Sentencia C-336/12

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhibición para decidir de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda

CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO-Indemnización por culpa del empleador en accidentes de trabajo y enfermedades

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

NORMA ACUSADA-Ausencia de lectura sistemática en conjunto con el sistema de riesgos profesionales

SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES-Contenido/SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-Objetivos/RIESGOS PROFESIONALES-Alcance conceptual/RIESGO OBJETIVO-Jurisprudencia constitucional/RESPONSABILIDAD OBJETIVA CREADA A PARTIR DEL SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES-Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL DERECHO A LA IGUALDAD-Requisitos en la carga argumentativa

Esta Corporación ha indicado, refiriéndose a la carga argumentativa que corresponde al demandante, cuando la pretendida inconstitucionalidad se deriva de la vulneración del principio de igualdad, que no resulta suficiente que el actor aluda a la existencia de un trato diferenciado en relación con determinadas personas, aunado a la aseveración de que ello resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 13 superior sino que, resulta imperioso que se expongan además las razones con base en las cuales se considera que la referida diferencia en el trato resulta arbitraria y que se sustente la pretendida discriminación con argumentos de constitucionalidad dirigidos a cuestionar el fundamento de la medida. No es, el trato diferenciado de algunos de los destinatarios de la ley lo que determina per se el quebranto del principio de igualdad, sino la arbitrariedad, la falta de una justificación objetiva y razonable, que comporte realmente la configuración de una situación de discriminación.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ineptitud sustantiva

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos deben cumplirse materialmente/CORTE CONSTITUCIONAL-Control por vía de acción pública de inconstitucionalidad no es oficioso/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Deber de certeza de cargos de inconstitucionalidad

Referencia: expediente D-8845

Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 216 (Parcial) del Código Sustantivo del Trabajo.

Demandante: Andrés Eduardo Dewdney Montero

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Adriana Guillen Arango (E), 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,

1. ANTECEDENTES

El ciudadano Andrés Eduardo Dewdney Montero, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 216 (parcial) del Código Sustantivo del Trabajo.

Luego de los trámites de rigor, la demanda fue fijada en la Secretaría de la Corte para permitir la participación ciudadana. Posteriormente, el señor Procurador General emitió el concepto de su competencia.

1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del artículo acusado.

CAPÍTULO II

ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES

ARTICULO 216. CULPA DEL EMPLEADOR. Cuando exista culpa suficiente comprobada del {empleador} en la ocurrencia del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, está obligado a la indemnización total y ordinaria por perjuicios pero del monto de ella debe descontarse el valor de las prestaciones en dinero pagadas en razón de las normas consagradas en este Capítulo.

El demandante señala que la norma acusada vulnera el preámbulo y los artículos 1, 13 y 53 de la Constitución Política, por tanto, solicita la declaración de inexequibilidad por las siguientes razones:

1. Recuerda el actor que en la legislación colombiana en materia laboral, el trabajador es la parte débil de un contrato, por lo tanto la ley busca protegerlo y garantizar la justicia social en el vínculo laboral, teniendo en cuenta que el trabajo representa para el empleado su medio de subsistencia y, en consecuencia, éste no puede asumir el no pago de la indemnización de perjuicios si no hay culpa del empleador en el accidente o enfermedad.

Así, no es posible un orden social justo, como el que ordena el Preámbulo de la Constitución, ya que el trabajador estaría "compartiendo con el empleador el riesgo de la actividad económica que éste desarrolla" al punto de tener que asumir la indemnización de perjuicios plena y ordinaria si su enfermedad o accidente de trabajo no son por culpa del empleador.

Añade el demandante que los riesgos laborales son, a la vez, sociales y, si el trabajador tiene que asumir la indemnización de perjuicios en el caso de que no haya culpa del empleador, pues no puede decirse que existe un orden social justo. "Si el trabajo es inherente al hombre, los riesgos de la actividad laboral deben ser mirados desde una óptica que garantice la solidaridad de los mismos precisamente por ser riesgos sociales, ameritan un trato justo en el contexto de lo que consagra el preámbulo de la Constitución como orden social justo".

1. Respecto de la violación del artículo 13 de la Constitución Política, el actor manifiesta que el derecho fundamental a la igualdad se ve vulnerado en la medida en que la indemnización total y ordinaria de perjuicios no puede ser un derecho al que tenga el trabajador sólo en el caso de culpa del empleador, pues esta indemnización es una consecuencia del riesgo inevitable que emana del desarrollo de una actividad como subordinado a otra persona, "el riesgo que es creado por el empleador que se beneficia del mismo".

Para el demandante, al diferenciar la reparación plena de perjuicios en el caso de culpa o no del empleador, discrimina a los trabajadores que sufren enfermedad o accidente de trabajo sin culpa del empleador, ya que ellos no tendrán derecho a que se les repare plenamente, lo cual genera una desventaja frente a los que sufren daños y perjuicios causados por el empleador en la realización del accidente o enfermedad.

1. INTERVENCIONES

1. Federación de Aseguradores Colombianos – FASECOLDA

La Federación de Aseguradores Colombianos – FASECOLDA, a través de apoderado, intervino en el proceso y solicitó a la Corte declarase INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo, o en subsidio, la EXEQUIBILIDAD de la disposición acusada, haciendo el siguiente análisis:

El interviniente agrupa sus razones en tres secciones que se oponen a la solicitud de inexequibilidad de la disposición: i) razones de carácter formal, ii) de orden constitucional y

iii) de orden conceptual.

1. En relación con la solicitud de un pronunciamiento inhibitorio, señala que el demandante al confrontar el aparte demandado con la constitución lo hace de manera genérica, difusa y subjetiva, con algunas imprecisiones o afirmaciones equívocas. Anota también, que al hacer la trascripción de la norma demandada hay inexactitudes. De igual manera, una de las consecuencias de eliminar sólo el aparte demandado sería que la norma perdiera todo sentido.

1. En forma subsidiaria, FASECOLDA solicita la exequibilidad de la disposición. Aduce que la apreciaciones del accionante en relación con artículo 216 del C.S.T, referidos a que es "contraria al orden social justo" por considerar que "el beneficio de la actividad laboral es para el empleador y no para el trabajador" es totalmente errado pues la relación que surge de un contrato laboral es bilateral, conmutativa y regulada por la ley, lo cual lleva a concluir que, aunque no se pueden equiparar los resultados económicos para el empleador y el trabajador, tampoco se puede sostener que el trabajador no recibe algún beneficio de dicha relación laboral.

Para el interviniente, es totalmente regresivo el pensar que un empleador deba asumir indemnizaciones por cada accidente o enfermedad de sus empleados, y por el contrario, esta premisa fue superada hace más de 60 años con la creación de sistemas de aseguramiento, que incluso son más beneficiosos para todos los trabajadores.

Respecto de la vulneración al derecho a la igualdad refiere que "son situaciones disímiles jurídicamente las que se producen con la presencia de un elemento subjetivo o sin él, como también lo son cuando ha mediado la fuerza mayor o el caso fortuito, pues en presencia de ellos puede también sufrirse un accidente o una enfermedad y ello no puede generar a cargo del Sistema de Riesgos Profesionales ni del empleador (tampoco del Estado, en principio), la obligación al pago de una indemnización total de perjuicios".

En relación con el derecho a la dignidad humana el actor se basa en supuestos errados como el que el empleador crea riegos laborales con su actividad, siendo que estos riesgos son potenciales de ocurrir o no, el empleador no crea los riesgos como "veladamente aparece en la argumentación de la parte actora". De esta manera, la actividad del empleador no impide la vida digna del trabajador, en cambio, le permite a éste "obtener los recursos para atender sus necesidades vitales y las de sus familiares".

1. En el campo conceptual es necesario puntualizar que el demandante desconoce o ignora la existencia de la ley 6ª de 1945 y la ley 64 de 1946 que consagran el derecho que tiene un trabajador de ser indemnizado por daños que ocasione un accidente de trabajo o enfermedad profesional, e inclusive la normativa que subrogo los riesgos profesionales para pasar a ser asumidos por el entonces Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

En relación con los accidentes o enfermedades surgidos del desempeño laboral y las surgidas por culpa del empleador, se debe aclarar que es imposible equipararlas, e inclusive compararlas pues una se trata del riesgo objetivo el cual fue trasladado al sistema de riesgos profesionales y la otra emana del riesgo subjetivo, por lo tanto es imposible una misma regulación para las dos para otorgarles las mismas consecuencias.

1. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI

El representante legal de la ANDI, intervino en el proceso y solicitó que la Corte Constitucional se declare INHIBIDA para decidir por ineptitud sustantiva de la demanda, o, en caso de fallar de fondo, se declare la EXEQUIBILIDAD del aparte demandado.

1. Sobre la ineptitud sustantiva de la demanda considera el interviniente que la demanda no "contiene un desarrollo de los cargos de constitucionalidad, sino la existencia tozuda de las opiniones del demandante. La demanda, en otras palabras, no es más que circunloquios y sofismas".

Arguye también, la entidad, que si lo que el demandante pretende es que "sea el empleador el que asuma la indemnización total de los perjuicios, cometió un error en los apartes que impugnó del artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo; ya que si esos apartes impugnados fueran, en gracia de discusión, declarados inexequibles, la consecuencia sería precisamente, que el empleador no tendría obligación alguna de indemnizar los perjuicios derivados del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional".

