunscriben las facultades extraordinarias, con lo cual garantizó la precisión y especificidad del ejercicio de dichas competencias.

f. Impuso el lapso de seis meses como término máximo para el ejercicio de las facultades, con lo cual superó el concepto de facultades *pro tempore* al que aludía la Constitución de 1886 y que en la práctica no imponía límite temporal para el ejercicio de dichas funciones.

g. Impuso reserva estricta de ley en asuntos concretos de trascendencia nacional, comprometidos sensiblemente con el principio democrático, con lo cual evitó que el Ejecutivo aprovechara las facultades extraordinarias para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas y las leyes previstas en el numeral 19 del artículo 150 C.P., así como para decretar impuestos.

Ahora bien, respecto de la última restricción, en particular, de la imposibilidad de expedir códigos mediante el ejercicio de facultades extraordinarias, la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de esbozar una sostenida y coherente jurisprudencia.

En primer lugar, la Corte ha dicho que la imposibilidad de dictar códigos en ejercicio de facultades extraordinarias evita que el legislador se despoje del ejercicio de su competencia de regulación sistemática⁵, trasladándola habitualmente al Ejecutivo. Al respecto, sostuvo que *"la Carta Política de 1991 erradicó definitivamente la posibilidad de que el Congreso se deshaga de la función de expedir códigos en todos los ramos de la*

⁵ Sentencia C-712 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño

legislación y reformar sus disposiciones', para transferirla al Gobierno Nacional por la vía de las facultades extraordinarias".⁶

Acorde con esa finalidad, la jurisprudencia de la Corte ha entendido que la interdicción para la expedición de códigos en ejercicio de facultades extraordinarias se circunscribe fundamentalmente a la prohibición de expedir cuerpos normativos sistemáticos y completos, es decir, dotados de una pretendida integralidad respecto de la regulación de un fenómeno jurídico. Con el fin de establecer los límites de la prohibición, la Corte señaló que un "código" es aquel conjunto *"de normas que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del Derecho y se extiende a la adopción de reglas especiales en aspectos puntuales claramente determinados como propias de lo que hace parte un código"*⁷.

A propósito de dicha definición, en Sentencia C-255 de 1995, por ejemplo, la Corporación declaró la inexecutable del Decreto 1298 de junio 22 de 1994, por el cual se expidió el Estatuto Orgánico de Sistema General de Seguridad Social en Salud, así como su norma habilitante -artículo 248 de la ley 100 de 1993- al considerar que la última confería al Ejecutivo la facultad de regular íntegramente un asunto de Salud, que implicaba la creación de un código en la materia. Al respecto sostuvo la Corte:

"Expedir un estatuto orgánico del sistema de salud, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud, no es diferente a expedir un código. Con mayor razón, si la facultad permite al Presidente "eliminar las normas repetidas o superfluas", lo que podría conducir a la derogación por esta vía de normas que hacen parte de leyes orgánicas o estatutarias". (Sentencia C-255 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía)

De igual manera, en aplicación del criterio jurisprudencial citado, en providencia C-725 de 2000 la Corte consideró que el Decreto 1073 de 1999, que integraba el Régimen Disciplinario Especial para los servidores públicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, constituía una regulación completa e integral de dicho régimen y por tanto debía ser considerada un código, por lo que al haber sido expedida en ejercicio de facultades extraordinarias, era contraria a la prohibición constitucional del artículo 150-10.

A este respecto dijo:

"Como salta a la vista, sin esfuerzo queda claro que el Decreto 1073 de 1999, no sólo modifica el Código Disciplinario Único (Ley 200 de 1995), en cuanto a sus destinatarios y campo de aplicación, sino que, con toda la amplitud que se creyó necesaria o conveniente, de manera integral en él se regula por completo lo concerniente al régimen disciplinario de unos servidores públicos determinados, haciendo caso omiso de la prohibición constitucional para que se modifiquen los códigos mediante decretos-leyes." (Sentencia C-725 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

⁶ Sentencia C-397 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

⁷ *Ibidem*

Con todo, el hecho de que, en ejercicio de facultades excepcionales, el Ejecutivo esté inhabilitado para expedir códigos, no significa que no pueda modificar norma alguna de ningún código preexistente. La interpretación con autoridad que sobre el particular acoge la Corte es que la prohibición de expedición de códigos de que habla la Constitución no impide la modificación de disposiciones consignadas en otros códigos, siempre y cuando dicha modificación no sea estructural, integral, completa o de tal magnitud que en la práctica equivalga a la expedición de ese tipo de estatutos.

En esos términos, la Corte avala las modificaciones puntuales de códigos hechas por vía de decretos leyes, pero advierte que en cada caso concreto, será función del juez constitucional establecer si el decreto ley introduce una modificación meramente puntual o si, por el contrario, la misma resulta estructural o integral.

Sobre este punto ha dicho la Corte:

“(…) no toda reforma a la legislación que toque de algún modo con una materia regulada en un código, se encuentra limitada por el precepto de la Constitución que prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, dentro de las cuales se comprenden los cambios esenciales o las modificaciones de cierta envergadura o magnitud que comprometen su estructura normativa. **No están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia.** Además, es del resorte del legislador determinar las circunstancias bajo las cuales la regulación de una materia determinada debe cumplir con la forma propia de un código, e incluso puede descodificarla”⁸.

“En todo caso, aún en el evento de que una modificación de este tipo hubiese tenido lugar (se refiere a la de algunas disposiciones de un código), tampoco se habría incurrido en inconstitucionalidad por este motivo, debido a que se trataría simplemente de una reforma parcial que no afecta la estructura general del Código, ni establece la regulación sistemática e integral de una materia y, por lo tanto, no vulnera el principio democrático que el Constituyente quiso proteger con la prohibición de que trata el tercer inciso del numeral décimo del artículo 150 de la Carta”. (Sentencia C-296/95 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) (subrayas fuera del original)

Esta posición refrenda jurisprudencia previa sobre la misma materia, según la cual:

“(..) cuando los contenidos normativos que informan el correspondiente sistema normativo son cambiados en su esencia o las modificaciones son de tal envergadura que comprometen su estructura normativa,

⁸ Sentencia C-077/97M.P. Antonio Barrera Carbonell

necesariamente la reforma tiene que realizarse mediante la ley y no por el mecanismo de las facultades extraordinarias."⁹

El reconocimiento de que por vía de decretos leyes el Ejecutivo puede introducir modificaciones puntuales a los códigos es explícito. En Sentencia C-077 de 1997 la Corte ya había dicho que los decretos que el Presidente expide en ejercicio de facultades extraordinarias pueden modificar la ley, incluso si la misma está compilada en un código. Dice así la Corte Constitucional:

"...no toda reforma a la legislación que toque de algún modo con una materia regulada en un código, se encuentra limitada por el precepto del art. 150-10 de la Constitución que prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, dentro de las cuales se comprenden los cambios esenciales o las modificaciones de cierta envergadura o magnitud que comprometen su estructura normativa. Por lo tanto, no están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia. Además, es del resorte del legislador determinar las circunstancias bajo las cuales la regulación de una materia determinada debe cumplir con la forma propia de un código, e incluso puede descodificarla. Así, por ejemplo, en la sentencia C-064/97¹⁰ la Corte consideró que el Estatuto de Registro (decreto 1250/1970) era una materia descodificada y que por lo tanto no formaba parte del Código Civil y, en tal virtud, el legislador podía conceder facultades para su reforma.

"En las circunstancias descritas, considera la Corte que la materia contenida en los arts. 143 y 144, no hace parte ni del Código Civil ni del Código del Comercio, pues se encuentra regulada, entre otras normas, por las leyes 79/88, 24/81 y por los decretos 1480 y 1481 de 1989, como lo anota uno de los ciudadanos intervinientes en el proceso. **Pero aún admitiendo que si lo estuvieran, bien podía el legislador en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas regular lo concerniente a dichas materias, por tratarse de aspectos que no afectarían la estructura normativa de dichos códigos.** Por consiguiente, el registro que según las normas acusadas se ordena hacer en las Cámaras de Comercio, en relación con los actos de constitución, reforma, extinción y demás que se prevén en el Capítulo II del Título I del decreto 2150 de 1995, podía ser establecido de acuerdo con las facultades que le fueron otorgadas al gobierno por el art. 83 de la ley 190/95".(Sentencia C-077 de 1997 Antonio Barrera Carbonell) (subrayas fuera del original)

Más aún, en casos concretos, la Corte Constitucional ha reconocido que los códigos pueden ser modificados puntualmente por decretos expedidos en desarrollo de facultades extraordinarias, sin que tal medida vulnere la prohibición superior del artículo 150-10.

⁹ Sentencia C-252/94 MM.PP. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell

¹⁰ M.P. Jorge Arango Mejía

"7.3. En cualquier caso, esta Corte ha precisado en anteriores oportunidades que la prohibición constitucional de expedir Códigos por medio de facultades extraordinarias "ha de entenderse circunscrita, como el mismo texto lo indica, a la expedición de un cuerpo legislativo que debido a su estructuración alcanza la denominación de 'código' y no a todos los asuntos tratados en él"¹¹. Es decir, "no toda reforma a la legislación que toque de algún modo con una materia regulada en un código, se encuentra limitada por el precepto de la Constitución que prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, dentro de las cuales se comprenden los cambios esenciales o las modificaciones de cierta envergadura o magnitud que comprometen su estructura normativa. No están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia"¹². **En esta medida, incluso si se aceptara en gracia de discusión que la disposición acusada constituye una modificación de lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo sobre embargabilidad de prestaciones sociales, el cargo por violación de la prohibición constitucional de expedir códigos en ejercicio de facultades extraordinarias no estaría llamado a prosperar, puesto que el artículo demandado únicamente se refiere a un aspecto concreto y puntual de la regulación legal sobre prestaciones sociales de los miembros de la Policía Nacional, y no configura bajo ningún punto de vista una codificación sistemática y exhaustiva de la legislación sobre el tema." (Sentencia C-061 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) (subrayas fuera del original)**

Descrita así la posición jurisprudencial de la Corte, para esta Sala es evidente que la disposición acusada no introduce una modificación a la legislación pertinente que constituya expedición de un código o que modifique algún código en términos prohibidos por la Carta.

4. Estudio del cargo de la demanda

En primer lugar, el artículo 81 del Decreto 1295 de 1994 se limita a autorizar a las agencias intermediarias de seguros para realizar actividades de salud ocupacional, lo cual, evidentemente, no configura una regulación sistemática, completa ni integral del régimen de prestación de servicios de salud ocupacional o del funcionamiento de las agencias intermediarias de seguros. En esas medida, es claro que por el Decreto 1295 de 1994 el Gobierno no expidió un código en la materia.

Adicionalmente, la norma tampoco introduce una modificación estructural, integral o sistemática a la legislación pertinente, encuéntrese ella incluida o no en un código.

¹¹ Sentencia C-712 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹² Sentencia C-077 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

En efecto, independientemente de si la legislación preexistente en materia de salud ocupacional o de agencias intermediarias de seguros se encuentra consignada en un código específico o, simplemente, aparece regulada en una normativa independiente que no alcanza a configurar un código, a partir de la jurisprudencia constitucional citada es posible concluir que el legislador extraordinario está habilitado para introducir modificaciones puntuales que no impliquen una reforma sistemática, integral y estructural de la materia que se toca.

La norma acusada, en cuanto se limita a permitir la prestación de servicios de salud ocupacional a ciertas agencias de seguros, introduce al régimen jurídico una modificación puntual, precisa y específica que en manera alguna está prohibida por la Carta. Se equivoca el demandante entonces al sugerir que la modificación al código de comercio, que a su juicio se produce por virtud del artículo demandado, contraría la previsión constitucional del artículo 150-10, pues la norma constitucional, tal como ha sido interpretada por la Corte, no impide las modificaciones puntuales a ese régimen. Y no lo hace, tal como ha sido dicho, tanto si la modificación afecta un código como si toca otra regulación legal que no tenga tal tipología.

Por las razones previstas, éste cargo de inconstitucionalidad no prospera.

Por similares motivos, tampoco prospera el cargo dirigido contra el aparte acusado del artículo 98 del Decreto 1295 de 1994, por el cual se dispone la derogación tácita de todas las normas incompatibles con dicha regulación. La razón es simple: si en ejercicio de facultades extraordinarias el presidente puede modificar aspectos puntuales de legislación preexistente –independientemente de que esté incluida en un código- y se ha visto que el artículo acusado introduce una modificación puntual, la disposición derogatoria de normas incompatibles no implica derogación total –sino puntual- de ninguna normativa preexistente. La cláusula de derogación se impone como requisito necesario para garantizar compatibilidad entre la legislación anterior y la entrante, sin que por tal razón pueda decirse que en virtud de dicha disposición se han transformado contenidos sistemáticos propios de un código.

Tal como lo sostuvo la Corte en la Sentencia C-511 de 2004, la cláusula derogatoria *per se* no constituye vulneración de la prohibición de expedir códigos en ejercicio de facultades extraordinarias, porque los efectos de la cláusula se verifican en cada caso concreto, frente a la normativa que le resulta incompatible, tras lo cual es imposible deducir inexecutable de su propia existencia. La Corte se refirió al tema en los siguientes términos:

“En relación con el cargo que por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias formula el actor en relación con la cláusula de derogatoria tácita contenida en el artículo 57 del Decreto 1760 de 2003, resultan aplicables las mismas consideraciones que sobre esta materia se hicieron en el acápite de esta providencia relacionado con la reserva de ley ordinaria para la expedición de códigos. Así no es posible afirmar que la cláusula sobre derogatoria tácita, *per se*, sea contraria a la Constitución por desbordar el ámbito de las facultades extraordinarias, porque es claro que el efecto derogatorio de esa cláusula sólo se produce como consecuencia de la oposición de una norma pre-existente con un contenido de regulación de la nueva norma. Y en tal evento, la inconstitucionalidad de la derogatoria solo podría producirse como resultado de la inconstitucionalidad de dicho contenido de regulación, sin que quepa que la

Corte entre a examinar la cláusula derogatoria en si misma considerada, frente a todos los contenidos normativos que en opinión del actor resulten afectados por ella.

“Por tal razón, habrá de declararse la exequibilidad del aparte del artículo 57 del Decreto 1760 de 2003 conforme al cual ese decreto *“deroga todas las disposiciones que le sean contrarias...”*. (Sentencia C-511 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil)

En estas condiciones, el cargo atribuido al aparte acusado del artículo 98 tampoco prospera.

5. Exceso material en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 100 de 1993

Sostiene también el demandante que el artículo 81 es inconstitucional porque excede el marco de las facultades conferidas por el Congreso al Ejecutivo. A su juicio, la materia a la que se refiere el artículo acusado no está circunscrita al tema de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 100 de 1993. Pasa la Corte a examinar este punto.

La Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral, concede en su artículo 139 facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar *“las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales como un conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes, que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan”*.

Respecto del ámbito de las competencias conferidas al Ejecutivo por el artículo 139-11 y del alcance de sus conceptos, la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en otras oportunidades.

En primer lugar, en Sentencia C-452 de 2002, la Corte abordó el tema de la amplitud de las competencias que por virtud de la norma se concedieron al Ejecutivo, aludiendo para el efecto a los límites de los conceptos de *“organizar”* y *“administración del sistema General de Riesgos Profesionales”*.

Sobre el particular, la Corte vertió las siguientes consideraciones:

“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 un esfuerzo por sistematizar el contenido de las facultades conferidas por el Legislador, la Corte concluyó que las mismas 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. (Sentencia C-452 de 2002 M.P. Hernando Herrera Vergara)

Así, en suma, la Corte sostuvo que el artículo 139-11 de la Ley 100 de 1993 autoriza al Presidente para regular mediante decreto con fuerza de ley los asuntos relacionados con la *administración* del Sistema de Riesgos Profesionales.

Ahora bien, mediante Sentencia C-516 de 2004, la Corte estableció que el Sistema de Riesgos Profesionales tiene como finalidad general la prevención y atención de los riesgos que surgen como consecuencia de la ejecución de las relaciones laborales y las actividades de trabajo, y entendió que dicho sistema comprende los mecanismos preventivos de riesgos profesionales, es decir, las actividades de *salud ocupacional*. Dijo a este respecto la Corte:

“El Sistema General de Riesgos Profesionales se dirige fundamentalmente a brindar protección a la población trabajadora y se encuentra regulado en el Libro Tercero de la referida Ley [100 de 1993].

“Dicho Sistema está definido por el Decreto 1295 de 1994 - expedido por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias- como “el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados **a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia de la labor que desarrollan**”¹³. Sus objetivos están **destinados a mejorar las condiciones de trabajo y salud de los empleados, protegiéndolos de los riesgos que se generen en su lugar de trabajo y que puedan afectar su salud individual o colectiva; a fijar las prestaciones de atención de la salud y económicas por incapacidad temporal frente a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;** a reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas que se generen conforme a la ley y a desarrollar actividades dirigidas a establecer el origen de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como el control de los agentes de riesgos ocupacionales¹⁴.

¹³ Artículo 1 Decreto 1295 de 1994.

¹⁴ Artículo 2 Decreto 1295 de 1994.

“El Sistema es administrado por el Seguro Social y por las entidades aseguradoras de vida autorizadas por la Superintendencia Bancaria para la explotación del ramo de seguro de riesgos profesionales¹⁵, y se estructura sobre la base de la existencia de un riesgo creado por el empleador, en donde no se tiene en cuenta la culpa de éste sino que se establece *una responsabilidad objetiva por cuya virtud resulta obligado a reparar los perjuicios que sufre el trabajador al desarrollar su labor en actividades de las que el empresario obtiene un beneficio*¹⁶. En ese orden, las entidades asumen un riesgo que en principio tendrían los empleadores pero que por virtud de la ley y en aras de otorgar una mayor protección a los trabajadores, se les traslada a ellas, mediando, eso sí, una cotización que se encuentra a cargo del patrono. La **función que cumplen es entonces prevenir, atender y proteger a la población trabajadora de los efectos causados por accidentes y enfermedades que les puedan ocurrir con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.**

“(…)

“De lo anterior se concluye que 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.” (Sentencia C-516 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño) (subrayas fuera del original)

Así, de las providencias citadas se tiene que el artículo 139-11 de la Ley 100 autorizó al Presidente para dictar decretos con fuerza de ley encargados de administrar el sistema de riesgos profesionales, sistema al que se encuentran adscritas las actividades preventivas laborales de salud ocupacional. La Corte aclaró, de todos modos, que las competencias asignadas al Ejecutivo no incluyen la potestad de reformar aspectos sustanciales del Sistema General de Riesgos profesionales, sino, simplemente, de modificar su administración, tal como se dijo.

A este respecto, la Sentencia C-452 de 2002 había precisado¹⁷:

¹⁵ Artículo 77 Decreto 1295 de 1994.

¹⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-453 del 12 de junio de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). En igual sentido la Sentencia C-250 del 16 de marzo de 2004 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

¹⁷ En sentencia C-1152 de 2005 la Corte había dicho algo similar: “Mediante el numeral 11 del artículo 139 de la ley 100 de 1993, le fueron conferidas facultades al Presidente de la República para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales; es decir, únicamente con el propósito de que dictara las normas necesarias para crear, establecer, modificar, reformar, rehacer o poner en orden el conjunto de organismos, los recursos y los bienes destinados a la función de administrar el Sistema General de Riesgos Profesionales, dosificando su uso para obtener un mayor rendimiento.” (M.P. Clara Inés Vargas Hernández)

“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”. (Sentencia C-452 de 2002 M.P. Hernando Herrera Vergara)

Señalado el marco normativo autorizado por la ley habilitante, corresponde ahora determinar si el fin de la norma acusada se encuadra en aquel.

El artículo demandado dispone en lo acusado que los *“intermediarios de seguros sujetos a supervisión permanente de la Superintendencia Bancaria, podrán realizar actividades de Salud Ocupacional si cuentan con una infraestructura técnica y humana especializada para tal fin, previa obtención de licencia para prestación de servicios de salud ocupacional a terceros.”*

La finalidad de la norma es permitir que dichos intermediarios, si demuestran tener los recursos técnicos, humanos y económicos necesarios, participen en la prestación de actividades de salud ocupacional. La norma, en efecto, habilita la incorporación de dichas empresas al régimen de Riesgos Profesionales en su dimensión preventiva: la salud ocupacional.

Para esta Sala, la incorporación al régimen de Riesgos Profesionales de empresas de seguros es válida desde el punto de vista de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso, en tanto que uno de los objetivos del dicho régimen es la prevención de los riesgos de accidente y enfermedad en el lugar de trabajo. Tal como quedó visto en los apartes jurisprudenciales transcritos, el sistema de riesgos profesionales toca directamente con el mejoramiento de las *“condiciones de trabajo y salud de los empleados, protegiéndolos de los riesgos que se generen en su lugar de trabajo y que puedan afectar su salud individual o colectiva”* y *“a desarrollar actividades dirigidas a establecer el origen de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como el control de los agentes de riesgos ocupacionales”*, aspectos todos pertinentes a los servicios de salud ocupacional.

Así pues, por este aspecto, el decreto se ajusta a la temática referida por la ley habilitante, pues la salud ocupacional es un asunto vinculado con los Riesgos Profesionales.

Ahora bien, al permitir el ingreso de dichas entidades al mercado de la salud ocupacional, en el sistema preventivo de riesgos profesionales, la norma no introduce modificación sustancial a dicho régimen: simplemente, facilita el ingreso de un nuevo actor al sistema preventivo laboral, ampliando el catálogo de ofertas para quienes están interesados en contratar dichos servicios.

La incorporación de las empresas intermediarias de seguros al régimen de salud ocupacional puede catalogarse –a juicio de la Sala– como una medida organizativa dirigida a mejorar la administración de uno de los aspectos del régimen de Riesgos Profesionales. Ello en cuanto que, como lo dijo la Corte, la administración del sistema de Riesgos Profesionales implica la expedición de las disposiciones necesarias para *“crear, establecer, modificar, reformar, rehacer o poner en orden el conjunto de organismos, los recursos y los bienes destinados a la función de administrar el Sistema General de Riesgos Profesionales”*¹⁸, o en términos de la Sentencia C-452 de 2002, el *“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”*¹⁹.

De lo anterior se tiene que la finalidad de la norma acusada, en cuanto pretende autorizar el ingreso al régimen de Riesgos Profesionales a ciertas entidades que presten servicios de salud ocupacional, con el fin de ampliar la cobertura del servicio, no es otra que la de intervenir en el proceso de administración del régimen, por lo que su espectro de acción se encuentra dentro de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 100/93. En efecto, la Corte no encuentra que por la disposición demandada el Ejecutivo haya pretendido modificar algún aspecto sustancial de ese régimen.

En tal medida, esta Corte tampoco considera que por este aspecto la pretensión regulatoria del artículo 98 del Decreto 1295 de 1994 haya excedido los límites materiales de la ley habilitante. El cargo, por este motivo, tampoco prospera.

En conclusión, la Corte Constitucional considera que el artículo demandado no es inconstitucional, en la medida en que las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo le permitan introducir modificaciones al régimen de Riesgos Profesionales relacionadas con la administración del mismo, cosa que el Presidente hizo al facultar a ciertas entidades de seguros para participar en la prestación de servicios de salud ocupacional.

VII. DECISION

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

RESUELVE

¹⁸ Sentencia C-1152 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

¹⁹ Sentencia C-452 de 2002 M.P. Hernando Herrera Vergara

Exclusivamente por los cargos analizados en esta providencia, declarar **EXEQUIBLES** el inciso segundo del artículo 81 y el aparte acusado del artículo 98 del Decreto 1295 de 1994

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

RODRIGO ESCOBAR GIL
Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado
CON ACLARACION DE VOTO

ÁLVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General