Sentencia C-453/02

UNIDAD NORMATIVA-Procedencia excepcional

SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-Ambito de acción

RIESGOS PROFESIONALES-Alcance conceptual

TEORIA DEL RIESGO CREADO-Responsabilidad objetiva del empleador

ADMINISTRADORA DE RIESGOS PROFESIONALES-Finalidad

ACCIDENTE DE TRABAJO-Siniestro con causa o con ocasión de actividad laboral/ACCIDENTE DE TRABAJO-Desarrollo de actividad laboral

ACCIDENTE DE TRABAJO-Traslado de trabajador desde residencia cuando transporte lo suministre empleador

JUICIO DE IGUALDAD EN MATERIA DE ACCIDENTE DE TRABAJO-Cubrimiento cuando transporte lo suministre empleador

ACCIDENTE PROFESIONAL-Asunción por suministro de transporte por empleador

Si se advierte que 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, 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.

SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-Viabilidad financiera

SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-Esquema de aseguramiento

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN REGIMEN DE RIESGOS PROFESIONALES

ACCIDENTE DE TRABAJO-Trayecto entre residencia y lugar de trabajo o viceversa

ACCIDENTE DE TRABAJO-Derogatoria de normatividad y ausencia de violación de derechos adquiridos

DERECHOS ADQUIRIDOS Y MERAS EXPECTATIVAS-Distinción

Como la Corte ha destacado la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado claramente los derechos adquiridos de las simples expectativas, y coinciden en afirmar que los primeros son intangibles y por tanto, el legislador al expedir la ley nueva no los puede lesionar o

desconocer. No sucede lo mismo con las denominadas “expectativas”, pues como su nombre lo indica, son apenas aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho; en consecuencia, pueden ser modificadas discrecionalmente por el legislador.

ACCIDENTE DE TRABAJO-Tránsito de legislación

DERECHOS ADQUIRIDOS EN NORMATIVIDAD LABORAL-No afectación por modificación y no inmutabilidad de normas

Solamente son los derechos adquiridos y no las meras expectativas los que no pueden ser afectados por el Legislador cuando en ejercicio de su potestad de configuración modifica la normatividad laboral y que esta no puede considerarse inmutable a pesar de los cambios que en esta materia sea necesario introducir, en atención al dinamismo de las relaciones laborales y de las políticas sociales y económicas.

ACCIDENTE IN ITINERE EN DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Accidente de trabajador que se transporta por sus propios medios

SISTEMA GENERAL DE PENSIONES LEGALES EN ACCIDENTE IN ITINERE

Referencia: expediente D-3806

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 9 (parcial) del Decreto Ley 1295 de 1994 “por el cual se determina la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales”

Actor: Amador Lozano Rada

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., doce (12) de junio de dos mil dos (2002).

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Amador Lozano Rada demandó el artículo 9 (parcial) del Decreto Ley 1295 de 1194 “por el cual se determina la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales”

Mediante auto del 27 de noviembre de 2001, el Magistrado Ponente admitió la referida demanda una vez verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 2o. del Decreto 2067 de 1991 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”. Al proveer sobre esa admisión, se ordenó fijar en lista las disposiciones acusadas en la Secretaría General de la Corte, para

garantizar la intervención ciudadana, así mismo se dispuso enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación, a fin de que rindiera el concepto de su competencia, y se ordenó realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Cumplidos los trámites propios de los procesos de constitucionalidad, esta Corporación procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto demandado conforme a su publicación en el Diario Oficial Año CXXX No.41405 del 24 de junio de 1994. Pág. 5. (se subraya lo demandado)

"DECRETO NUEMRO 1295 DE 1994

por el cual se determina la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales

El Ministro de Gobierno de la República de Colombia, delegatario de funciones presidenciales otorgadas mediante el decreto 1266 de 1994, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 11 del artículo 139 del la Ley 100 de 1993

DECRETA:

(…)

CAPITULO II

RIESGOS PROFESIONALES

DEFINICIONES

(…)

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.

Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo.

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

III. LA DEMANDA

El demandante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión "cuando el

transporte lo suministre el empleador" contenida en el artículo 9 del Decreto Ley 1295 de 1994, por considerar que vulnera los artículos 13, 48 y 53 de la Constitución Política, basado en los argumentos que se resumen a continuación.

Para el actor la expresión controvertida establece una diferencia de trato que no tiene una justificación objetiva y razonable, en tanto el mismo hecho se califica como accidente de trabajo para unos pocos1, mientras que para el resto de los trabajadores se considera como accidente de origen común.2, con lo que se discrimina a los trabajadores que eventualmente sufran un accidente "cuando se trasladen de su residencia al trabajo o viceversa y que no lo hagan en transporte suministrado por el empleador".

Añade que el legislador al crear el auxilio de transporte3, admitió que el patrón suministrara el transporte de manera gratuita al trabajador, directamente, o mediante la cancelación de dicho auxilio, por lo que brindarle protección sólo a los trabajadores trasportados directamente por el empleador es discriminatorio y no toma en cuenta que el accidente producido durante el desplazamiento al lugar de labores "siempre se consideró como accidente de trabajo".

En este sentido para el actor la norma desconoce derechos adquiridos de los trabajadores y al respecto recuerda que el Decreto 2605 de 1989 que aprobó el Acuerdo N.047 del 19 de Octubre de 1989 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios, reconoció como accidente de trabajo aquel acaecido al trabajador en el trayecto entre su residencia y el lugar trabajo y entre éste y aquella, dentro de la hora y media anterior o posterior a la jornada laboral sin importar el medio en el que se movilice.

Afirma finalmente que la norma contraviene al mandato constitucional (Arts. 48 y 53 C.P.) en relación con la garantía del derecho a la seguridad social4 en el caso de los trabajadores que sufren un accidente rumbo a su trabajo sin que el transporte les sea suministrado por el empleador y que por lo tanto no quedan amparados por la norma en la que se contiene la expresión atacada.

IV INTERVENCIONES

1. Intervención ciudadana

El ciudadano, José Alvaro Gómez Parra, coadyuva la demanda presentada y además solicita que esta Corporación haga unidad normativa con la expresión "cuando el transporte lo suministre la institución" contenida en el artículo 31 del Decreto 1796 del 14 de septiembre de 20005, basado en las consideraciones que se resumen a continuación.

El coadyuvante transcribe los artículos 38 a 40 de la ley 100 de 1993 relativos a la pensión de invalidez por riesgo común y los compara con los artículos 46 a 48 del Decreto Ley 1295 de 1994 sobre riesgos profesionales, y destaca la diferencia en el monto de la prestación que se paga en cada caso.

Advierte así mismo que la calificación de un hecho como accidente de trabajo o accidente de origen común, acarrea no solamente consecuencias discriminatorias en relación con la indemnización que se recibe en cada caso por el servidor, sino también en relación con "el

derecho a pensión de sobrevivientes en caso de muerte del trabajador”

Al respecto hace las siguientes comparaciones :

“Indemnización para accidentes de régimen común o en servicio pero no por causa ni razón del mismo igual de 1 a 36 salarios mensuales.

En el caso de ser accidente de trabajo la indemnización se aumenta en la mitad es decir 1 + 0.5 = 1.5 o hasta 54 Salarios Mensual. (sic) (…)

“En caso de muerte del trabajador se están constituyendo grandes diferencias por la calificación:

B.1. Así por la muerte de un oficial, suboficial o agente en accidente de trabajo y que haya trabajado más de 12 años tiene derecho a ½ pensión

B.2. En el caso del nivel ejecutivo si se trata de accidente de trabajo se concede ½ pensión en cualquier tiempo, mientras que si es accidente de riesgo común el derecho a la pensión de sobrevivientes se adquiere cuando haya laborado más de 12 años.”

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opone a las pretensiones del actor y solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma atacada con base en los argumentos que a continuación se sintetizan.

Afirma que en el presente caso se está frente a dos situaciones de hecho claramente distintas. Una es la situación del servidor cuyo empleador resuelve asumir el transporte de sus trabajadores, “situación que no le es forzosa ni forma parte de sus obligaciones”, y otra muy distinta, que de hecho es la más común, la del servidor que asume directamente su traslado hasta el lugar de trabajo.

Tomando en cuenta los principios que rigen el sistema de riesgos profesionales, a los que alude en detalle, afirma que la disposición demandada obedece a criterios objetivos y razonables acordes con la filosofía de dicho sistema. En este sentido afirma que pretender responsabilizar al empleador de unos riesgos que él no crea y sobre los cuales no tiene control alguno, tal y como sucede cuando el trabajador asume el traslado de su residencia a su lugar de labores, contravendría totalmente el esquema de aseguramiento establecido por el Legislador en este campo.

Recuerda al respecto que cuando el trabajador se transporta por sus propios medios la eventual contingencia tiene origen en la actividad de traslado de personas, de por sí peligrosa, y no con ocasión de la relación laboral, sin que el empleador tenga ninguna incidencia en las circunstancias del traslado, mientras que en el caso en que el empleador sea quien suministre el transporte, éste tiene dominio sobre el vehículo, su mantenimiento, el conductor y demás factores que determinan el riesgo.

Advierte además que bajo los actuales parámetros del esquema de aseguramiento en el que opera el régimen, las administradoras de riesgos profesionales -ARP- no pueden asumir las

contingencias derivadas de los accidentes que se producen cuando el transporte no lo suministra el empleador. Afirma al respecto que el valor de la cotización o prima en esas circunstancias, además de ser insuficiente, sería imposible de calcular, en tanto se encontraría sujeto a variables completamente ajenas al control de los empleadores y de los administradores del sistema.

Indica que lo anterior no significa que la contingencia de los trabajadores que sufren un accidente en el momento de su traslado y cuyo transporte no lo suministre el empleador, no esté cubierta actualmente, pues en caso de presentarse se generan las prestaciones propias de los Subsistemas de Salud y de Pensiones a que haya lugar. Afirma al respecto que "el sistema de seguridad social es un todo armónico y las contingencias según su origen son cubiertas por uno u otro de los Subsistemas, lo cual ha sido regulado y calculado buscando mantener el equilibrio financiero en cada uno de ellos".

En relación con el Decreto 2605 de 1989 invocado por el demandante, afirma que dicha norma, hoy derogada, no tenía un carácter general sino "exceptivo" en tanto solo era aplicable a los "funcionarios de Seguridad Social del Instituto de los Seguros Sociales".

Observa además que el planteamiento del demandante sobre este punto parte de una confusión acerca del significado de la noción de derecho adquirido que no puede equipararse a las meras expectativas. Al respecto transcribe extensos apartes de la jurisprudencia constitucional en la materia6, para concluir que las normas que en el pasado regularon el tema de los riesgos profesionales bien podían ser modificadas por normas posteriores, tal como sucedió con el Decreto Ley 1295 de 1994 acusado, sin que con ello se violaran derechos adquiridos de los trabajadores.

El representante del Ministerio de Salud solicita la declaratoria de constitucionalidad de la norma acusada y para el efecto expone los argumentos que se resumen a continuación.

Señala que los derechos a la salud y a la seguridad social, "son derechos prestacionales propiamente dichos que para su efectividad requieren normas presupuestales, procedimiento y organización, que viabilizan y optimizan la eficacia del servicio público y que sirven además para mantener el equilibrio del sistema."

Advierte que basta confrontar los argumentos de la demanda con la jurisprudencia constitucional en la materia7 para concluir que en este caso no se produce ninguna vulneración del derecho a la igualdad.

Indica finalmente que solo cuando el patrono suministra el transporte se puede entender que hay una prolongación del lugar de trabajo que justifica que lo que ocurra en esa circunstancia pueda calificarse como accidente de trabajo.

4. Federación de Aseguradores Colombianos –FASECOLDA-

El doctor Manuel Guillermo Rueda Serrano en su calidad de representante legal de la Federación de Aseguradores Colombianos –FASECOLDA-, controvierte los argumentos de la demanda, en los términos que a continuación se sintetizan.

Afirma que la noción de accidente de trabajo obedece a un desarrollo doctrinal y

jurisprudencial que desde la expedición de las leyes 6 de 1945, 64 y 90 de 1946, y del Código Sustantivo del Trabajo ha girado en torno del concepto de responsabilidad objetiva del patrono8.

Recuerda que en la norma atacada se acoge la teoría del riesgo creado, de acuerdo con la cual quien desarrolla una actividad y se beneficia de ella es quien debe responder por los daños que esta cause, por lo que en su concepto no es posible que el Legislador califique como accidente de trabajo la hipótesis señalada por el demandante, ya que en ese caso el empleador no crea el riesgo y el siniestro no se origina por "causa u ocasión de las actividades de las cuales recibe lucro el empleador"

Frente al argumento planteado en la demanda, según el cual los trabajadores que reciben el denominado "auxilio de transporte" deben ser cubiertos por el sistema de riesgos profesionales en caso de accidente en el traslado entre su residencia y su sitio de labores, considera que dicho beneficio es un subsidio que se cancela en dinero y como tal no implica subordinación o generación de algún tipo de riesgo.

En cuanto al análisis de igualdad propuesto, advierte que los supuestos de hecho que el actor compara para luego deducir la discriminación alegada, son completamente diferentes y, en consecuencia, no hay lugar a predicar la vulneración de este principio constitucional.

Explica que lo anterior no significa que si el siniestro ocurre cuando el empleador no suministra el transporte, el trabajador quede sin protección, ya que en virtud del contrato de trabajo debe obligatoriamente estar afiliado a los sistemas de seguridad social en salud y pensiones, los cuales cubren las prestaciones asistenciales y económicas de los accidentes calificados como comunes.

Sobre el cargo relacionado con el supuesto desconocimiento de derechos adquiridos, el interviniente asegura que el demandante confunde dicho concepto con las meras expectativas, y por ello no advierte que la norma enjuiciada necesariamente respeta las situaciones jurídicas consolidadas bajo el régimen anterior.9

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2791 del 4 de febrero de 2002 solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma atacada basado en las consideraciones que se resumen a continuación.

Asegura que la expresión acusada no genera la discriminación que el actor plantea, pues se trata de situaciones de hecho diferentes que el legislador ha decidido regular en regímenes jurídicos también diferentes.10

Explica que cuando el empleador asume el transporte de sus trabajadores, se hace responsable de las condiciones de seguridad en que éste se lleva a cabo y del cubrimiento de los riesgos que así se generan, responsabilidad que no puede serle exigida cuando no es él quien proporciona directamente el servicio aludido.

Cuando el trabajador se traslada por sus propios medios, bien sea en un vehículo propio, o como usuario del transporte público, lo hace en circunstancias en las que el patrono no

interviene y no puede entonces exigírsele velar por las condiciones y los riesgos generados con el traslado, ya que no es posible deducir en ese caso un vínculo derivado de la relación laboral.

La vista fiscal hace énfasis en que de acuerdo con la legislación vigente el fundamento de la indemnización por los daños que sufra el trabajador como consecuencia de un accidente de trabajo, lo constituye el hecho de que el riesgo sea creado por el empleador, circunstancia que solamente se da cuando éste suministra directamente el servicio de transporte.

Con base en lo anterior, el jefe de Ministerio Público concluye que la norma enjuiciada se ajusta a la Constitución Política pues en manera alguna vulnera el derecho a la igualdad.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241, de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. La materia sujeta a examen

Para el demandante la expresión "cuando el transporte lo suministre el empleador" atacada establece una diferencia de trato sin justificación objetiva y razonable que vulnera el principio de igualdad (art. 13 C.P.), al tiempo que desconoce derechos adquiridos y la garantía del derecho a la seguridad social y a la ampliación de su cobertura para todos los trabajadores (arts. 48 y 53 C.P.).

Quien coadyuva la demanda solicita que la Corporación haga unidad normativa con la expresión "cuando el transporte lo suministre la Institución" contenida en el Decreto Ley 1716 de 2000, tomando en cuenta que con ella se generan consecuencias discriminatorias no solo en relación con la indemnización que se recibe en caso de accidente, sino también respecto del derecho a pensión de sobrevivientes en caso de muerte del trabajador.

Los intervinientes unánimemente solicitan la declaratoria de exequibilidad de la norma impugnada y hacen énfasis en que en el presente caso el demandante, al tiempo que desconoce los principios que rigen el sistema de riesgos profesionales, pretende equiparar situaciones de hecho completamente diferentes, lo que hace que en manera alguna se pueda vulnerar el principio de igualdad.

Advierten igualmente que el demandante confunde la noción de derechos adquiridos con las simples expectativas y que las normas que en el pasado regularon el tema de los riesgos profesionales bien podían ser modificadas por normas posteriores sin que ello en si mismo signifique vulneración de los derechos de los trabajadores.

Finalmente coinciden en afirmar que la definición que de accidente de trabajo hace la norma acusada no comporta que se dejen desprotegidos los trabajadores a quienes el empleador no suministra el transporte y sufren un accidente, pues en relación con ellos operan los otros regímenes -de salud y pensiones- que integran el sistema integral de seguridad social que

permiten el cubrimiento del denominado riesgo común.

El señor Procurador General de la Nación solicita igualmente la declaratoria de exequibilidad de la expresión acusada basado en el hecho de que con ella no se vulnera el principio de igualdad, en tanto se está en presencia de situaciones de hecho diferentes que el legislador decidió regular en regímenes jurídicos también diferentes. Así mismo afirma que el fundamento de la indemnización por los daños que sufra el trabajador como consecuencia de un accidente de trabajo, lo constituye el hecho de que el riesgo sea creado por el empleador, circunstancia que solamente se da cuando éste suministra directamente el servicio de transporte.

Corresponde en consecuencia a la Corte establecer si con la expresión acusada que hace parte de la definición de accidente de trabajo se establece una diferencia de trato contraria a la Carta (art. 13 C.P.) o si esta definición atiende a situaciones de hecho particulares que justifican que en ella se haga mención solamente al caso del accidente in itinere cuando el transporte lo suministra el empleador.

La Corporación deberá igualmente examinar si en el presente caso se vulneran derechos adquiridos en materia laboral, así como también si asiste o no razón al demandante cuando afirma que con la expresión atacada se desconoce el derecho a la garantía de seguridad social, para los trabajadores a quienes el empleador no suministra el transporte y sufren un accidente (arts. 48 y 53 C.P.).

3. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte considera necesario hacer las siguientes precisiones relativas a (i) la solicitud de unidad normativa, y (ii) el sistema de riesgos profesionales en el régimen vigente de seguridad social y el concepto de accidente de trabajo, que resultan necesarias para el análisis de los cargos planteados en la demanda.

3.1. Rechazo de la solicitud de unidad normativa

El ciudadano que coadyuva la demanda solicita a esta Corporación conformar la unidad normativa entre las disposiciones acusadas y la expresión “cuando el transporte lo suministre la institución” contenida en el artículo 3111 del Decreto Ley 1796 de 200012, “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”.

Al respecto esta Corporación recuerda que la unidad normativa procede en relación tanto con decisiones de inexequibilidad como de exequibilidad, pero ello siempre de manera excepcional13. Así ha señalado la Corporación:

“(…) la Corte concluye que la unidad normativa es excepcional, y sólo procede cuando ella

es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado por los actores. Igualmente es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad"14.

En el presente caso es claro que la unidad normativa no resulta indispensable para efectuar el análisis de constitucionalidad de la expresión demandada del Decreto Ley 1295 de 1994.

Dicha expresión en si misma es plenamente inteligible y la posibilidad de análisis de la misma no depende de otras regulaciones que se encuentren tan íntimamente ligadas con su contenido jurídico que resulte imposible estudiar cabalmente su constitucionalidad sin analizar aquellas15.

Así mismo considera la Corte que la materia regulada en el Decreto Ley 1796 de 2000 es específica para el caso de las Fuerzas Armadas y de Policía y de su personal civil, mientras que las disposiciones del Decreto Ley 1295 de 1994 acusado se refieren al sistema general de riesgos profesionales, por lo que en relación con dicho decreto 1796 existen consideraciones particulares propias del ámbito en que este se aplica que no podrían ser objeto de análisis específico en el presente proceso.

Téngase en cuenta que en este campo la Corporación ha hecho énfasis en la necesidad de respetar las reglas básicas del procedimiento constitucional, con el fin de asegurar la efectividad de los derechos de participación y permitir una deliberación institucionalizada en los asuntos que son sometidos a su consideración16.

En este sentido entrar a efectuar el control propuesto por el coadyuvante en un caso en el que ello no resulta indispensable para asegurar la eficacia del control atribuido a la Corte, contravendría dichas reglas e impediría que se diera la necesaria controversia constitucional entre el demandante, los intervinientes en el proceso y el Procurador General de la Nación, y llevaría a la Corte a pronunciarse sobre cuestiones respecto de las cuales no ha habido la necesaria participación pública previa17.

Por ello esta Corporación no accederá a la solicitud de quien coadyuva la demanda y no efectuará la unidad normativa de las disposiciones atacadas con la expresión aludida del artículo 31 del Decreto Ley 1796 de 2000.

3.2. El sistema de riesgos profesionales en el régimen vigente de seguridad social y la noción de accidente de trabajo

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", sistema que en el preámbulo de la ley se define 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 profesionales18, y en el artículo 139-11 de la misma, facultó al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la publicación de la Ley, para dictar las normas necesarias para organizar la administración de dicho sistema.

En ejercicio de esas facultades, el Presidente de la República 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.

Por su parte el artículo 9 del que hace parte la expresión atacada definió el accidente de

trabajo19, en tanto que el artículo 10 estableció algunas excepciones en las que se enfatiza la necesaria relación directa del mismo con el trabajo o labor desempeñada20.

De acuerdo con el artículo 12 del Decreto toda enfermedad o patología, accidente o muerte que no hayan sido clasificados o calificados como de origen profesional se consideran de origen común y por tanto quedan sometidas a los regímenes generales de salud y de pensiones establecidos en la Ley 100 de 1993.

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 21.

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 empleador22 y ha determinado claramente las prestaciones a las que tendrán derecho los trabajadores que se vean afectados por una contingencia de origen profesional23.

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 industrial24.

En lo que se refiere específicamente al accidente de trabajo las hipótesis previstas en los artículos 9 y 10 del Decreto Ley 1295 de 1994 buscan proteger al trabajador de los siniestros ocurridos "con causa o con ocasión" de las actividades laborales de las que el empleador obtiene provecho, actividades que pueden ser desarrolladas, bien en el lugar de trabajo o fuera de él o de las horas de trabajo pero siempre con la intervención del empleador, que puede darse a través de ordenes (poder de subordinación) o mediante autorización de ciertas actividades (accidentes de trabajo por actividades deportivas por cuenta o en representación del empleador), o por asumir el transporte de sus trabajadores y el consecuente riesgo que se deriva de él.

Hechas las anteriores precisiones, procede la Corte a efectuar el análisis de los cargos planteados en la demanda.

4. El análisis de los cargos

4.1. La ausencia de violación del derecho a la igualdad

Para el demandante la expresión atacada establece un tratamiento discriminatorio que vulnera la Constitución en cuanto define como accidente trabajo solamente a aquel que se produce durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de labor o viceversa, cuando el transporte lo suministra el empleador, mientras que el accidente ocurrido en las mismas circunstancias, cuando el trabajador se desplaza por su cuenta, no recibe la misma calificación.

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 legítima.

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.

En la realización del juicio de igualdad es necesario establecer, cuáles son las situaciones o supuestos que deben ser objeto de comparación, desde el punto de vista objetivo o material y funcional, atendiendo todos los aspectos que sean relevantes en las respectivas relaciones o circunstancias, con el fin de determinar qué es lo igual que merece un trato igual y qué es lo divergente que exige, por consiguiente, un trato diferenciado. Realizado esto, es preciso determinar si el tratamiento que se dispensa en una situación concreta obedece o no a criterios que sean objetivos, razonables, proporcionados y que estén acordes con una finalidad constitucional legítima"25.

Así, para el juicio de igualdad propuesto26 lo primero que ha de tenerse en cuenta es que la norma regula dos situaciones de hecho diferentes, lo que justifica el trato diferencial refutado por el actor.

En efecto una primera situación se configura por el evento en el que el empleador resuelve asumir el transporte de sus trabajadores, lo que implica el dominio por su parte de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que este 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 el empleador tenga ningúna 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.

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.

Así las cosas el que la disposición demandada señale como accidente de trabajo el que ocurra cuando el transporte lo suministre el empleador, no obedece entonces a una determinación caprichosa o irrazonable del Legislador, sino que responde a circunstancias 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 el empleador al asumir el transporte de sus trabajadores.

Cabe recordar también que la norma busca una finalidad legítima, consistente en asegurar la viabilidad financiera del sistema de riesgos profesionales. En este sentido no se debe olvidar que contrariamente a lo que acontecía antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, en la actualidad cada uno de los regímenes que conforman el sistema integral de seguridad social cuenta con estructuras financieras independientes y debe ser capaz de responder por las contingencias que debe asumir, con base en las cotizaciones que se pagan por cada uno de los riesgos que atiende en cada caso el sistema.

El esquema de aseguramiento previsto por el Legislador para el sistema de riesgos profesionales, supone que la prima que se cobra, que para el presente caso se denomina cotización, esté calculada en proporción al riesgo que se asume. Ampliar como lo plantea el demandante la cobertura del sistema a una contingencia no prevista en los cálculos actuariales correspondientes, que depende además de variables ajenas al control de los empleadores y de los administradores del sistema implicaría romper, -en los términos actuales de la ley-, el equilibrio financiero estructurado en función de las características propias de los riesgos profesionales definidos en los términos del artículo atacado.

Ahora bien no debe olvidarse finalmente que el sistema integral adoptado por el Legislador en la Ley 100 de 1993 no desconoce los derechos de los trabajadores que no quedan amparados por el régimen de riesgos profesionales, pues como más adelante se explica, estos se encuentran cubiertos por los regímenes generales de salud y pensiones que protegen al trabajador frente a los riesgos llamados comunes, los cuales tienen sus propios esquemas de equilibrio financiero.

No asiste razón en consecuencia al demandante en relación con la supuesta violación por la norma impugnada del principio de igualdad (art. 13 C.P.) por lo que la Corte rechazará el cargo planteado en este sentido.

4.2. La derogatoria del Decreto 2605 de 1989 y la ausencia de violación de derechos

adquiridos en esta materia.

Para el demandante la expresión acusada contraviene derechos adquiridos de los trabajadores, los cuales deduce de la expedición del Decreto 2605 de 1989 que aprobó el Acuerdo N.047 del 19 de Octubre de 1989 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios.

Dicho Decreto reconoció en efecto como accidente de trabajo aquel acaecido al trabajador en el trayecto entre su residencia y el lugar trabajo y entre éste y aquella, dentro de la hora y media anterior o posterior a la jornada laboral sin importar el medio en el que se movilizara.

Cabe precisar que la disposición se refería exclusivamente a los funcionarios de seguridad social del Instituto de los Seguros Sociales y que la extensión a los demás afiliados del régimen de seguros sociales obligatorios cuya posibilidad preveía el artículo 2° del Acuerdo señalado27 nunca se efectuó, y que con la expedición de la ley 100 de 1993 y en particular del Decreto Ley 1295 de 1994, dicho Decreto 2605 de 1989 fue derogado28.

Esta circunstancia empero, en manera alguna significó el desconocimiento de los derechos adquiridos de los trabajadores que en vigencia de la norma consolidaron su derecho a que se les reconociera la existencia de un accidente de trabajo en los términos señalados en la misma y las consecuentes prestaciones establecidas en el régimen vigente en ese momento.

En este punto se debe recalcar que la disposición demandada forma parte de la normatividad expedida con el propósito de estructurar, en forma unificada, el sistema general de riesgos profesionales, dada la vigencia anterior de regímenes distintos para la población trabajadora colombiana, tanto del sector público, de todos los órdenes, como del privado, y que esta Corporación al hacer el análisis del régimen de transición que se estableció por el Decreto Ley 1295 de 199429, dejó claramente sentada la necesidad de asegurar el debido respeto a los derechos adquiridos sobre mejores y mayores prestaciones30 en relación con aquellos trabajadores que en vigencia de las normas anteriores habían consolidado su derecho en ese sentido.

Respecto de los demás servidores que no tenían al momento de expedirse la nueva legislación un derecho adquirido, sino meras expectativas o situaciones jurídicas que no se consolidaron bajo la vigencia de la normatividad anterior, mal puede hablarse de vulneración de la Carta por el desconocimiento de derechos adquiridos que no se habían configurado en ese momento.

Como la Corte ha destacado31 la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado claramente los derechos adquiridos de las simples expectativas32, y coinciden en afirmar que los primeros son intangibles y por tanto, el legislador al expedir la ley nueva no los puede lesionar o desconocer. No sucede lo mismo con las denominadas “expectativas”, pues como su nombre lo indica, son apenas aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho; en consecuencia, pueden ser modificadas discrecionalmente por el legislador.

En este sentido cabe recordar que el régimen legal que establece los principios generales relativos a los efectos del tránsito de legislación contenido en los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887, respeta, junto con los principios de legalidad y favorabilidad penal33 el límite señalado por la garantía de los derechos adquiridos, pero no las simples expectativas ni las situaciones que no se hayan consolidado bajo la legislación anterior34.

Así mismo ha de tenerse en cuenta que la jurisprudencia en materia laboral ha precisado la concordancia entre el concepto de derechos adquiridos establecido en el artículo 58 de la Carta y la noción de la condición más beneficiosa que se desprende del artículo 53 constitucional para afirmar igualmente que son solo los derechos adquiridos y no las meras expectativas los que no pueden modificarse por el Legislador.

Así ha dicho la Corte:

"En conclusión: el derecho adquirido se incorpora de modo definitivo al patrimonio de su titular y queda a cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución lo garantiza y protege; no ocurre lo mismo con la expectativa que, en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o extinguida por el legislador. Y es en esta última categoría donde debe ubicarse la llamada 'condición más beneficiosa'.

e. La condición más beneficiosa

El artículo 53 de la Constitución, establece en el inciso primero, los principios "minimos fundamentales" que debe contener el Estatuto del Trabajo, a saber: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; "situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho"; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

En el inciso segundo, dispone que el Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales, y en el tercero consagra que los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

En el inciso final, que es el precepto del cual deduce el actor la existencia de la denominada "condición más beneficiosa" para el trabajador, concretamente de la parte que se resaltará, prescribe: "la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".

Veamos entonces el significado de la expresión a que alude el demandante. "Menoscabar", según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, tiene entre otras acepciones la de "Disminuir las cosas, quitándoles una parte; acortarlas, reducirlas". "Causar mengua o descrédito en la honra o en la fama".

Quiere esto decir, que el constituyente prohibe menguar, disminuir o reducir los derechos de los trabajadores. Pero ¿a qué derechos se refiere la norma? Para la Corte es indudable que tales derechos no pueden ser otros que los "derechos adquiridos", conclusión a la que se llega haciendo un análisis sistemático de los artículos 53, inciso final, y 58 de la Carta. Pretender, como lo hace el demandante, la garantía de los derechos aún no consolidados, sería aceptar que la Constitución protege "derechos" que no son derechos, lo cual no se ajusta al Ordenamiento Superior, como se consignó en párrafos anteriores.

La pretensión del actor equivale a asumir que los supuestos de eficacia diferida condicional, es decir, aquellos que sólo generan consecuencias jurídicas cuando la hipótesis en ellos contemplada tiene realización cabal, deben tratarse como supuestos de eficacia inmediata y, por ende, que las hipótesis en ellos establecidas han de tenerse por inmodificables aun cuando su realización penda todavía de un hecho futuro de cuyo advenimiento no se tiene certeza. Es la llamada teoría de la irreversibilidad que, sin éxito, ha tratado de abrirse paso en países como España y Alemania, donde ha sido rechazada no sólo por consideraciones de orden jurídico sino también por poderosas razones de orden social y económico. Aludiendo a una sola de éstas, entre muchas susceptibles de análisis, dice Luciano Parejo Alfonso: "En épocas de desarrollo y crecimiento de la economía, con presupuestos estatales bien nutridos, es posible la creación y puesta a punto de instituciones de carácter social que luego, en épocas de crisis económica, con presupuestos estatales limitados por la misma, resultan de difícil mantenimiento. De ahí que aparezca muy problemática la afirmación de la exigencia constitucional del mantenimiento de prestaciones otorgadas bajo una coyuntura diferente".1

De aplicarse el criterio del actor, se llegaría al absurdo de que las normas laborales se volverían inmodificables y toda la legislación laboral estática, a pesar de los grandes cambios que en esta materia es necesario introducir, en atención al dinamismo de las relaciones laborales y las políticas sociales y económicas, que en defensa del interés social o general debe prevalecer sobre el particular, y las cuales finalmente redundan en el mejoramiento de la clase trabajadora.

De otra parte, considera la Corte que la "condición más beneficiosa" para el trabajador, se encuentra plenamente garantizada mediante la aplicación del principio de favorabilidad que se consagra en materia laboral, no sólo a nivel constitucional sino también legal, y a quien corresponde determinar en cada caso concreto cuál norma es más ventajosa o benéfica para el trabajador es a quien ha de aplicarla o interpretarla. (…)

En este orden de ideas, no le asiste razón al demandante, pues la reiteración que hace el Constituyente en el artículo 53 de que no se menoscaben derechos de los trabajadores, no tiene el alcance que arguye el actor, sino el de proteger los derechos adquiridos de los trabajadores, mas no las simples expectativas."36

Es decir, cabe reiterar, que solamente son los derechos adquiridos y no las meras expectativas los que no pueden ser afectados por el Legislador cuando en ejercicio de su potestad de configuración modifica la normatividad laboral y que esta no puede considerarse inmutable a pesar de los cambios que en esta materia sea necesario introducir, en atención al dinamismo de las relaciones laborales y de las políticas sociales y económicas.

Mal puede entonces considerarse que con la expedición del Decreto Ley 1295 de 1994 el Legislador haya vulnerado derechos adquiridos (art 58 C.P.) o haya desconocido en esta materia el artículo 53 constitucional en relación con los servidores que no tenían al momento de expedirse la nueva legislación un derecho adquirido, sino meras expectativas o situaciones jurídicas que no se consolidaron bajo la vigencia de la normatividad anterior.

No prospera en consecuencia el cargo planteado por el demandante en este sentido y así se declarará en la parte resolutiva de esta sentencia.

Finalmente la Corte debe referirse a la supuesta violación por la expresión acusada de los artículos 48 y 53 constitucionales en relación con la garantía del derecho a la seguridad social para los trabajadores que sufran un accidente in itinere sin que el transporte les sea suministrado por el empleador.

Al respecto basta señalar que el sistema de seguridad social establecido por el Legislador en la ley 100 de 1993 es un sistema integral, que se encuentra conformado por una serie de regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios complementarios que se definan en esa misma ley (arts. 6° y 8°).

La norma bajo examen, contenida en las disposiciones referentes al sistema de riesgos profesionales, no es la única que ofrece protección al trabajador en caso de un accidente. Cuando éste se desplaza a su lugar de trabajo en un medio de transporte no suministrado por el empleador y acaece un percance, el sistema de seguridad social no lo deja desprotegido puesto que si bien no se trata de un accidente de trabajo deberán entrar a operar los otros mecanismos establecidos por la ley 100 en los sistemas de salud y de pensiones que deberán cubrir las prestaciones asistenciales y económicas previstas en el régimen común.

En lo referente a las prestaciones asistenciales corresponde al sistema de salud atender las consecuencias del accidente en el que resulte lesionado el trabajador que se transporta por sus propios medios. Cabe recordar que el artículo 162 de la Ley 100 de 1993 crea el plan obligatorio de salud –POS-, al que tendrán acceso progresivamente todos los habitantes del territorio nacional, y necesariamente en la actualidad los trabajadores afiliados de manera obligatoria a dicho plan. Lo anterior sin olvidar la cobertura específica establecida para los accidentes de tránsito (seguro obligatorio de accidentes de tránsito y cuenta de eventos catastróficos y accidentes de tránsito del Fosiga –ECAT- que también protegen a quienes sufran este tipo de accidentes).

Ahora bien, si el trabajador con ocasión de su traslado en un vehículo particular o público sufre un accidente del que se derivara una pérdida de capacidad laboral mayor del 50% o la muerte, dicho trabajador o su grupo familiar tiene derecho a la pensión de invalidez o a la pensión de sobrevivientes, respectivamente, establecidas en el sistema general de pensiones (artículos 38 y 46 de la Ley 100 de 1993)37.

No cabe entonces afirmar, como lo hace el demandante que con la expresión censurada se desconoce el derecho de los trabajadores a la garantía del derecho a la seguridad social, pues como se ha visto dicho trabajador encontrará en los diferentes regímenes en los que

se subdivide el sistema integral de seguridad social las prestaciones necesarias para atender la situación específica en que se encuentre, sin que necesariamente corresponda al sistema de riesgos profesionales asumir la totalidad de las mismas.

No sobra recordar al respecto que los derechos prestacionales, como la seguridad social, son de realización progresiva y deben ser satisfechos con recursos económicos e institucionales limitados38, por lo que se ha hecho necesario estructurar un sistema complejo en el que a través de diferentes mecanismos e instituciones que se complementan se busca llegar paulatinamente a los objetivos imperativos señalados por el Constituyente en el artículo 48 de la Carta Política.

Atendiendo las anteriores consideraciones esta Corporación declarará la exequibilidad de la expresión acusada del artículo 9 del Decreto Ley 1295 de 1994 y así lo señalará 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 EXEQUIBLE 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”, por los cargos analizados en esta Sentencia.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

HACE CONSTAR:

Que la H. Magistrada doctora Clara Inés Vargas Hernández, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Rodrigo Escobar Gil, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Explica al respecto que es excepcional que el transporte sea suministrado por el empleador, razón por la cual plantea además el interrogante de si la norma "cumple con el principio de ser general y no particular".

2 En apoyo de su argumento transcribe apartes que considera pertinentes de las sentencias C-271 de 1996 y C-384 de 1997.

4 Al respecto cita igualmente apartes del preámbulo y de los artículos 1 y 6 de la Ley 100 de 1993.

5 "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".

6 Sentencias C-529de 1994, C-147, C-350 y C-410 de1997.

7 Cita al respecto algunos considerandos de la sentencia T-422 de 1992 .

8 Al respecto cita abundante jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral.

9 Con el fin de apoyar su afirmación transcribe apartes de las sentencias C-126 y C-168 de 1995.

10 Al respecto cita apartes de la sentencia C-445 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

11 Artículo 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 labor y viceversa, cuando el transporte lo suministre la institución, o cuando se establezca que la ocurrencia del accidente tiene relación de causalidad con el servicio. (subrayas fuera de texto).

12Expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió al Presidente de la República la Ley 578 de 2000

13 Al respecto ver entre otras las Sentencias C-320/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero , C-010/01 M.P. Fabio Morón Díaz, C-1109/00, 506/01 y 551/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis, C-670/01 y C-758/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

14 Sentencia C-320/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

15 Ibidem Sentencia C-320/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

16 Ver Sentencia C-670/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

17 Ibidem Sentencia C-670/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

18 Invalidez por accidentes de trabajo y enfermedad profesional, prestaciones médico-asistenciales, pensión de sobrevivientes originadas por accidentes de trabajo y enfermedad profesional, entre otras.

19 “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.

Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo.

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

20 “Artículo 10 Excepciones. No se consideran accidentes de trabajo:

a. a. El que se produzca por la ejecución de actividades diferentes para las que fue contratado el trabajador, tales como labores recreativas, deportivas o culturales, incluidas

las previstas en el artículo 21 de la ley 50 de 1990 , así se produzcan durante la jornada laboral, a menos que actué por cuenta o en representación del empleador.

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

21 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.

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

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

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

25 Sentencia C-654/97 M.P. Antonio Barrera Carbonnell

26 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.

27 Artículo 2° El Instituto de los Seguros Sociales iniciará los estudios actuariales, dentro de un término de 30 días contados a partir de la fecha en que entre en vigencia el presente Acuerdo, con el objeto de analizar la posibilidad de hacer extensivo este derecho a los demás afiliados de los seguros sociales obligatorios.

28 Artículos 1, 3 y 98 del D.L. 1295 de 1994.

30 Ver la Sentencia C-046 de 1.996, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz..

31 En la Sentencia C-168/95 M.P. Carlos Gaviria Díaz, esta Corporación hizo un completo recuento del tratamiento del concepto de derechos adquiridos tanto en la jurisprudencia como en la doctrina, al que remite esta Sentencia.

32 La Corte Suprema de Justicia precisó los conceptos aludidos en los siguientes términos, que esta Corporación ha retomado en su jurisprudencia.

” Por derecho adquirido ha entendido la doctrina y la jurisprudencia aquél derecho que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él, y que por lo mismo, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente.

Lo anterior conduce a afirmar que el derecho adquirido es la ventaja o el beneficio cuya conservación o integridad, está garantizada, en favor del titular del derecho, por una acción o por una excepción.

Ajusta mejor con la técnica denominar ‘situación jurídica concreta o subjetiva’, al derecho adquirido o constituído de que trata la Constitución en sus artículos 30 y 202; y ‘situación

jurídica abstracta u objetiva', a la mera expectativa de derecho. Se está en presencia de la primera cuando el texto legal que la crea ha jugado ya, jurídicamente, su papel en favor o en contra de una persona en el momento en que ha entrado a regir una ley nueva. A la inversa, se está frente a la segunda, cuando el texto legal que ha creado esa situación aún no ha jugado su papel jurídico en favor o en contra de una persona. (sent. diciembre 12 de 1974) Ibidem Sentencia C-168/95 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

33 Artículo 29 C.P.

34 Ver Sentencia C-619/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

1 Estado Social y Administración Pública. Edt. Cívitas, Monografías, 1983.

36 Sentencia C-168/95 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

37 Normas que encuentran su equivalente en el sistema de riesgos profesionales en os artículos 46 a 48 del D.L. 1295 de 1994.

38 En relación con los derechos prestacionales y la realización progresiva del derecho a la seguridad social ver entre otras las Sentencias C-177/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-506/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis.