Sentencia C-1122/04

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL-No aplicación a miembros de Fuerzas Militares y de la Policía Nacional

REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE FUERZAS MILITARES Y DE LA POLICIA NACIONAL-Normas especiales

ACCIDENTE DE TRABAJO EN REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE FUERZAS MILITARES Y DE LA POLICIA NACIONAL

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alcance

La Corte recuerda que la cosa juzgada constitucional es una institución jurídico procesal que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política; mediante ella se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. De la misma surge una restricción negativa consistente en la imposibilidad de que el juez constitucional vuelva a conocer y decidir sobre lo resuelto. Igualmente ella comporta la prohibición para el Legislador de reproducir el contenido material de una norma declarada inexequible, evento en el cual la nueva norma debe ser igualmente declarada inexequible.

COSA JUZGADA MATERIAL-Presupuesto

COSA JUZGADA MATERIAL-Identidad normativa

ACCIDENTE DE TRABAJO EN MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA Y DE LA POLICIA NACIONAL-Distinción no discriminatoria entre la institución que asume transporte de servidores y el trabajador que por sus propios medios acude al trabajo o regresa de él

TEORIA DEL RIESGO CREADO EN ACCIDENTE DE TRABAJO EN MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA Y DE LA POLICIA NACIONAL

ACCIDENTE DE TRABAJO EN MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA Y DE LA POLICIA NACIONAL-Calificación cuando transporte lo suministra la institución

ACCIDENTE DE TRABAJO EN MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA Y DE LA POLICIA NACIONAL-

Definición

La circunstancia de que en la disposición demandada se defina como accidente de trabajo aquel que se presente cuando el transporte lo suministre la Institución, no puede entenderse como una determinación caprichosa o irrazonable del Legislador, sino que la misma responde a consideraciones precisas que están ligadas a la posibilidad de establecer una relación directa entre el hecho acaecido y el riesgo creado por la Institución empleadora al asumir el transporte de sus servidores. Es pues a partir de elementos objetivos y razonables para el caso de la Fuerza pública que el Legislador determinó las hipótesis en que se configura el accidente de trabajo, y dentro de ellas, el caso en que el transporte lo suministre la institución, por lo que desde este punto de vista el supuesto tratamiento discriminatorio a que alude el actor que establecerían las expresiones acusadas carece de sustento.

Referencia: expediente D-5172

Demanda de inconstitucionalidad contra las expresiones "cuando el transporte lo suministre la Institución" contenidas en el artículo 31 del Decreto 1796 de 2000 "por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993".

Actora: Gina Paola Silva

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Gina Paola Silva presentó demanda contra la expresión “cuando el transporte lo suministre la Institución” contenida en el artículo 31 del Decreto 1796 de 2000 “por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993”.

Mediante auto del 6 de mayo de 2004, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contra la expresión “cuando el transporte lo suministre la Institución” contenida en el artículo 31 del Decreto 1796 de 2000 y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, así como también a los Ministros del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional, al Comandante General de las Fuerzas Militares, al Director General de la Policía Nacional y al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, a fin de que, de estimarlo oportuno, conceptúen sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Igualmente ordenó invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia con el mismo fin.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.161 del 14 de septiembre de 2000. Se subraya lo

demandado.

“DECRETO NUMERO 1796 DE 2000”

por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 578 de 2000

DECRETA:

T I T U L O V

INCAPACIDADES, INVALIDECES, ENFERMEDAD PROFESIONAL

Y ACCIDENTE DE TRABAJO

ARTICULO 31. ACCIDENTE DE TRABAJO. Se entiende por accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga en el servicio por causa y razón del mismo, que produzca lesión orgánica, perturbación funcional, la invalidez o la muerte.

Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes impartidas por el comandante, jefe respectivo o superior jerárquico, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo.

Igualmente lo es el que se produce durante el traslado desde el lugar de residencia a los lugares de labores o viceversa, cuando el transporte lo suministre la Institución, o cuando se establezca que la ocurrencia del accidente tiene relación de causalidad con el servicio.”

I. LA DEMANDA

La demandante afirma que la expresión acusada vulnera el preámbulo y los artículos 2°, 13 y 25 de la Constitución Política.

La actora considera que las expresiones acusadas vulneran el preámbulo y el artículo 2 constitucional, toda vez que no respeta los principios de justicia, igualdad, un orden económico y social justo, establecidos en esas normas, en la medida en que permite que unos empleados sean titulares de unos derechos indemnizatorios por accidente de trabajo y que otros que se encuentran en idénticas circunstancias no lo sean por el solo hecho de asumir su transporte hacia o desde la institución en la que trabajan.

En ese sentido afirma que se vulnera el derecho a la igualdad, en la medida en que el tratamiento diferenciado establecido en la expresión acusada, no puede tener como fundamento el simple hecho de que para unos mismos empleados, esto es los miembros de la Policía Nacional, que se desplazan unos y otros del lugar de su residencia al sitio de trabajo o viceversa se otorguen consecuencias jurídicas diferentes por el solo hecho de ir unos en un vehículo oficial y otros en un medio de transporte de uso y propiedad particular.

Así mismo advierte que los fenómenos culposos tienen una misma connotación, independientemente de que se trate de un vehículo de transporte oficial o particular, de forma tal que sólo estaría bien que la ley hiciera una distinción al momento de generar consecuencias jurídicas, entre la actividad culposa del conductor que lleva su propio carro y el conductor que acata todas las normas de tránsito, pues ahí sí hay una diferencia y por tanto podría argumentarse que si el accidente fue el resultado de la imprudencia, negligencia, impericia o violación de reglamentos el empleado pierda los derechos que en condiciones normales le harían acreedor de la indemnización laboral por accidente de trabajo.

Señala que la expresión acusada vulnera el artículo 25 superior, toda vez que: ...la protección del trabajo es un postulado constitucional que ampara, no solamente la vinculación laboral y su régimen prestacional, sino las circunstancias en que se hacen los reconocimientos, pues no tiene sentido que se predique una protección laboral y frente a una eventualidad como la que se acusa, en vez de incentivar la economía en materia de medios de transporte lo sanciones con violación al principio de la igualdad cuando ocurre algo como lo estudiado...".

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

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

El interviniente recuerda que el artículo 31 del Decreto 1796 de 2000: "… define de manera general el accidente de trabajo como el suceso repentino que sobrevenga en el servicio, por causa y con ocasión del mismo, que produzca lesión, perturbación, invalidez o muerte. A renglón seguido la norma introduce algunas hipótesis en las cuales el accidente se produce fuera del lugar y horas de trabajo, tales como el traslado de la residencia al lugar de las labores, sin embargo, en este caso se requiere que el traslado o transporte se realice por cuenta de la entidad empleadora o institución…".

En ese sentido considera que la modalidad de accidente de trabajo prevista en la expresión acusada se denomina "in itinere" y reviste entonces unas características particulares, puesto que generan un evento de protección especial para el servidor o trabajador y en consecuencia de responsabilidad para el patrono o empleador, aunque se trata de eventos ocurridos fuera del lugar del trabajo.

Advierte que el Régimen General de Riesgos Profesionales, esto es, el Decreto 1295 de 1994, en el artículo 9°, establece una norma similar a la acusada, disposición que fue estudiada y declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-453 de 2002.

Señala que el precepto acusado no vulnera el preámbulo ni el artículo 2° superior, toda vez que la Corte mediante diversas sentencias ha señalado que las circunstancias del servidor o trabajador que se desplaza en los medios de transporte establecidos por el empleador son diferentes de las circunstancias del servidor o trabajador que se desplaza por sus propios medios y ese hecho justifica un tratamiento diferente, siendo además razonable y justa en la medida en que incorpora una protección especial y particular para la fuerza pública.

En ese orden de ideas, precisa que la regulación propia de la fuerza pública es más amplia en ese aspecto y por tanto más beneficiosa que la regulación aplicable al resto de los

ciudadanos, puesto que el aparte final del inciso 3 del artículo 31, incluye un evento especial no comprendido en el régimen general, esto es el inciso final dispone " o cuando se establezca que la ocurrencia del accidente tiene una relación de causalidad con el servicio". Precisa que esa diferencia se encuentra justificada en el hecho de que en el caso de la fuerza pública no siempre es fácil diferenciar los eventos en los que los accidentes ocurren por causas diferentes al servicio, pues su especial situación implica una dedicación de carácter permanente a las labores de seguridad y defensa que le son propias.

Finalmente aduce que las expresiones acusadas no vulneran el artículo 13 constitucional, toda vez que la distinción que allí se prevé es válida en la medida en que si el fundamento del riesgo profesional es la responsabilidad objetiva por el riesgo creado, en el caso del accidente in itinere con medios de transporte propios del servidor no puede predicarse en estricto sentido un riesgo creado propiamente por el empleador, especialmente si se considera que en el caso especial de los miembros de la fuerza pública, el legislador ha previsto un regla especial que permite entender que existe también accidente de trabajo, cualquiera sea la modalidad de transporte utilizada siempre que se establezca que se mantiene la relación de causalidad entre el accidente de trabajo y la prestación del servicio. Al respecto cita un aparte de la sentencia C-453 de 2002.

2. Ministerio de Defensa Nacional

El Ministro de Defensa Nacional, participa en el presente proceso para solicitar la declaratoria de exequibilidad del aparte acusado, a partir de los fundamentos que a continuación se sintetizan.

El interviniente recuerda que la Ley 100 de 1993 estableció el Sistema General de Riesgos Profesionales, pero no lo definió ni sentó las bases para su organización y funcionamiento, de forma tal que el Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias previstas en el numeral 11 del artículo 139 de la ley referida, expidió el Decreto 1295 de 1994, mediante el que se organiza, administra e implementa el funcionamiento de ese sistema y previó en el artículo 9 del Decreto el mismo riesgo profesional a que aluden las expresiones acusadas para el caso de los trabajadores que se rigen por las normas laborales ordinarias, es decir las contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo y en el Sistema General de Riesgos Profesionales.

Precisa que el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 dispone que el sistema general de seguridad social no cobija a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, razón por la que el sistema de salud de esas instituciones se estructuró mediante el Decreto 1795 de 2000 que establece las políticas, principios, fundamentos, planes, programas y procesos del subsistema de salud para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en tanto que la evaluación de capacidad psicofísica y de la disminución de la capacidad laboral y los aspectos relacionados con incapacidades, indemnizaciones, pensión de invalidez e informes administrativos del personal de la Policía Nacionales se reguló a través del Decreto 1796 de 2000.

Considera que la expresión acusada no vulnera el derecho a la igualdad, toda vez que no puede pretenderse aplicar una normatividad general a un sistema expresamente excepcionado por la Constitución y por la Ley para tal efecto, máxime si se tiene en cuenta que la actividad militar y policial entraña riesgos de accidentalidad y enfermedad sustancialmente diferentes a los que enfrentan diariamente los empleados del sector privado y los demás empleados del sector público y en consecuencia requiere un tratamiento especial y una normatividad diferente, de forma tal que el precepto acusado lo único que hace es reafirmar el mandato constitucional de garantizar la existencia de un régimen especial conformado por servidores públicos que en razón de la especial misión que cumple la institución para la que laboran deben tener condiciones especiales.

3. Departamento Administrativo de la Función Pública

El referido Departamento Administrativo actuando a través de apoderado judicial, participa en el presente proceso y solicita que se declare la constitucionalidad de la expresión acusada, con base en los argumentos que se resumen a continuación.

Recuerda que la Corte Constitucional mediante las sentencias C-453 de 2002 y C-582 de 2002, se pronunció sobre la constitucionalidad de la expresión “cuando el transporte lo suministre el empleador”, contenida en el artículo 9 del Decreto 1295 de 1994 y en esa ocasión declaró que la norma acusada era exequible. Al respecto cita los apartes pertinentes de las sentencias referidas.

En ese sentido advierte que por tratarse del mismo contenido normativo que ya fue examinado por la Corte, se hace necesario reiterar los criterios expuestos en dichas

sentencias de los que se desprende que las expresiones acusadas no vulneran ninguna norma constitucional.

4. Policía Nacional

La Policía Nacional actuando a través del Secretario General interviene en el proceso de la referencia con el fin de solicitar la declaratoria de exequibilidad del aparte acusado.

Precisa que la noción de accidente de trabajo gira en torno al concepto de responsabilidad objetiva del patrono. En ese sentido señala que: "…Al asumir la institución el transporte de sus funcionarios, se hace responsable de las condiciones de seguridad en que este servicio se lleva a cabo y del cubrimiento de los riesgos que con ello se genera, responsabilidad que no se puede exigir cuando el personal se traslada por sus propios medios (vehículo propio, usuario del transporte público o caminando), teniendo en cuenta que lo hace en circunstancias en las que no interviene la entidad, por lo que no se le puede demandar velar por las condiciones y riesgos generados en su desplazamiento…".

Manifiesta que el fundamento de la indemnización por las lesiones que sufra el personal por un accidente de trabajo, se deriva del hecho de que el riesgo sea generado por la institución, circunstancia que únicamente se da en el evento en que ésta suministra directamente el servicio de transporte.

Advierte que la expresión acusada no vulnera ninguna norma de carácter constitucional, toda vez que regula dos situaciones de hecho diferente que justifican en consecuencia un trato diferencial; la primera se configura por el hecho de que la institución resuelve asumir el transporte de su personal, lo que implica el dominio de su parte de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que este se realiza y la segunda situación es la del funcionario que por sus propios medios acude al trabajo o regresa de él, sin que la institución intervenga dentro de las condiciones en que dicho traslado se efectúa y en consecuencia no puede velar sobre su seguridad.

Concluye entonces que las expresiones acusadas obedecen a circunstancias precisas que están ligadas a la relación directa entre el hecho acaecido y el riesgo creado por la institución al suministrar el transporte al personal, sin que esa circunstancia implique una vulneración a los principios de justicia e igualdad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación allegó el concepto número 3601, recibido el 11 de junio de 2004, en el cual solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia C-453 de 2002 en donde esta Corporación declaró la exequibilidad de la expresión "cuando el transporte lo suministre el empleador", contenida en el artículo 9° del Decreto Ley 1295 de 1994 "por el cual se determina la organización y administración del sistema de riesgos profesionales" en relación con los cargos formulados en el asunto bajo estudio, motivo por el que considera que en el presente caso no es necesario hacer planteamiento alguno distinto a que se declare la existencia de la cosa juzgada material por cuanto el contenido normativo acusado ya fue declarado exequible.

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la norma acusada hace parte de un Decreto dictado en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas en los términos del artículo 150-10 superior.

2. La materia sujeta a examen

Para el actor las expresiones "cuando el transporte lo suministre la Institución" vulneran el artículo 13 superior y consecuentemente el preámbulo y los artículos 2° y 25 superiores, por cuanto comportarían el establecimiento de una diferencia de trato entre trabajadores -en este caso miembros de la fuerza pública- que se encuentran en la misma situación, sin que exista una justificación legítima para ello.

Los intervinientes coinciden en afirmar que no asiste razón al actor en relación con la acusación que formula en contra de las expresiones referidas pues de ellas no se deriva ninguna discriminación contraria a la Constitución. Recuerdan así mismo que respecto de expresiones prácticamente idénticas1, contenidas en las normas que regulan el sistema general de riesgos profesionales, la Corte se pronunció en la Sentencia C-453 de 2002 en la que concluyó que las mismas no vulneraban la Constitución. En este sentido uno de los intervinientes solicita que la Corte se limite a reiterar en el presente caso los criterios

expuestos en la referida sentencia.

Por su parte el señor Procurador solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia C-453 de 2002 por considerar que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material y que en consecuencia no cabe hacer un nuevo pronunciamiento al respecto.

Corresponde a la Corte en consecuencia determinar si asiste o no razón al actor en relación con la acusación que formula en contra de las expresiones "cuando el transporte lo suministre la Institución" contenidas en el artículo 31 del Decreto 1796 de 2000 por la supuesta vulneración del artículo 13 de la Constitución y consecuentemente del Preámbulo y de los artículos 2° y 25 superiores.

3. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte considera necesario efectuar algunas precisiones relativas a i) el contenido y alcance de la norma en que se contiene la disposición acusada y ii) la no configuración en este caso del fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con lo decidido en la sentencia C-453 de 2002, que resultan pertinentes para el análisis de los cargos planteados en la demanda.

3.1 El contenido y alcance de la norma en que se contiene la disposición acusada

Cabe recordar que de acuerdo con el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 el Sistema Integral de Seguridad Social contenido en dicha Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, cuya vinculación a la institución haya sido anterior a la vigencia de la referida Ley 100 de 1993.

En este sentido, en relación con dichos servidores existen normas especiales que regulan su régimen de seguridad social2. Dentro de ellas se encuentra el Decreto 1796 de 2000 "por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993" que modificó

parcialmente el Decreto 094 de 1989 que con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993 que regulaba esta materia.

Dentro del Título V sobre "incapacidades, invalideces, enfermedad profesional y accidente de trabajo" del Decreto 1796 de 2000 se contiene el artículo 31 donde el Legislador incluyó las expresiones acusadas.

Según dicho artículo se entiende por accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga en el servicio por causa y razón del mismo, que produzca lesión orgánica, perturbación funcional, la invalidez o la muerte.

Dicho artículo señala que es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes impartidas por el comandante, jefe respectivo o superior jerárquico, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo.

Según la norma es igualmente accidente de trabajo el que se produce durante el traslado desde el lugar de residencia a los lugares de labores o viceversa, cuando el transporte lo suministre la Institución3, o cuando se establezca que la ocurrencia del accidente tiene relación de causalidad con el servicio.

Cabe precisar que esta última alternativa, a saber "cuando se establezca que la ocurrencia del accidente tiene relación de causalidad con el servicio", es específica de los servidores a los que se aplica dicha disposición pues ella no encuentra equivalente en el sistema general de riesgos profesionales (artículo 9° del Decreto 1295 de 1994).

3.2 La no configuración en este caso del fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con lo decidido en la sentencia C-453 de 2002

Ahora bien, en el presente caso la Corte debe examinar la incidencia que eventualmente pueda tener para la decisión que ha de tomarse, la Sentencia C-453 de 20024 que declaró la constitucionalidad, de las expresiones "cuando el transporte lo suministre el empleador" contenidas en el artículo 9° del Decreto 1295 de 1994, sentencia respecto de la cual el señor Procurador General de la Nación invoca la configuración del fenómeno de la cosa juzgada material referido a la acusación formulada en el presente proceso contra las expresiones "cuando el transporte lo suministre la Institución" acusadas contenidas en el

artículo 31 del Decreto 1796 de 2000.

Sobre este punto la Corte recuerda que la cosa juzgada constitucional es una institución jurídico procesal que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política; mediante ella se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. De la misma surge una restricción negativa consistente en la imposibilidad de que el juez constitucional vuelva a conocer y decidir sobre lo resuelto5. Igualmente ella comporta la prohibición para el Legislador de reproducir el contenido material de una norma declarada inexequible, evento en el cual la nueva norma debe ser igualmente declarada inexequible6.

La Corporación ha precisado que en el análisis de cosa juzgada en cada proceso concreto, corresponde a la Corte desentrañar frente a cada disposición, si efectivamente se puede predicar la existencia de cosa juzgada, sea ésta absoluta o material, que impida un nuevo pronunciamiento, así como si se está más bien ante una cosa juzgada aparente o ante una cosa juzgada relativa que permita una valoración de la norma frente al texto superior, en aras de garantizar tanto la integridad y supremacía de la Carta como de los fines y valores propios de la institución de la cosa juzgada7.

Ahora bien cabe destacar que dentro de los presupuestos que ha señalado la jurisprudencia constitucional para que se configure el fenómeno de la cosa juzgada material -que es a la que alude el señor Procurador en este caso- la Corte ha dicho que la disposición demandada respecto de la cual ella se predique debe tener el mismo contenido normativo que aquel que ya fue examinado por la Corte8.

Esta Corporación ha explicado así mismo que dicha identidad normativa debe apreciarse teniendo en cuenta tanto la redacción de las disposiciones demandadas como el contexto dentro del cual ellas se ubican, de tal forma que si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción.9 En el mismo sentido si el texto es el mismo pero el contexto normativo en el que se le reproduce es diferente no cabe predicar dicha identidad10.

Ahora bien, en el presente caso es claro que la redacción de las expresiones acusadas, a saber, "cuando el transporte lo suministre la Institución" no es idéntica a la de las expresiones que fueron declaradas exequibles por la Corte en la sentencia C-453 de 2002 -

frente a los cargos por la supuesta vulneración de los artículos 13,48 y 53 superiores-, a saber "cuando el transporte lo suministre el empleador". Así mismo es claro que el contexto normativo de cada una de dichas expresiones es así mismo diferente.

En efecto las expresiones que fueron declaradas exequibles en la sentencia C-453 de 2002 se contenían en el artículo 9 del Decreto 1295 de 1994 "por el cual se determina la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales", dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 11 del artículo 139 del la Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones" y cuyo texto completo es del siguiente tenor:

"Artículo 9o. Accidente de Trabajo.

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

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

En el presente caso dichas expresiones se contienen en el artículo 31 del Decreto 1796 de 2000 ""por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993" dictado por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 578 de 2000 "Por medio de la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y de policía nacional" y cuyo texto completo es del siguiente tenor:

"ARTICULO 31. ACCIDENTE DE TRABAJO. Se entiende por accidente de trabajo todo suceso

repentino que sobrevenga en el servicio por causa y razón del mismo, que produzca lesión orgánica, perturbación funcional, la invalidez o la muerte.

Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes impartidas por el comandante, jefe respectivo o superior jerárquico, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo.

Igualmente lo es el que se produce durante el traslado desde el lugar de residencia a los lugares de labores o viceversa, cuando el transporte lo suministre la Institución, o cuando se establezca que la ocurrencia del accidente tiene relación de causalidad con el servicio."

Como se desprende de dichos textos los artículos en que se contienen las expresiones aludidas no solo son diferentes en cuanto a su redacción sino que el contexto normativo en uno y otro caso es diferente.

Así las cosas es claro que en este caso en relación con las expresiones "cuando el transporte lo suministre la Institución" no puede predicarse la identidad en el contenido normativo a que ha hecho referencia la jurisprudencia para que se configure el fenómeno de la cosa juzgada material frente a los cargos ahora formulados en contra de las expresiones aludidas contenidas en el artículo 31 del decreto 1796 de 2000.

Empero, como a continuación pasa a explicarse, para la Corte es evidente que las mismas consideraciones que se expusieron en la Sentencia C-453 de 2002 para declarar la exequibilidad, por los cargos allí estudiados11, de las expresiones "cuando el transporte lo suministre el empleador", deben ser reiteradas por la Corte en relación con la acusación formulada en este proceso contra las expresiones acusadas contenidas en el artículo 31 del Decreto 1796 de 2000.

4. El análisis de los cargos por la supuesta vulneración del artículo 13 superior y consecuentemente del Preámbulo, y los artículos 2 y 25 superiores. Reiteración de los criterios expuestos en la sentencia C-453 de 2002

Para la actora las expresiones acusadas contenidas en el artículo 31 del decreto 1796 de 2000 vulneran el principio de igualdad y consecuentemente el Preámbulo y los artículos 2° y 25 superiores, por cuanto se estaría estableciendo una diferencia de trato entre trabajadores

-en este caso servidores de la Fuerza Pública-, que se encontrarían en la misma situación frente al hecho de un accidente y ello simplemente por la circunstancia de que el transporte se suministre o no por la institución a la que ellos pertenecen.

La Corte al respecto constata que la disposición acusada establece en este caso tratamiento diferente a situaciones distintas, al tiempo que responde a los criterios establecidos por esta Corporación para justificar la diferenciación que el legislador hace en ciertas circunstancias atendiendo elementos objetivos, razonables, proporcionados y que estén acordes con una finalidad constitucional legítima12.

En efecto, como ha dicho esta Corporación en forma reiterada:

" (…)en materia laboral es posible que puedan existir regímenes jurídicos diferentes que regulen diversos aspectos de la relación de trabajo entre los trabajadores y los patronos o empleadores, sean estos oficiales o privados, sin que por ello, en principio, pueda considerarse que por esa sola circunstancia se viole el principio de igualdad.

Así, lo primero que ha de tenerse en cuenta es que la norma regula dos situaciones de hecho diferentes, lo que justifica el trato diferencial impugnado por la actora.

En efecto una primera situación se configura por el evento en el que la Institución empleadora resuelve asumir el transporte de sus servidores, lo que implica el manejo de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que éste se realiza, y una segunda en la que el trabajador por sus propios medios, bien sea en un vehículo de su propiedad o en un transporte público, o en uno privado acude al trabajo o regresa de el, sin que en este último caso la institución empleadora tenga ninguna injerencia sobre las condiciones en que dicho traslado se efectúa.

Es pues objetivamente una situación diferente la que se plantea en cada caso, y ello bien podía ser tomado en cuenta por el Legislador al establecer la definición de accidente de trabajo en los términos señalados en el artículo censurado.

Cabe resaltar además que como se explicó en la sentencia C-453 de 2002 en esta materia la regulación acusada se basa en la teoría del riesgo creado, y en consecuencia es razonable que cuando el transporte lo suministra la Institución, el accidente que se

produzca se califique de profesional por cuanto en esa circunstancia se produce una especie de prolongación de la institución, y el servidor de la Fuerza pública, como subordinado, está sometido a las condiciones que se le fijen para su transporte.

Al respecto en la sentencia referida la Corte hizo las siguientes consideraciones que ahora se reiteran.

"Si se advierte además que, como atrás quedó explicado, el sistema de riesgos profesionales se basa en la teoría del riesgo creado, es lógico que cuando el transporte lo suministra el empleador, el accidente que se produzca se califique de profesional por cuanto en esa circunstancia se produce una especie de prolongación de la empresa, en la que el trabajador, como subordinado, está sometido a las condiciones que se le fijen para su transporte entre el sitio de trabajo y su residencia, razón por la que será el empleador el llamado a responder por los perjuicios que se llegaren a causar. Téngase en cuenta que en este caso el empleador determina y controla las condiciones en las que se realiza el transporte –elige el tipo de vehículo y el conductor, establece las condiciones para su uso y mantenimiento, señala las rutas, horarios etc- es decir que puede controlar o al menos circunscribir el riesgo que crea, en tanto que cuando el trabajador se transporta por sus propios medios ninguno de estos elementos se encuentra bajo su control."14

Así las cosas la circunstancia de que en la disposición demandada se defina como accidente de trabajo aquel que se presente cuando el transporte lo suministre la Institución, no puede entenderse como una determinación caprichosa o irrazonable del Legislador, sino que la misma responde a consideraciones precisas que como se ha visto están ligadas a la posibilidad de establecer una relación directa entre el hecho acaecido y el riesgo creado por la Institución empleadora al asumir el transporte de sus servidores.

Cabe destacar de otra parte que en el mismo orden de ideas en el caso del artículo 31 del Decreto 1796 de 2000 el Legislador estableció que no solamente se entiende por accidente de trabajo el que se produce durante el traslado desde el lugar de residencia a los lugares de labores o viceversa, "cuando el transporte lo suministre la Institución", sino también "cuando se establezca que la ocurrencia del accidente tiene relación de causalidad con el servicio".

Es pues a partir de elementos objetivos y razonables para el caso de la Fuerza pública que el

Legislador determinó las hipótesis en que se configura el accidente de trabajo, y dentro de ellas, el caso en que el transporte lo suministre la institución, por lo que desde este punto de vista el supuesto tratamiento discriminatorio a que alude el actor que establecerían las expresiones acusadas carece de sustento.

No asiste razón en consecuencia al demandante en relación con la violación del principio de igualdad (art. 13 C.P.), por lo que el cargo planteado en este sentido no está llamado a prosperar y así se señalará en la parte resolutiva de esta sentencia.

Ahora bien, dado que el actor sustenta su acusación por la supuesta vulneración del Preámbulo y de los artículos 2° y 25 superiores en el desconocimiento del principio de igualdad y que éste como acaba de demostrarse no se presenta en este caso, ha de concluirse que tampoco asiste razón al actor respecto de los cargos que deriva de la vulneración del artículo 13 superior y así se señalará igualmente en la parte resolutiva de esta sentencia.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLES, por los cargos formulados, las expresiones “cuando el transporte lo suministre la Institución”, contenidas en el artículo 31 del Decreto 1796 de 2000 “por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993”.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 Ver, entre otras la Sentencia C-671/02 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

3 Expresiones demandadas.

4 M:P. Álvaro Tafur Galvis. Decisión respecto de la Cual la Corte en la Sentencia C-582/02 se estuvo a lo allí resuelto frente a una demanda por la supuesta vulneración de los artículos 13 y 53 superiores.

5 Ver la Sentencia C-/04 M.P. Alvaro Tafur Galvis Exp 5117

6 Sentencia C-030/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis. Ver en el mismo sentido entre otras la Sentencia C-774/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

7 Al respecto, ver, entre otras las Sentencias C-113/93, C-925/00 y C-774/01. En relación con cada una de estas categorías la Corporación hizo la siguiente síntesis en la Sentencia C-774/01:

" a) De la cosa juzgada aparente.

Ha dicho la Corte que la cosa juzgada es apenas aparente, cuando la declaratoria de constitucionalidad de una norma, carece de toda motivación en el cuerpo de la providencia. En estos eventos "...la absoluta falta de toda referencia, aun la más mínima, a las razones por las cuales fue declarada la constitucionalidad de lo acusado..."7, tiene como consecuencia que la decisión pierda, "...la fuerza jurídica necesaria para imponerse como obligatoria en casos ulteriores en los cuales se vuelva a plantear el asunto tan sólo supuesta y no verdaderamente debatido..."7. Es decir que en este caso es posible concluir que en realidad no existe cosa juzgada y se permite una nueva demanda frente a la disposición anteriormente declarada exequible y frente a la cual la Corte debe proceder a "... a resolver de fondo sobre los asuntos que en anterior proceso no fueron materia de su examen y en torno de los cuales cabe indudablemente la acción ciudadana o la unidad normativa, en guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.."7

b)De la cosa juzgada formal y la cosa juzgada material.

La cosa juzgada formal se presenta "...cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su

estudio…”7, o, cuando se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual7. Esta evento hace que “ …no se pueda volver a revisar la decisión adoptada mediante fallo ejecutoriado..”7

Por su parte, la cosa juzgada material, “…se [presenta] cuando no se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposición cuyos contenidos normativos son idénticos. El fenómeno de la cosa juzgada opera así respecto de los contenidos de una norma jurídica…” 7.

Esta restricción tiene sustento en el artículo 243 de la Constitución Política, según el cual “ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto declarado inexequible por razones de fondo…”. De este modo la reproducción integral de la norma, e incluso, la simple variación del giro gramatical o la mera inclusión de un elemento normativo accesorio por parte de legislador, no afecta el sentido esencial de la disposición, y entonces se concluye que sobre la misma opera el fenómeno de la cosa juzgada.

Cuando una disposición es declarada inexequible, la cosa juzgada material produce como efecto, una limitación de la competencia del legislador (ordinario o extraordinario), que le impide reproducir el contenido material de la norma que no se ajusta a la Carta Fundamental, y en el evento que ello ocurra la Corte debe proferir un fallo de inexequibilidad por la violación del mandato dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política.

Cuando es declarada exequible una disposición, el fenómeno de la cosa juzgada material, produce como regla general la imposibilidad para la Corte Constitucional de pronunciarse sobre la materia previamente resuelta, ya que puede conducir a providencias contradictorias que afecten la seguridad del ordenamiento jurídico, o alteren la confianza legítima de los administrados en la aplicación de la Constitución, o vulneren el principio de la igualdad.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta la especial naturaleza de la cosa juzgada constitucional, es necesario advertir, que de manera excepcional, resulta posible que el juez constitucional se pronuncie de fondo sobre normas que habían sido objeto de decisión de exequibilidad previa. El carácter dinámico de la Constitución, que resulta de su permanente tensión con la realidad, puede conducir a que en determinados casos resulte imperativo que el juez constitucional deba modificar su interpretación de los principios jurídicos para ajustarlos a las necesidades concretas de la vida colectiva – aún cuando no haya habido

cambios formales en el texto fundamental -, lo que incide necesariamente en el juicio de constitucionalidad de las normas jurídicas. El concepto de "Constitución viviente" puede significar que en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, – que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades -, un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma. En estos casos, no se puede considerar que el fallo vulnera la cosa juzgada, ya que el nuevo análisis parte de un marco o perspectiva distinta, que en lugar de ser contradictorio conduce a precisar los valores y principios constitucionales y permiten aclarar o complementar el alcance y sentido de una institución jurídica7.

c) De la cosa juzgada absoluta y de la cosa juzgada relativa:

Se presenta cosa juzgada absoluta cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexequible en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional.

La cosa juzgada relativa se presenta de dos maneras:

-Explícita, cuando "…la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma puede ser nuevamente reexaminada en el futuro.."7, es decir, es la propia Corte quien en la parte resolutiva de la sentencia limita el alcance de la cosa juzgada "…mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta…"7.

Implícita, se presenta cuando la Corte restringe en la parte motiva el alcance de la cosa juzgada, aunque en la parte resolutiva no se indique dicha limitación, "…en tal evento, no existe en realidad una contradicción entre la parte resolutiva y la argumentación sino una cosa juzgada relativa implícita, pues la Corte declara exequible la norma, pero bajo el entendido que sólo se ha analizado determinados cargos…" 7. Así mismo, se configura esta

modalidad de cosa juzgada relativa, cuando la corte al examinar la norma constitucional se ha limitado a cotejarla frente a una o algunas normas constitucionales, sin extender el examen a la totalidad de la Constitución o de las normas que integran parámetros de constitucionalidad, igualmente opera cuando la Corte evalúa un único aspecto de constitucionalidad; así sostuvo que se presenta cuando: '. el análisis de la Corte está claramente referido sólo a una norma de la Constitución o a un solo aspecto de constitucionalidad, sin ninguna referencia a otros que pueden ser relevantes para definir si la Carta Política fue respetada o vulnerada." Sentencia C-774/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

8 Ver Sentencia C-030/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

9 Ver entre otras las sentencias C-427 de 1996. MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte señaló que el fenómeno de la cosa juzgada material se da cuando se trata, no de una norma cuyo texto normativo es exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino cuando los contenidos normativos son iguales.

10 ver Sentencia C-228/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa Y Eduardo Montealegre Lynett. A.V. Jaime Araujo Rentería.

11 Referentes como ya se señaló a la supuesta vulneración de los artículos 13, 48 y 53 superiores.

12 En relación con el juicio de igualdad y su aplicación por la jurisprudencia ver entre otras las sentencias C-530/93 y C-445 /95 M. P. Alejandro Martínez Caballero, C-601 de 2000 M.P., Fabio Morón Díaz, C-412/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-617/01 y C-233/02 M.P. Alvaro Tafur Galvis, C-742/01 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, con aclaración de Voto del Magistrado Jaime Araujo Rentería.

13 Sentencia C-654/97 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

14 Sentencia C-453/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis.