

Sentencia C-184/10

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-Ausencia de cargos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

Esta Corporación se ha referido al asunto de los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad, recogidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. La Corte ha explicado que la consagración de estos requisitos mínimos no puede entenderse como una limitación a los derechos políticos del ciudadano, pues lo que se persigue es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez constitucional para que pueda proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio que torna inocuo el ejercicio de este derecho político. Esto supone que el demandante cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre (i) su capacidad para interponer la acción, (ii) cuál es la norma que se acusa, (iii) cuáles los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, (iv) el concepto o explicación de dicha violación, y (v) la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisito del concepto de violación implica que las razones que se presenten sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes/CONCEPTO DE VIOLACION-Exigencias

La jurisprudencia ha agregado que el requisito de exponer el concepto de la violación implica que las razones que se presenten sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. La **claridad** del cargo, ha dicho la Corte, “es el presupuesto básico del argumento, pues un cargo confuso, ininteligible, impide conocer la intención de la demanda y el alcance de la acusación”. La exigencia de claridad obliga entonces al demandante a “seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”. La **certeza** del cargo “hace alusión a que el mismo debe recaer sobre una norma real, existente, no sobre una norma ficticia, supuesta por el demandante, o sobre una norma distinta a la acusada, que no ha sido objeto de censura o sobre una norma que no es objeto concreto de la demanda. La certeza del cargo exige que la acusación recaiga sobre la hipótesis contenida en la norma, no sobre una interpretación o una práctica de la autoridad encargada de aplicarla. En suma, un cargo es cierto si permite la confrontación entre la Constitución y la norma legal a partir de contenidos normativos verificables, derivados del texto de las normas acusadas”. El requisito de **especificidad** del cargo exige que el mismo sea concreto, por lo cual no son aceptables los argumentos genéricos, vagos e imprecisos, que impiden confrontar las disposiciones acusadas. En este sentido la Corte ha explicado que “los cargos deben ser concretos porque deben permitir el cotejo efectivo entre la norma legal y la constitucional”. El requisito de la **pertinencia** de las razones “quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este

orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma.

Referencia: expediente D-7851

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 41 (parcial) de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, 44 (parcial) del Decreto ley 1295 de 1994 y 7° (parcial) de la Ley 776 de 2002.

Actora: Lina Marcela Álvarez Villarreal.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Mauricio González Cuervo -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Lina Marcela Álvarez Villarreal demandó los artículos 41 (parcial) de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, 44 (parcial) del Decreto ley 1295 de 1994 y 7° (parcial) de la Ley 776 de 2002.

LA DEMANDA

NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones parcialmente demandadas, dentro del cual se subrayan y resaltan los apartes acusados:

“Ley 962 de 2005

(julio 8)

Diario Oficial No. 46.023 de 6 de septiembre de 2005

“por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos

(...)

“Artículo 52. DETERMINACIÓN DE LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL Y GRADO DE INVALIDEZ. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

“Artículo 41. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y **con base en el manual único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, vigente a la fecha de calificación, que deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación, para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral**”.

“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

“EL MINISTRO DE GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

DELEGATORIO DE FUNCIONES PRESIDENCIALES,

otorgadas mediante el Decreto 1266 de 1994, en ejercicio de

las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 11

del artículo 139 de la Ley 100 de 1993.

“DECRETO:

(...)

“Artículo 44. TABLA DE VALUACIÓN DE INCAPACIDADES. La determinación de los grados de incapacidad permanente parcial, invalidez o invalidez total, originadas por lesiones debidas a riesgos profesionales, se hará de acuerdo con el “Manual de Invalidez” y la “Tabla de Valuación de Incapacidades”.

“Esta Tabla deberá ser revisada y actualizada por el gobierno nacional, cuando menos una vez cada cinco años”.

“Ley 776 de 2002.

(Diciembre 12)

Diario Oficial N. 45037 del 17 de diciembre de 2002

“Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

“Artículo 7. MONTO DE LA INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL. Todo afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales a quien se le defina una incapacidad permanente parcial, tendrá derecho a que se le reconozca una indemnización en proporción al daño sufrido, a cargo de la entidad administradora de riesgos profesionales, en una suma no inferior a dos (2) salarios base de liquidación, ni superior a veinticuatro (24) veces su salario base de liquidación.

“En aquellas patologías que sean de carácter progresivo, se podrá volver a calificar y modificar el porcentaje de la pérdida de la capacidad laboral. En estos casos, la Administradora sólo estará obligada a reconocer el mayor valor resultante de restarle al monto de la nueva indemnización el valor previamente reconocido actualizado por IPC, desde el momento del pago hasta la fecha en la que se efectúe el nuevo pago.

“El Gobierno Nacional determinará, periódicamente, los criterios de ponderación y la tabla de evaluación de incapacidades, para determinar la disminución en la capacidad laboral. Hasta tanto se utilizará el Manual Único de Calificación de Invalidez vigente a la fecha de la calificación”.

LA DEMANDA

La actora sostiene que en el presente caso no se presenta el fenómeno de la “cosa juzgada constitucional”, pues si bien la Corte Constitucional en la sentencia C-452 de 2002[1] asumió el estudio de constitucionalidad del artículo 44 del Decreto ley 1295 de 1994, norma que otra vez se demanda ahora, en esta nueva ocasión el objeto de la controversia es sustancialmente distinto. Es decir, a juicio de la demandante se está frente a un caso de “cosa juzgada constitucional relativa”.

Aclarado lo anterior, señala la demanda que si bien la cláusula general de competencia legislativa otorgada al Congreso de la República en el artículo 150 superior contempla algunas excepciones, como la consagrada en el numeral 10° de la misma norma que permite atribuir al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar, ésta excepción no es absoluta, pues este tipo de atribuciones “...no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos”.

Hecha la anterior precisión, afirma la demanda que las normas acusadas son inconstitucionales por cuanto “a partir de la promulgación de nuestra Constitución Política, la expedición de Códigos en todos los ramos de la legislación y la reforma de sus disposiciones, como es específicamente el Código Sustantivo del Trabajo, norma marco que rige las relaciones laborales, habría de ser una competencia exclusiva del Congreso Nacional, competencia que se entiende es de carácter indelegable”. Concretamente la inexequibilidad se produciría porque “mediante delegación expresa que el Congreso de la República le hace al Gobierno Nacional en las diferentes normas demandadas con el fin de reglamentar y expedir los nuevos Manuales de Calificación de Invalidez con sus Tablas de Valuación, se está incumpliendo los límites impuestos por el Constituyente, los cuales señalan la imposibilidad de delegar en el Gobierno Nacional la expedición o modificación de códigos”.

Prosigue la acusación afirmando que antes de que entraran en vigencia las normas demandadas y la actual Constitución, las Tablas de Valuación que permitían establecer la pérdida de capacidad laboral se encontraban contenidas en los artículos 209, 210 y 211 del Código Sustantivo del Trabajo y en el Acuerdo 258 de 1967 del Instituto de Seguros Sociales. El artículo 209 del mencionado Código en su párrafo 2° establecía: “Esta tabla podrá ser modificada o adicionada,

en cualquier tiempo por el Gobierno...”; no obstante, una vez entró en vigencia la nueva Carta Fundamental, dicha facultad otorgada al Gobierno perdió sus efectos, en virtud de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución; pues como se anotó, el Código Sustantivo del Trabajo, en cuanto Código, sólo puede ser reformado por el Congreso de la República.

Como soporte adicional de su argumentación, la actora sustenta su tesis con base en la sentencia C-1155 de 2008[2], que señala: “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 ”. (Sub rayas fiera del original)

Por todo lo anterior, la actora considera que en las normas que acusa se autorizó hacer una reforma esencial al Código Sustantivo del Trabajo, ya que se permitió modificar de fondo las Tablas de Valuación y los criterios para calificar la pérdida de la capacidad laboral; y que en uso de dichas facultades otorgadas por el Congreso de la República al Gobierno, los artículos 209, 210 y 211 del Código Sustantivo del Trabajo fueron modificados sustancialmente.

Anota entonces la demanda que la reglamentación de los grados de pérdida de la capacidad laboral constituye un tema de gran relevancia en la relación que surge dentro de un contrato de trabajo, ya que “hace referencia a una de las prestaciones comunes de los empleadores y correlativamente a los derechos de los trabajadores”, asunto sobre el cual existen dos convenios de la OIT aprobados y debidamente ratificados por Colombia, cuales son el número 17 o “Convenio sobre indemnización por accidentes de trabajo” y el número 18 o “Convenio sobre indemnizaciones por enfermedades profesionales”. Así pues, cualquier reforma normativa que trascienda estas importantes disposiciones debe ser tramitada por el órgano legislativo.

Agrega la acusación que en virtud de lo que permiten las normas acusadas, hoy en día “tenemos menos inválidos, ya no por un proceso de prevención de la enfermedad o del accidente, sino por mandato de un Manual y de tablas de valuación, expedidas por el Gobierno Nacional, sin ningún control del Congreso de la República”.

En otras palabras, dice la demanda que con la facultad otorgada por el Congreso de la República al Gobierno para que expida el Manual de Calificación de Invalidez y las Tablas de Valuación, se modificó sustancialmente el contenido de los artículos 209, 210 y 211 del Código Sustantivo del Trabajo, por lo cual los apartes de la normatividad demandada deben ser expulsados del ordenamiento jurídico.

Tras estas declaraciones generales, la demanda entra a explicar de manera específica el concepto de la violación de los numerales 2° y 10° del artículo 150° de la Constitución; para ello aduce que esta preceptiva superior, referida a la función de “Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones” y a que “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 ””, fue desconocida por las disposiciones acusadas, pues el Congreso de la República delegó la facultad de expedir el Manual de Calificación de Invalidez y las Tablas de Valuación de Incapacidades al Gobierno, modificando así la esencia de los artículos 209, 210 y 211 del Código Sustantivo del Trabajo sin fijar límite alguno. Máxime, cuando con dicha reglamentación se afecta el reconocimiento o la negación del derecho a la

seguridad social.

Finalmente, para demostrar que con el ejercicio de las facultades legislativas que fueron conferidas por las normas acusadas al Gobierno, se permitió a éste entrar a determinar los derechos laborales de los trabajadores que sufren accidentes o enfermedades, la demanda presenta un cuadro con varios ejemplos hipotéticos de traumas o patologías que conducen a discapacidades severas, para hacer ver que, con la reglamentación gubernamental que ha sido adoptada –Decretos 1836 de 1994, 692 de 1995 y 917 de 1999- , un mismo problema de salud que inicialmente daría lugar a la calificación invalidez y al reconocimiento los derechos subsiguientes, hoy en día no produciría tal declaración, con la consecuente desprotección de los afectados.

INTERVENCIONES DENTRO DEL PROCESO

INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La ciudadana Bertha Cecilia Ospina Giraldo, en representación del Ministerio de la Protección Social, intervino en forma oportuna dentro del proceso para solicitar a la Corte la declaración de exequibilidad de los apartes normativos demandados, petición que apoyó con las siguientes razones:

Frente a la solicitud de inexequibilidad del artículo 44 del Decreto 1295 de 1994, del artículo 7° de la Ley 776 de 2002 y del artículo 52 de la Ley 962 de 2005, referidos a la facultad del Gobierno para reglamentar la tabla de valuaciones o manuales de calificación de invalidez, sostiene el Ministerio que no vulneran la Constitución, “porque los manuales son documentos técnicos, realizados por grupos de expertos, con una alta calidad científica, los cuales por el desarrollo científico requieren ser actualizados, y la facultad reglamentaria le compete al Gobierno, y no al Congreso, por lo técnico, específico y la dinámica de los manuales, los cuales requieren en el tiempo los ajustes correspondientes, para lo cual el Gobierno es quien debe establecer dichos manuales, conforme lo facultó el Honorable Congreso de la República”.

Ahora bien, aduce la intervención que frente al tema de la falta de competencia del Congreso para delegar la función de expedir y/o modificar Códigos, prohibición que se alega fue desconocida por las normas acusadas al conferirse en ellas al Gobierno la facultad para revisar las tablas o los manuales de invalidez, olvida la demandante que el artículo 209 del Código Sustantivo del Trabajo autoriza al Gobierno para modificar o adicionar dicha tabla de valuaciones o manuales de calificación de invalidez, en cualquier tiempo.

En virtud de lo anterior, sostiene el Ministerio de la Protección Social que no es posible predicar que dicha normativa sólo era aplicable antes de entrar en vigencia la Constitución de 1991. Pues tal competencia fue otorgada al Gobierno en el Código Sustantivo del Trabajo, sumada a la facultad reglamentaria que tiene ordinariamente tiene el Gobierno, de conformidad con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política; ante lo cual no puede concluirse que el Código Sustantivo del Trabajo está siendo modificado por el ejecutivo.

Con base en los anteriores argumentos, el Ministerio de la Protección Social solicita a la Corte Constitucional declarar exequible la disposición acusada.

INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES -ISS-

También en forma oportuna intervino dentro del proceso el ciudadano Edgar Mauricio Parra Bonilla, en representación del Instituto de Seguros Sociales, quien se opuso a las pretensiones de la actora en la siguiente forma:

Después de realizar un breve resumen de la demanda y precisar el problema jurídico referido a si con la facultad otorgada al Gobierno para expedir las tablas de valuación se transgredieron los numerales 2° y 10° del artículo 150 de la Constitución Política, que otorgan al Congreso la facultad exclusiva e indelegable de expedir Códigos y la de reformar su contenido, procedió la intervención a desvirtuar dicha afirmación de la siguiente manera:

No es cierto que con las facultades conferidas al Gobierno Nacional para expedir las mencionadas tablas se desconozca la competencia exclusiva asignada al Congreso de reformar códigos, pues el Gobierno en uso de sus facultades puede expedir dichas tablas; y (ii), la Constitución ha incorporado una serie de garantías fundamentales al señalar que Colombia es un Estado Social de Derecho, en virtud de lo cual todas las actuaciones estatales y particulares giran en torno a la protección y eficacia de estas garantías. Además el Estado Social de derecho entraña la realización de la dignidad humana y exalta la importancia del derecho al trabajo.

Después de realizar las anteriores consideraciones generales, afirma la intervención que dentro de este marco constitucional se estableció la seguridad social como un servicio público, y en desarrollo de su contenido se expidió la Ley 100 de 1993.

Dice entonces el interviniente: “En consecuencia, los individuos protegidos por éste especial sistema, obtienen su salvaguarda de derechos basados en los lineamientos señalados en la Constitución Política. Así entonces, el grupo de individuos discapacitados, el grupo de individuos inválidos y la familia de aquel trabajador muerto por las causas mencionadas, gozan de una especial protección constitucional”.

Para finalizar, sostiene que las tablas de valuación se enmarcan dentro del Estado Social de Derecho como una muestra de protección hacia las personas que son sujetos de especial protección por parte del Estado.

INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

En forma oportuna, la ciudadana María Fernanda Canal Acero, representando al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, manifestó oponerse a la prosperidad de la presente acción pública de inconstitucionalidad y pidió que se mantengan las normas demandadas dentro del ordenamiento jurídico.

Argumenta la interviniente que la demandante se limitó a decir que las normas acusadas vulneraban los numerales 2° y 10° del artículo 150 de la Constitución Política, sin explicar las razones que la condujeron a tal conclusión. Al respecto, pone de presente que de conformidad con la jurisprudencia sentada en la Sentencia C-938 de 2004[3], se exigen como requisitos mínimos la claridad de la demanda, la especificidad de las razones por las cuales se considera infringido el texto superior, y la pertinencia y la suficiencia de los argumentos. Exigencias que no fueron satisfechas por la actora, pues presentó razones vagas, imprecisas e indeterminadas en la formulación de los cargos de inconstitucionalidad. Por lo anterior, estima que la Corte debe inhibirse de proferir un fallo de fondo.

En relación con la acusación dirigida en contra del artículo 41 de la Ley 100 de 1993, reformado por el artículo 52 de la Ley 952 de 1995, y contra el artículo 7° de la Ley 776 de 2002, encuentra

la interviniente que “no es cierta la afirmación de la demandante que las diferentes leyes acusadas, que contemplan: el Manual Único de Calificación de Invalidez, la Tabla de Valuación de incapacidades, la Determinación periódica de los criterios de ponderación y la tabla de evaluación de incapacidades, reforman el Código Sustantivo de Trabajo, porque éstos no estaban contemplados en dicho código”. Es decir, que como el Manual Único para la calificación de Invalidez no se encontraba en el Código Sustantivo de Trabajo, el Gobierno Nacional no reformó dicha normativa al expedirlo. Así, a juicio de la interviniente, la materia específica sobre el estado de invalidez, las tablas de valuación y el monto de la incapacidad, no son asuntos que puedan tenerse como un Código.

Y refiriéndose concretamente al artículo 44 de la Ley 1295 de 1994, aquí demandado, sostiene el Ministerio de Hacienda que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada, pues en la Sentencia C-452 de 2002[4] dicha norma fue declarada exequible, sin que la Corte hubiera limitado el alcance de su decisión a los cargos que entonces fueron analizados.

Por lo anterior, debe la Corte inhibirse de asumir el estudio de constitucionalidad, de conformidad con el Decreto 2067 de 1991.

NUEVA INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

Obrando por fuera del término legalmente previsto, intervino dentro el proceso el ciudadano Sergio Hernando Colmenares Porras, en representación de la Dirección Jurídica Nacional del Instituto de Seguros Sociales; solicita que se declare la exequibilidad de las normas demandadas, con base en los siguientes argumentos:

En primer lugar, a juicio del interviniente la demandante interpreta erróneamente las normas demandadas, pues parte de una premisa falsa, cual es que la potestad normativa en virtud de la cual el Gobierno expidió las Tablas de Valuación y el Manual de Inválidez se circunscribe dentro lo normado en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, cuando en verdad se trata de la facultad reglamentaria otorgada al ejecutivo, de conformidad con el numeral 11 del artículo 189 del Texto Superior.

En segundo lugar, aduce que fue el propio legislador quien expresamente “le impuso la carga al Ejecutivo de la expedición de los criterios técnicos de la valuación de las incapacidades y de la determinación de la pérdida de capacidad laboral”. Y agrega que la misma Ley 100 de 1993, en su artículo 289, dejó sin efecto todas aquellas disposiciones que contrariaran las nuevas normas aplicables al sistema de seguridad social, al disponer su “derogatoria tácita”. En tal virtud, las normas del Código Sustantivo del Trabajo que se referían a las funciones gubernamentales relacionadas con la valuación de las incapacidades, deben entenderse derogadas por dicha Ley.

Por las razones expuestas precedentemente, solicita despachar desfavorablemente las pretensiones de la demanda.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, estando dentro el término legalmente previsto emitió el concepto de su competencia en el cual pidió a la Corte inhibirse para pronunciarse de fondo, lo cual sustentó con los siguientes argumentos:

Dice la vista fiscal que si bien la acción pública de inconstitucionalidad constituye el ejercicio de un derecho político de gran trascendencia, reconocido a todos los ciudadanos, razón por la cual

debe realizarse un estudio flexible de los requisitos adjetivos y sustantivos respectivos, ello no obsta para que el demandante cumpla con las exigencias mínimas requeridas para su ejercicio.

En el presente caso, la vista fiscal considera que la actora no cumplió con el lleno del tercer requisito señalado en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, referido a que el ciudadano exponga las razones o motivos por las cuales considera que la norma acusada desconoce un postulado de rango constitucional. Sobre el punto señala que “no se expone argumento jurídico alguno que pueda desvirtuar o ponga en duda **que tales decretos no corresponden al desarrollo de la facultad reglamentaria que por mandato del artículo 11 del artículo 189** Constitucional le corresponde al Presidente, como tampoco **da razones por las cuales no hace alusión en su demanda al Decreto 917 de 1999 que contempla el manual único de calificación de invalidez vigente**”. (Subrayas propias del original).

Señala que lo anterior lleva a la conclusión de que la actora basa su inconformidad en aspectos meramente subjetivos sobre los efectos particulares que puede tener la normatividad gubernamental en situaciones concretas, lo cual escapa al objeto y fin de la acción pública de constitucionalidad.

Aduce que el desconocimiento del anterior requisito no puede ser subsanado por la Corte, pues es una carga probatoria de carácter sustancial en cabeza de la demandante, que la obligaba a formular por lo menos un cargo de inexecuibilidad en contra de la norma acusada.

Por lo expuesto, el señor Procurador solicita a la Corte Constitucional “INHIBIRSE para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 41 (parcial) de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005; 44 (parcial) del Decreto 1295 de 1994 y artículo 7° (parcial) de la Ley 776 de 2002, parcialmente demandados, por ineptitud sustantiva de la demanda”.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

COMPETENCIA

De conformidad con lo prescrito por los numerales 4° y 5° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, por tratarse de dos leyes de la República y de un decreto con fuerza de ley dictado por el Gobierno Nacional.

EL PROBLEMA JURÍDICO QUE PROPONE LA DEMANDA

De conformidad con la demanda, el problema jurídico que tendría que ser resuelto por la Corte es el relativo a si las normas acusadas son inconstitucionales por delegar en el Gobierno Nacional facultades legislativas para modificar el Código Sustantivo del Trabajo, contra expresa prohibición contenida en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, que proscribe conferir tal tipo de atribuciones legislativas para “expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos”.

En efecto, conforme a la argumentación expuesta en la demanda, antes de que entraran en vigencia las normas demandadas y la actual Constitución, las tablas de valuación, con base en las cuales se establece la pérdida de capacidad laboral, se encontraban contenidas y reglamentadas en los artículos 209, 210 y 211 del Código Sustantivo del Trabajo y en el Acuerdo 258 de 1967 del Instituto de Seguros Sociales[5]. Y si bien el mencionado artículo 209 permitía que el

Gobierno modificara estas tablas, una vez entró en vigencia la nueva Carta Fundamental dicha facultad desapareció, por efectos de la prohibición relativa a que a través de facultades extraordinarias se expidan o modifiquen códigos, contenida en el citado numeral 10° del artículo 150 superior. Así las cosas, en cuanto las disposiciones ahora acusadas permiten nuevamente al Gobierno modificar las referidas tablas de valuación y los criterios para calificar la pérdida de la capacidad laboral, resultan inconstitucionales por violación de los numerales 2° y 10° del artículo 150° de la Constitución[6], pues su efecto es autorizar al Gobierno para modificar los artículos 209, 210 y 211 del Código Sustantivo del Trabajo.

Algunas intervenciones abogan por la constitucionalidad de las normas acusadas, bajo varios argumentos, entre los cuales sobresale aquel conforme al cual dichas normas aluden a la facultad reglamentaria que tiene ordinariamente tiene el Gobierno, de conformidad con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política[7].

Otras intervenciones y la vista fiscal piden a la Corte inhibirse de proferir un fallo de fondo, pues a su manera de ver la demanda no cumple con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia para que pueda considerarse sustancialmente apta para iniciar el estudio de constitucionalidad de las normas acusadas. En este sentido, tanto el Ministerio de Hacienda como el Instituto de Seguros Sociales, estiman que las razones en que se fundamente la acusación no son ciertas, en cuanto parten de una lectura errada de las normas acusadas.

Por su parte, el Ministerio Público también sostiene que las razones de la violación no son suficientes ni pertinentes, pues no se explica por qué los decretos que está llamado a expedir el Gobierno en virtud de lo ordenado por las normas acusadas, no corresponden al desarrollo de la facultad reglamentaria que, por mandato del numeral 11 del artículo 189 superior, ordinariamente le compete. En tal virtud, a juicio del señor procurador la acusación se funda sólo en opiniones meramente subjetivas de la actora.

Así las cosas, antes de entrar a resolver el problema jurídico que propone la demanda, la Sala considera que debe examinar si ella puede considerarse apta para iniciar el estudio de constitucionalidad propuesto.

INEPTITUD SUSTANCIAL DE LA DEMANDA

En diversos pronunciamientos[8], pero especialmente el la Sentencia C-1052 de 2001[9], esta Corporación se ha referido al asunto de los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad, recogidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991[10]. La Corte ha explicado que la consagración de estos requisitos mínimos no puede entenderse como una limitación a los derechos políticos del ciudadano, pues lo que se persigue es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez constitucional para que pueda proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio que torna inocuo el ejercicio de este derecho político. Esto supone que el demandante cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre (i) su capacidad para interponer la acción, (ii) cuál es la norma que se acusa, (iii) cuáles los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, (iv) el concepto o explicación de dicha violación, y (v) la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia.

Así pues, si bien el principio jurídico que domina el tema de la admisibilidad de la demanda es el principio pro accione, ello no significa que el actor no tenga que cumplir con una carga mínima que haga posible el examen de constitucionalidad que solicita. Ciertamente, el principio pro

accione indica que, teniendo en cuenta que se trata de una acción pública, es decir abierta a todos los ciudadanos, que no exige acreditar la condición de abogado, “el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”.[12] No obstante, este principio de interpretación no exime del cumplimiento de los mencionados requisitos, que enumera el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En relación con el requisito de las demandas de inconstitucionalidad de expresar los motivos por las cuales los textos constitucionales se estiman violados, exigido por el numeral 3° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, esta Corporación ha explicado que ello “supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda”.[13] La jurisprudencia ha agregado que el requisito de exponer el concepto de la violación implica que las razones que se presenten sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

La **claridad** del cargo, ha dicho la Corte, “es el presupuesto básico del argumento, pues un cargo confuso, ininteligible, impide conocer la intención de la demanda y el alcance de la acusación”[15]. La exigencia de claridad obliga entonces al demandante a “seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.”

La **certeza** del cargo “hace alusión a que el mismo debe recaer sobre una norma real, existente, no sobre una norma ficticia, supuesta por el demandante[17], o sobre una norma distinta a la acusada, que no ha sido objeto de censura o sobre una norma que no es objeto concreto de la demanda[18]. La certeza del cargo exige que la acusación recaiga sobre la hipótesis contenida en la norma, no sobre una interpretación o una práctica de la autoridad encargada de aplicarla. En suma, un cargo es cierto si permite la confrontación entre la Constitución y la norma legal a partir de contenidos normativos verificables, derivados del texto de las normas acusadas”.

El requisito de **especificidad** del cargo exige que el mismo sea concreto, por lo cual no son aceptables los argumentos genéricos, vagos e imprecisos, que impiden confrontar las disposiciones acusadas. En este sentido la Corte ha explicado que “los cargos deben ser **concretos** porque deben permitir el cotejo efectivo entre la norma legal y la constitucional[20]”.

El requisito de la **pertinencia** de las razones “quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales[22] y doctrinarias[23], o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”[24]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[25], calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”[26] a partir de una valoración parcial de sus efectos.”

Finalmente, la **suficiencia** de las razones de la acusación significa que ellas deben exponer **todos** los elementos de convicción que apoyen el alegato del demandante. En este sentido, la Corte ha explicado que la suficiencia se entiende como la capacidad del argumento para poner en duda la

exequibilidad del precepto acusado[28], en cuanto contiene “argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional” .

1. En la presente oportunidad, la Corte estima que tienen razón el señor Procurador y los intervinientes que alertan sobre la ineptitud de la demanda por diversas razones. Concretamente, la Sala percibe que las razones de la acusación no son ciertas ni suficientes.

Tal como se dijo ad supra, el cargo central de la demanda consiste en afirmar que en las normas acusadas se confirieron facultades legislativas al Gobierno Nacional para modificar el Código Sustantivo del Trabajo, concretamente en sus artículos 209, 210 y 211, lo cual vulnera los numerales 2° y 10° del artículo 150 superior. Ciertamente, en palabras de la misma demandante, las disposiciones acusadas, contenidas en dos leyes de la República y en un Decreto ley, serían inconstitucionales porque en ellas “mediante delegación expresa que el Congreso de la República le hace al Gobierno Nacional en las diferentes normas demandadas con el fin de reglamentar y expedir los nuevos Manuales de Calificación de Invalidez con sus Tablas de Valuación, se está incumpliendo los límites impuestos por el Constituyente, los cuales señalan la imposibilidad de delegar en el Gobierno Nacional la expedición o modificación de códigos”.

La Corte encuentra que la anterior acusación no es cierta, es decir, que se funda en un alcance normativo que las disposiciones acusadas no tienen. Además, percibe que las razones de la violación tampoco son suficientes.

1. El motivo por el cual los cargos de la demanda no son ciertos, radica en que las razones presentadas para sustentarlos parten de una interpretación irrazonable de las disposiciones acusadas, que muestra que el alcance regulador de las mismas no puede ser el que les atribuye la actora.

En efecto, como se ha dicho, la acusación central consiste en decir que en las normas demandadas el legislador otorgó al ejecutivo facultades extraordinarias para modificar el Código Sustantivo del Trabajo, justamente en sus artículos 209, 210 y 211. No obstante, el Decreto ley 1295 de 1994, cuyo artículo 44 aquí se demanda parcialmente, y que fue la primera de las normas acusadas en entrar en vigencia, derogó tácitamente dichos artículos 209, 210 y 211 del Estatuto Laboral[30]. Así las cosas, carece de toda lógica suponer que al mismo tiempo que dicho Decreto derogaba los mencionados artículos, también le estuviera dando facultades al Gobierno para modificarlos.

Adicionalmente, los cargos de la demanda no son suficientes, en cuanto no explican en modo alguno por qué las normas acusadas

no se refieren a la potestad reglamentaria ordinaria de ejecutivo, que es lo que sugiere su tenor literal, y más bien le confieren facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, en la parte resolutive de la presente decisión la Corte emitirá un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda.

1.

DECISION

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA respecto de la demanda de la referencia, dirigida contra los artículos 41 (parcial) de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, 44 (parcial) del Decreto ley 1295 de 1994 y 7° (parcial) de la Ley 776 de 2002.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] M.P. Jaime Araujo Rentería

[2] M.P. Jaime Araujo Rentería

[3] M.P. Jaime Araujo Rentería

[4] Ibídem.

[5] Los artículos 209, 210 y 211 del Código Sustantivo del Trabajo fueron derogados por el Decreto ley 1295 de 1994, cuyo artículo 44 (parcial) se demanda dentro de este proceso. Este artículo, según se recuerda, prescribe que "la determinación de los grados de incapacidad permanente parcial, invalidez o invalidez total, originadas por lesiones debidas a riesgos profesionales, se hará acuerdo con el "Manual de Invalidez" y la "Tabla de Valuación de Incapacidades". Agrega la norma que "esta tabla deberá ser revisada y actualizada por el gobierno nacional, cuando menos una vez cada cinco años". (Esta última expresión es demandada en este proceso).

El Decreto 1832 de 1994, reglamentario de la Ley 100 de 1993, adoptó el Manual Único para la Calificación de la Invalidez, el cual se aplica a todos los trabajadores de los sectores público, oficial, semioficial, en todos los órdenes, y del sector privado en general, para determinar la pérdida de la capacidad laboral de cualquier origen, de conformidad con lo establecido por los artículos 38, siguientes y concordantes de la Ley 100 de 1993 y 44 del Decreto-Ley 1295 de 1994

[6] **C.P. ARTÍCULO 150.** "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

...

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

...

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."
(Negrillas fuera del original)

[7] **C.P. ARTÍCULO 189:** "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

...

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".

[8] Los lineamientos generales sobre la materia han sido desarrollados, entre otras, en las sentencias C-131 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); C-024 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); C-504 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo); C-609 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa); C-236 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell); C-447 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); y C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

[9] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[10] **Decreto 2067 de 1991. Artículo 2º:** "Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

"1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;

"2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;

"3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;

4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y

"5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

[11] Cfr. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[12] Sentencia C-480 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño

[13] Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[14] Cfr. Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[15] Sentencia C-445 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[16] Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[17] Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues "del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella".

[18] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000

M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[19] Sentencia C-445 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[20] Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Cordoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La

[21] Sentencia C-445 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[22] Cfr. la Sentencia C-447 de 1997.

[23] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: "Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

[24] Cfr. Sentencia C-447 de 1997.

[25] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1º literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

[26] Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P.)C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

[27] Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[28] Auto de inadmisión Expediente D-6359

[29] Sentencia C-1052 de 2001 Manuel José Cepeda Espinosa

[30] El artículo 98 del Decreto ley 1295 de 1994 dispone la derogación tácita de todas las normas incompatibles con dicho Decreto, entre ellas los artículos 209, 210 y 211 del Código Sustantivo del Trabajo. Esta cláusula de derogatoria tácita fue declarada exequible por esta Corporación en la Sentencia C-313 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, en donde se dijo que la cláusula de derogación se imponía "como requisito necesario para garantizar la 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**".



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de agosto de 2020