De igual manera, si lo que pretende es que "sea la administradora de riesgos profesionales la que asuma la indemnización total de los perjuicios, debió demandar las disposiciones que regulan este sistema."

1. Es necesario precisar que la responsabilidad subjetiva de que trata el artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo, no contradice el régimen de responsabilidad objetiva pues, al cumplir el empleador con las obligaciones del sistema, trasfiere a las administradoras de riesgos, el pago de las prestaciones derivadas del accidente de trabajo y/o enfermedad profesional, porque no tendría sentido que el empleador afilie a sus trabajadores al sistema y además continúe en cabeza de él, el riesgo.

En el tema de la naturaleza del sistema general de riesgos profesionales, la Corte, en múltiples sentencias, entre ellas la T-1235 de 2008, ha dicho que éste debe asumir las obligaciones correspondientes al empleador en materia de protección y seguridad laboral.

Sobre las diferencias entre la responsabilidad del régimen de riesgos profesionales y la responsabilidad subjetiva del artículo 216 del Código Sustantivo del trabajo, menciona varias

sentencias de la Corte Suprema de Justicia.

Concluye este punto aduciendo que “lejos de contravenir el régimen de responsabilidad objetiva que la ley y la jurisprudencia colombianas han establecido para el sistema de riesgos profesionales, lo complementan y ofrecen mayor garantía al empleado”

1. Menciona la sentencia C-543 de 2007, de la Corte Constitucional, en la que se concluye que “los recursos del sistema de seguridad social, incluidos los de riesgos profesionales, son limitados; por lo tanto, ellos deben ser administrados de forma eficiente y sin afectar la sostenibilidad del mismo”.

1. Concluye el interviniente diciendo que la Corte Constitucional en muchas ocasiones ha dicho que el legislador, en tratándose de la seguridad social, tiene amplia potestad de configuración normativa y “sólo si de manera directa la norma vulnera derechos fundamentales, o viola claros mandatos constitucionales, o incurre en regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionados, deberá el juez declarar la inconstitucionalidad de la norma.”

1. Ministerio de Trabajo

En la oportunidad procesal prevista, el Ministerio intervino para solicitar que la Corte se declare INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo, o en subsidio defender la constitucionalidad de la norma acusada.

1. El interviniente hace un listado de hechos y fundamentos por los cuales el demandante no tiene la razón en su petición, concluyendo en este punto suprimir la culpa del empleador acaba con “la indemnización plena u ordinaria de perjuicios del artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo, y rompe el principio de progresividad” quitándole al trabajador y/o beneficiarios la posibilidad de recibir una indemnización por daños y perjuicios por parte del empleador.

1. Es necesario mantener la distancia e independencia de la enfermedad o accidente laboral por culpa del empleador y las emanadas de la actividad, pues “la culpa suficientemente comprobada del empleador, es la esencia de la responsabilidad civil u ordinaria de perjuicios, por fuera de la responsabilidad laboral que asumen las Administradoras de Riesgos Profesionales; así la responsabilidad laboral será parte de la seguridad social y la plena y ordinaria de perjuicios parte del campo civil.”

1. Respecto de la violación al preámbulo de la Constitución no se acredita pues al adquirir una enfermedad o suceder un accidente laboral por culpa del empleador le da el derecho al trabajador de ser indemnizado total y ordinariamente de perjuicios, por la culpa patronal más no por el riesgo de su actividad.

1. Menciona que la Corte Constitucional ha señalado que para que exista real violación al derecho a la igualdad deben existir situaciones iguales, lo cual, en este caso, no se presenta, pues "la responsabilidad laboral, es automática, tarifada y objetiva, la cual se encuentra determinada en el Decreto 1295 de 1994, y la responsabilidad civil u ordinaria de perjuicios requieree la culpa suficientemente comprobada, no es tarifada, ni objetiva, siendo completamente diferentes" por lo cual el juicio de igualad no se puede realizar, tanto así que la culpa del empleador es la esencia de la diferencia entre la responsabilidad y la civil en el Sistema General de Riesgos Profesionales."

1. El aparte demandado no viola la dignidad humana colocando al empleado en una situación compleja de tener que probar la culpa de su empleador, puesto que "la responsabilidad civil no puede fundamentarse en una presunción de culpa patronal, se debe comprobar dicha culpa y el perjuicio, lo cual no afecta derecho fundamental, ni el principio de la dignidad humana".

Si el principio de dignidad humana nos llevara a pensar que el trabajador tiene derecho a que se le indemnice plena y ordinariamente siempre que se cause un accidente o enfermedad laboral, sin importar si es culpa o no del trabajador o si proviene del ejercicio mismo de su actividad laboral, se estarían violando todos los derechos de la empresa, la cual sería condenada sin juicios, debido proceso y defensa.

1. El interviniente solicita a la Corte, apreciar algunas sentencias de la Corte Suprema de Justicia, que enuncia, tendientes a señalar las diferencias y características de responsabilidad civil e indemnización plena como son las sentencia 27/01/94, expediente 6143,M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; 15/07/94, expediente 6681, M.P. Hugo Suescún Pujols; 04/09/95, expediente 7542, M.P. Rafael Méndez Arango; 23/01/96, Expediente 7995, M.P. Rafael Méndez Arango; 12/02/96, Expediente 8195, M.P. Rafael Méndez Arango; 08/05/97, expediente 9389, M.P. Rafael Méndez Arango y 10/09/97, Expediente 9806, M.P. Jorge Iván Palacio.

1. De la misma manera, se solicita rechazar la petición del demandante, de que las ARP asuman la indemnización plena y ordinaria que le correspondería al empleador por cuanto se rompe con el principio de sostenibilidad financiera pues el sistema de Riesgos Profesionales no está ideado para cubrir daños materiales, morales y fisiológicos emanados de la culpa patronal.

1. El interviniente concluye que:

“1) La demanda carece de las razones precisas y concretas por las cuales se estructura la acción de inconstitucionalidad contra la norma demandada, no existe el motivo o fundamento de la violación a la constitución política, y no se consagra en que artículos de manera específica existe el quebrantamiento Constitucional.

2) Los anteriores argumentos demuestran como efectivamente existe una ineptitud en la presente demanda, careciéndose de un examen de fondo y una edificación de cargos que demuestren la inconstitucionalidad de la norma demandada.”

1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional se INHIBA de pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

3.1 El Ministerio Público comienza su análisis jurídico señalando la regulación de cada régimen en Colombia “El primero, previsto en el artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo, que contiene la expresión demandada, se funda en la hipótesis de la culpa probada del empleador y le impone la obligación de pagar una indemnización total y ordinaria de los daños. El segundo, previsto en el Libro III, artículos 249 y siguientes de la Ley 100 de 1993, desarrollado por la Ley 776 de 2002 y el Decreto 1295 de 2004, se funda en la hipótesis del riesgo y le impone a las entidades que hacen parte de la seguridad social, en particular del sistema general de riesgos profesionales, la obligación de pagar una indemnización conforme a unas tarifas reguladas”.

3.2 Considera que los dos regímenes no son equiparables ya que “en el primero existe culpa probada del empleador, mientras que en el segundo no existe culpa probada de ninguna persona. Esto implica que el primero es un régimen de responsabilidad subjetiva, en el cual es menester demostrar de manera suficiente y adecuada la existencia del daño, la culpa del empleador y el nexo causal entre ambos. También implica que el segundo es un régimen de responsabilidad objetiva, en el cual no es necesario demostrar la culpa de ninguna persona, sino que es suficiente demostrar la existencia del daño y el nexo causal entre éste y el ejercicio de la profesión u oficio del trabajador”.

3.3 Argumenta que el demandante trata de equiparar los regímenes, pretendiendo que se declare la inexequibilidad del segundo de ellos, argumentando que la indemnización debe ser total y ordinaria, pero para el ministerio Público, si esa es su intención escogió el camino equivocado pues lo correcto era demandar la normativa del sistema de riesgos profesionales.

De esta manera, si se sacara de la regulación el aparte demandado, se suprimiría “el régimen de responsabilidad del empleador, consecuencia que no es querida por el actor y que, no sobra advertirlo, constituiría una grave desprotección del trabajador y una medida regresiva en materia de seguridad social, que iría en contra del claro mandato de varios

tratados que hacen parte del bloque de constitucionalidad".

Así las cosas, el Procurador considera que "la demanda no cumple con las condiciones de especificidad, pertinencia y suficiencia, que se requieren para que la Corte pueda pronunciarse de fondo sobre ella".

1. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 216, parcial del Código Sustantivo del Trabajo, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativo que forman parte de una ley.

1. PROBLEMA JURÍDICO

El demandante considera que el artículo 216 del Código Sustantivo de Trabajo vulnera el preámbulo y los artículos 1, 13 y 53 de la Constitución Política. Lo anterior por cuanto sólo el trabajador cuyo accidente o enfermedad laboral ha sido ocasionada por culpa de su patrono tendrá derecho a una indemnización de perjuicios, mientras que lo demás quedan desprotegidos.

En este sentido, al diferenciar la reparación plena de perjuicios en el caso de culpa o no del empleador, se discrimina a los trabajadores que sufren enfermedad o accidente de trabajo sin culpa del empleador, ya que ellos no tendrán derecho a que se les repare plenamente, lo cual genera una desventaja frente a los que sufren daños y perjuicios causados por el empleador en la realización del accidente o enfermedad.

Todos los intervinientes solicitan a esta Corporación declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por cuanto la argumentación esgrimida por el actor se basa en juicios vagos e indeterminados y olvida la existencia del sistema de riesgos profesionales que ampara la responsabilidad objetiva del riesgo laboral. De otro lado, de forma subsidiaria solicitan la exequibilidad de la disposición por cuanto la creación de un sistema de aseguramiento ofrece, al contrario de lo sostenido por el accionante, una protección reforzada al trabajador que en el caso de desaparecer implicaría una medida regresiva.

Planteado entonces el debate constitucional, esta Corporación debe establecer previamente si la demanda presentada por el ciudadano Andrés Eduardo Dewdney Montero, permite un pronunciamiento de fondo.

4.2.1. LA INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad1. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

4.2.1.1 Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que estos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha reiterado, en numerosas ocasiones, que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad. En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado.

4.2.1.2 En este contexto, en Sentencia C-1052 de 20012, esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, pues de no ser así, la decisión que adopte la Corte necesariamente debe ser inhibitoria3.

En otras palabras, la falta de formulación de una demanda en debida forma, impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con el Texto Superior, ya que carece de cualquier facultad oficiosa de revisión del ordenamiento jurídico. En la referida providencia se explicó lo que debe entenderse por cada uno de estos requisitos en los siguientes términos:

La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de 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.

(….)

Las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto 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 demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de 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.” (Subrayado fuera del texto).

4.2.1.3. Esto implica entonces que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

Considera la Sala que, en primer lugar, a pesar que el actor dirige su demanda por la supuesta violación de los artículos 1, 13 y 53 Constitucionales, no expone las razones por las cuales considera que el artículo 216 del Código Sustantivo transgrede los postulados contenidos en el artículo 1 y 53, y por tanto no es posible hacer un pronunciamiento sobre los mismos. En segundo lugar, frente al artículo 13 de la Constitución, además de que el actor

realiza juicios subjetivos sobre la norma, la demanda no cumple con el requisito de certeza por cuanto: (i) recae de una interpretación de la disposición acusada deducida por el actor realizando una lectura aislada de la misma y (ii) no es la disposición acusada de la que se predica la supuesta transgresión a la Norma Superior.

4.2.2 Ausencia de una lectura sistemática de la norma acusada en conjunto con el sistema de riesgos profesionales

4.2.2.1 Observa la Sala que el demandante parte de una premisa equivocada y olvida que el fin mismo de la creación del sistema de riesgos profesionales, es el traslado del riesgo objetivo de la actividad laboral que antes se encontraba en cabeza del patrono hacia un sistema de aseguramiento.

En efecto, éste se estructura a partir de la existencia de un riesgo creado por el empleador, en la que no se toma en cuenta la culpa sino que se establece una responsabilidad objetiva por cuya virtud el sistema obligado a reparar los perjuicios que sufre el trabajador al desarrollar su labor en actividades de las que el empresario obtiene un beneficio4.

4.2.2.2 No sobra recordar que en desarrollo del derecho a la seguridad social (art. 48 C.P.) se expidió, por el Congreso de la República, la Ley 100 de 1.993 "por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", como "el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad". Como componentes de dicho sistema integral el Legislador estableció los regímenes generales de (i) pensiones (ii) salud, (iii) riesgos profesionales y (iv) los servicios sociales complementarios definidos en la misma ley.

En el Libro Tercero de la Ley 100 de 1993, el legislador consignó algunas disposiciones relacionadas con el Sistema general de riesgos profesionales5, y en el artículo 139-11 de la misma, revistió al Presidente de facultades extraordinarias para organizar la administración de dicho sistema. En ejercicio de las misma se expidió el Decreto Ley 1295 de 1994, donde se dispone que el sistema general de riesgos profesionales comprende "el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan" (art. 1o)."

El artículo 2 del Decreto fijó como objetivos del sistema los siguientes:

a. "Establecer las actividades de promoción y de prevención tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de la población trabajadora, protegiéndola contra los riesgos derivados de la organización del trabajo que puedan afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo tales como los físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad;

a. Fijar las prestaciones de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por incapacidad temporal a que haya lugar frente a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional;

a. Reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez, que se deriven de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional y muerte de origen profesional, y

a. Fortalecer las actividades tendientes (sic) a establecer el origen de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y el control de los agentes de riesgo profesional"

El artículo 8 de dicho Decreto precisa que constituyen riesgos profesionales el accidente que se produce como consecuencia directa del trabajo o labor desempeñada, y la enfermedad que haya sido catalogada como profesional por el Gobierno Nacional.

4.2.2.3 Ahora bien, como lo recuerdan todos los intervinientes, con la creación de esta forma de aseguramiento, el legislador, con el propósito de proteger a los trabajadores de las contingencias o daños que sufran como consecuencia de la relación laboral, ha impuesto la obligación a los empleadores de trasladar los riesgos a entidades especializadas en su administración, mediando una cotización a cargo exclusivamente del empleador6 y ha determinado claramente las prestaciones a las que tendrán derecho los trabajadores que se vean afectados por una contingencia de origen profesional7.

En ese orden, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional la concepción misma del sistema "implica que las entidades aseguradoras asumen el riesgo objetivo que en principio tendrían los empleadores pero que por virtud de la ley y en aras de otorgar una mayor protección a los trabajadores, se les traslada a ellas, mediando, una cotización que se encuentra a cargo del patrono. La función que cumplen es entonces prevenir, atender y proteger a la población trabajadora de los efectos causados por accidentes y enfermedades que les puedan ocurrir con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan."8 Específicamente, en la sentencia C-453 de 2002, esta Corporación se refirió a la teoría del riesgo creado que el legislador adoptó en esta materia. Sobre el particular dijo:

"Ahora bien, como lo recuerda el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el Sistema de Riesgos Profesionales se estructura a partir de la existencia de un riesgo creado por el empleador. El Legislador acoge en esta materia la teoría del riesgo creado en la que no se toma en cuenta la culpa del empleador sino que se establece una responsabilidad objetiva por cuya virtud resulta obligado a reparar los perjuicios que sufre el trabajador al desarrollar su labor en actividades de las que el empresario obtiene un beneficio 9.

Actualmente la Ley con el propósito de proteger a los trabajadores de las contingencias o daños que sufran como consecuencia de la relación laboral, ha impuesto la obligación a los empleadores de trasladar ese riesgo a entidades especializadas en su administración, mediando una cotización a cargo exclusivamente del empleador10 y ha determinado claramente las prestaciones a las que tendrán derecho los trabajadores que se vean afectados por una contingencia de origen profesional11.

En ese orden de ideas las entidades Administradoras de Riesgos Profesionales, bajo un esquema de aseguramiento,- en el que las cotizaciones o primas, que el empleador entrega al sistema por cada uno de los trabajadores afiliados, generan una mutualidad o fondo común, con el cual se financian las prestaciones anotadas -, deben ocuparse de brindar a los trabajadores la prestación de los servicios de salud que requieran, así como asumir el reconocimiento y pago oportuno de las prestaciones económicas establecidas en el Decreto Ley 1295 de 1994 –incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, pensión de invalidez, pensión de sobrevivientes, auxilio funerario -, al tiempo que deben realizar actividades de prevención, asesoría y evaluación de riesgos profesionales, y promover y divulgar programas de medicina laboral, higiene industrial, salud ocupacional y seguridad industrial12."

4.2.2.4. De igual manera, la Corte Suprema de Justicia ha interpretado el alcance del artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo y ha señalado que éste constituye un régimen distinto al de responsabilidad objetiva creado a partir de la creación del Sistema de Riesgos Profesionales. Sobre el particular en Sentencia del 1 de junio de 2010 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia señaló:

Al respecto se reitera lo dicho por esta Corporación en sentencia radicación 27501 del 4 de julio de 2006:

"Respecto a la diferencia de la regulación de estas dos clases de responsabilidades, esto es, la prevista para el Sistema de Seguridad Social Integral – Sistema de Riesgos Profesionales, y la señalada para el empleador que incurra en culpa patronal, en casación del 30 de junio de 2005 radicado 22656, reiterada en decisión del 29 de agosto de igual año radicación 23202, esta Corporación puntualizó:

" (…) es del caso precisar que para que se cause la indemnización ordinaria y plena de perjuicios prevista en el artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo exige la ley, amén, obviamente, de la ocurrencia del riesgo, esto es, el accidente de trabajo o la enfermedad profesional, la culpa suficientemente comprobada‟ del empleador; a diferencia de lo que ocurre con las prestaciones económicas y asistenciales tarifadas previstas, hoy, en los artículos 249 y siguientes de la Ley 100 de 1993, Ley 776 de 2002 y demás normas que las reglamentan, especialmente las contenidas en el Decreto 1295 de 1994, que se causan por el mero acaecimiento de cualquiera de las contingencias anotadas, sin que para su concurso se requiera de una determinada conducta del empleador.

"Dicha diferencia estriba, entonces, esencialmente, en que la segunda de las responsabilidades señaladas, es decir, la del Sistema General de Riesgos Profesionales, es de carácter eminentemente objetivo, de modo que, para su definición, basta al beneficiario de las prestaciones que de ella se desprende acreditar el vínculo laboral y la realización del riesgo con ocasión o como consecuencia del trabajo; en tanto que, la responsabilidad que conlleva la indemnización ordinaria y total de perjuicios tiene una naturaleza subjetiva, de modo que, su establecimiento amerita, además de la demostración del daño a la integridad o a la salud del trabajador con ocasión o como consecuencia del trabajo, la prueba del incumplimiento del empleador a los deberes de protección y seguridad que, según lo señalado por el artículo 56 del Código Sustantivo del Trabajo, de modo general le

corresponden.

“Este sistema dual de responsabilidad asegura, por una parte, que el Sistema General de Riesgos Profesionales cubra los riesgos que por su propia naturaleza genera el trabajo; y, de otro lado, que los daños ocasionados al trabajador por conducta culposa y dolosa de su empleador le sean resarcidos total y plenamente, atendiéndose el régimen general de las obligaciones.

“Dichas responsabilidades comportan un nexo de causalidad entre el trabajo y el accidente de trabajo o la enfermedad profesional que afectan la salud o integridad del trabajador. Nexo que, en términos del accidente de trabajo, se produce „por causa o con ocasión del trabajo‟, como lo prevé el artículo 9º del Decreto 1295 de 1994; y, en materia de enfermedad profesional, como consecuencia obligada y directa de la clase de trabajo que desempeña el trabajador‟, como lo dice el artículo 11 ibídem. “

4.2.2.5. No obstante lo anterior, el actor no explica las razones por las cuales, a pesar de la existencia de un régimen de aseguramiento de los riesgos causados, sin consideración a la culpa del empleador, en su opinión, el trabajador cuyo accidente ocurrió sin esta última se encuentra desprotegido. Además, el actor ataca un régimen distinto de responsabilidad del que pretende se predica la supuesta vulneración de la Constitución. Así, si lo que pretende es demostrar insuficiencia de las prestaciones otorgadas por el sistema de riesgos profesionales, es en relación con las disposiciones legales que lo regulan que el actor debe demostrar la supuesta transgresión de los postulados constitucionales.

4.2.2.6. De otro lado, la jurisprudencia constitucional ha establecido requerimientos especiales cuando lo que se busca es la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma por supuesta vulneración del derecho a la igualdad. En efecto, ha dicho la Corporación que la carga argumentativa se acrecienta y por tanto, “la condición esencial para que se consolide un cargo por vulneración del principio de igualdad consiste en la identificación de un tratamiento diferenciado a dos personas o grupos de personas que se encuentren en idénticas circunstancias.”13 De la misma manera, en la Sentencia C-264 de 2008 dijo que el simple hecho de que el legislador establezca diferenciaciones, no lleva consigo una vulneración del derecho a la igualdad. Por tanto, no es válido para los demandantes hacer juicios genéricos, sino que deben presentar las razones por las cuales las situaciones son idénticas y sustentar por qué el trato diferenciado es arbitrario. Dijo la Corte:

4.2.3. La supuesta transgresión a la Constitución no proviene de la disposición atacada

4.2.3.1 En relación con el requisito de certeza, la Corte ha sido enfática en señalar que el demandante debe atacar la norma de la cual se deriva la supuesta inconstitucionalidad y no otra diferente. Lo anterior por cuanto el control por vía de acción pública de inconstitucionalidad no es oficioso.

Precisamente, en Sentencia C-447 de 199714, se manifestó que: “(…) no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal (…)”.

En efecto, la condición de certeza del cargo implica la necesidad de acusar un precepto legal del cual se extrae la regla que al compararse con la Constitución puede resultar contraria a ella. Es decir, que el reproche formulado se predique directamente de la disposición atacada. Dicho en otros términos, el cargo de inconstitucionalidad es cierto cuando la acusación que formula el demandante recae sobre una norma jurídica o un precepto legal que "tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto"15 y cuando las razones de inconstitucionalidad se predican del texto normativo acusado.

Así, la Corporación se ha declarado inhibida o ha confirmado el rechazo de una demanda cuando lo que se pretende es atacar una norma frente a la cual no se deduce el contenido normativo presentado por el actor, por cuanto el mismo proviene de una norma no presentada en su escrito de demanda.

4.2.3.2. En el Auto 107 de 200516, la Sala confirmó el rechazo de una demanda de inconstitucionalidad por cuanto el demandante deducía efectos que en realidad provenían de una disposición no demandada, relacionada con la facultad de las empresas sociales del Estado de contratar con terceros. Consideró la Sala:

Ello significa que es una norma distinta de la acusada la que puede facultar a las empresas sociales del Estado del nivel territorial para cumplir sus funciones a través de contratación con terceros o convenios con entidades públicas o privadas, o mediante operadores externos, y que, por tanto, la que se examina, por no contemplar dicha facultad, no tiene los efectos inconstitucionales que le atribuye el demandante en relación con el empleo y la carrera administrativa.

Por consiguiente, el contenido normativo impugnado por el demandante no es real o cierto, y sólo es una deducción subjetiva de aquel, defecto éste que por no haber sido corregido en el escrito de corrección de la demanda genera el rechazo de la misma.

En igual sentido se pronunció la Sentencia C-1084 de 200817. En aquella oportunidad, la Corporación se declaró inhibida frente a una demanda presentada por el artículo 53, (parcial) de la Ley 1151 de 2007, en razón a que los argumentos deducidos por el actor relacionadas con la integración del transporte masivo, no se deducía de la disposición cuestionada sino de las definiciones de la Ley 1151 de 2007, no atacadas por vía de la acción pública. Señaló la Sala:

"Por el contrario, el cargo no cumple el requisito de certeza cuando el actor deduce una proposición que no ha sido expresamente suministrada o no surge de la intención del legislador al regular determinados supuestos, pues no sólo resultaría absurdo ejercer el control sobre una norma inexistente, sino que desnaturalizaría el carácter rogado de la acción, el hecho de que la Corte decida "reemplazar su contenido y fundamentos o extenderla más allá de lo que exige una integración normativa razonable y necesaria"18 o que, para iniciar el control de constitucionalidad, el juez le haga decir a la norma algo que no lo dice.

Así las cosas, es claro que el cuestionamiento sobre la existencia de empresas privadas que prestan el servicio colectivo y la manera como se integran al sistema de transporte masivo no se deriva de los textos acusados sino de la definición que el artículo 53 de la Ley de Plan

Nacional de Desarrollo (segundo inciso) hace del subsistema de transporte complementario, lo cual, como se evidencia en los antecedentes de esta providencia, no fue objeto de demanda. Luego, es evidente que el supuesto del cual parten las acusaciones formuladas por el demandante no recae sobre el texto normativo acusado sino sobre otra disposición que no fue impugnada." (Resaltado fuera del texto)

4.2.3.3. Estas referencias muestran que en el presente caso, la demanda no cumple con el requisito de certeza en relación con la supuesta vulneración del artículo 13 de la Constitución Política, por cuanto como lo señalaron varios intervinientes, la supuesta inconstitucionalidad alegada por el demandante no se deduce del texto acusado. En efecto, si lo que pretende el interviniente es atacar la insuficiencia de las prestaciones del régimen de riesgos profesionales, que como se ha dicho reiteradamente, regula el riesgo sin culpa, es decir, objetivo, ha debido atacar las normas que lo regulan y que se encuentran contenidas en la Ley 772 de 2002. En efecto, el artículo 1 de dicha normatividad dispone que todo "afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales que, en los términos de la presente ley o del Decreto-ley 1295 de 1994, sufra un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, o como consecuencia de ellos se incapacite, se invalide o muera, tendrá derecho a que este Sistema General le preste los servicios asistenciales y le reconozca las prestaciones económicas a los que se refieren el Decreto-ley 1295 de 1994 y la presente ley."

De esta manera, la demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo, no permite activar el control de constitucionalidad, por lo cual, al asistirle razón al señor Procurador General de la Nación y algunos intervinientes, la Corte habrá de inhibirse de hacer pronunciamiento de fondo.

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para decidir de fondo, en relación con los apartes acusados del artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo, por ineptitud sustantiva de la demanda

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ADRIANA MARÍA GUILLEN ARANGO

Magistrada (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

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 Dice la citada norma: "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. Los 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".

2 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

3 Sentencia C-641 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Tomado de las Sentencias C-1052 y 1193 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras

4 En relación con la evolución de la legislación en este campo y la consagración de la teoría del riesgo creado Ver C.S.J. Sala de Casación Laboral, Sección Segunda, Sentencia del 13 de julio de 1993, Acta n. .37 . M.P. Hugo Suescun Pujol.

5 Invalidez por accidentes de trabajo y enfermedad profesional, prestaciones médico-asistenciales, pensión de sobrevivientes originadas por accidentes de trabajo y enfermedad

profesional, entre otras.

6 Arts. 16 y 21 del D.L. 1295 de 1994.

7 Arts. 5, 6 y 7 del D.L. 1295 de 1994.

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

9 En relación con la evolución de la legislación en este campo y la consagración de la teoría del riesgo creado Ver C.S.J. Sala de Casación Laboral, Sección Segunda, Sentencia del 13 de julio de 1993, Acta n. .37 . M.P. Hugo Suescun Pujol.

10 Arts. 16 y 21 del D.L. 1295 de 1994.

11 Arts. 5, 6 y 7 del D.L. 1295 de 1994.

12 Art. 80 del D.L. 1295 de 1994.

13 C-707-05

14 M.P. Alejandro Martínez Caballero

15 Sentencia C-871 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

16 M.P. Jaime Araujo Rentería

17 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

18 Sentencia C-422 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis