Sentencia C-582/02

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Accidente de trabajo cuando transporte lo suministre el empleador

Referencia: expediente D-3934

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9 parcial del Decreto 1295 de 1994.

Actor: Elizabeth Molina Quintero

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., treinta (30) de julio de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Elizabeth Molina Quintero demandó parcialmente el artículo 9 del Decreto Ley 1295 de 1994 "por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales."

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial Año CXXX No. 41.405 del 24 de junio de 1994, y se subraya lo demandado:

"DECRETO NUMERO 1295 de 1994

(junio 22)

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 de 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

La demandante considera que el aparte de la disposición acusada vulnera los artículos 13 y 53 de la Constitución Política pues, en su criterio, da un trato discriminatorio a los trabajadores que se trasladen de su residencia al lugar de trabajo en un vehículo no suministrado por el empleador, al no consagrar como accidentes de trabajo los siniestros que les puedan ocurrir durante ese recorrido, en tanto que sí lo hace para aquellos a quienes el empleador les suministre el transporte. En este sentido, afirma que "la norma impugnada desconoce la igualdad porque establece beneficios para aquellas personas trabajadores particulares, empleados públicos o trabajadores oficiales, a quienes el empleador les provee el medio de transporte", discriminando a los trabajadores a los que no se les facilita.

Afirma que los trabajadores que tienen que buscar por sí mismos el medio de transporte están en situación de desventaja, pues además de no contar con la comodidad de un vehículo que los traslade a su lugar de trabajo, son tratados de manera desigual frente a aquellos a quienes sí se les brinda tal facilidad.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del ciudadano Manuel Guillermo Rueda Serrano

El ciudadano Manuel Guillermo Rueda Serrano intervino en este proceso con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad del aparte acusado. Sus argumentos son los siguientes:

Luego de hacer un recuento de la evolución de la noción de accidente de trabajo dentro de la legislación y la jurisprudencia colombianas, señala que ésta tiene como fundamento la responsabilidad objetiva del empleador. Así, "si partimos del hecho de que la teoría del riesgo profesional acogida por el Decreto 1295 de 1994 se basa en que las actividades generan para quien las realiza un riesgo cuyo daño debe ser indemnizado por quien ha creado esa actividad y se beneficia de ella, no podría el legislador considerar como riesgo profesional el accidente que ocurre por fuera de las actividades creadoras del riesgo, y sin ninguna intervención del empleador, como ocurre con los accidentes que la demandante pretende sean considerados laborales."

En su criterio, la argumentación de la demandante parte del supuesto erróneo de considerar como laborales todos los accidentes que ocurran durante el traslado de la residencia al trabajo, o de éste a la residencia, en medios de transporte comunes no proporcionados por el

empleador. En ese caso, afirma, el riesgo no es creado por el empleador y, en consecuencia, el accidente no se produce por causa o con ocasión del servicio, fundamento de la responsabilidad objetiva del empleador. Y continúa: "no es viable que, so pretexto de una presunta violación al principio de igualdad se busque equiparar las prestaciones que reconoce el Sistema de Riesgos Profesionales y el Sistema General de Salud, ni mucho menos se busque convertir en profesional un evento de origen común, para acceder a las prestaciones que consagra el Sistema de Riesgos Profesionales."

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana María de los Angeles Pascual Hidalgo-Gato, actuando como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en este proceso para solicitar la declaratoria de constitucionalidad del aparte demandado, con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación:

No existe discriminación alguna hacia los trabajadores que se trasladan a su lugar de trabajo bajo su propio riesgo, pues éstos se encuentran en unas circunstancias de hecho diferentes de aquellos a quienes el empleador les suministra el transporte, de modo que es razonable que el legislador establezca reglas diversas para cada situación.

Sostiene que el Sistema de Riesgos Profesionales está fundamentado en la posibilidad de creación de un riesgo por parte del empleador. En esta medida, si en el cumplimiento de las labores el trabajador sufre un daño, el empleador debe asumir los costos, por tratarse de una responsabilidad civil específica que "ha evolucionado a un esquema de 'responsabilidad objetiva', fundamentado en la 'creación de un riesgo' y no en la existencia de culpa", riesgo que ha sido trasladado a entidades especializadas en su administración.

En este orden de ideas, "resulta claro por qué cuando el transporte lo suministra el empleador, el accidente que ocurriera se considera profesional, puesto que se trata de un riesgo que le corresponde a dicho empleador…"

En efecto, cuando el empleador asume el transporte se produce una "prolongación" de la empresa, de modo que el empleado sigue estando subordinado y, si sufre un perjuicio en desarrollo de tal actividad, se hace acreedor de las prestaciones del Sistema de Riesgos Profesionales. Por el contrario, cuando el empleado asume el transporte bajo su propia

responsabilidad, el patrono no tiene por qué responder por riesgos que le son completamente ajenos. En consecuencia, la diferencia de trato obedece a criterios objetivos. Así mismo, es razonable y proporcionada, "pues procura evitar que los empleadores se sustraigan de su responsabilidad por hechos que llegaren a perjudicar a los trabajadores sometidos a un medio de transporte que él eligió."

1. Ministerio de Salud

El ciudadano Bernardo Alfonso Ortega Campo, actuando como apoderado del Ministerio de Salud, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad del aparte demandado, argumentando que para que un accidente se considere laboral, debe haber ocurrido con ocasión de la prestación del servicio.

Por tanto, se ha considerado que sólo cuando el empleador suministre el transporte puede decirse que el siniestro sucedió con ocasión del servicio. En este sentido, afirma que "considerar una situación diferente a la consagrada legalmente como accidente de trabajo sería ampliar el ámbito de la disposición más allá de lo que tradicionalmente se ha venido considerando como sitio o lugar de trabajo."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2822 recibido el 14 de marzo de 2002, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del aparte demandado del artículo 9 del Decreto Ley 1295 de 1994. Para defender la constitucionalidad de la disposición acusada transcribe los argumentos esbozados en el concepto No. 2791, puesto que los cargos de la demanda son en esencia los mismos a los presentados dentro del expediente D-3806.

Afirma que la norma que se acusa parcialmente no desconoce el principio de igualdad, pues el trato diverso que le da a los trabajadores a quienes el empleador no proporciona el transporte, tiene como fundamento que éstos se encuentran en circunstancias diferentes de aquellos a quienes sí se les suministra el transporte. En efecto, cuando el empleador ofrece el medio de transporte, tiene la responsabilidad de prestar de manera adecuada el servicio,

garantizando las condiciones de seguridad necesarias para los trabajadores que lo utilizan. En esa medida, debe responder por los daños que los empleados sufran en virtud de tal servicio.

Sostiene que "el Congreso, al configurar la norma de esta manera, tuvo en cuenta las posibilidades reales de control del empleador frente a los medios de transporte, situación que no se predica frente a los vehículos y medios de transporte en que el trabajador se desplaza de su residencia a su trabajo bajo su cuenta y riesgo, ya que si lo hace en vehículo particular lo hace bajo su propia responsabilidad y, si es a través de medios de transporte de servicio público, son las empresas de transporte las que deben proteger al usuario de estas contingencias y, como tal, el accidente no se puede considerar como un riesgo profesional."

En este orden de ideas, cuando sucede un accidente durante el recorrido del transporte suministrado por el empleador, éste debe estar protegido laboralmente porque existe una relación directa entre el empleador, el trabajador y el medio de transporte y, además, porque su causa y fundamento jurídico se encuentran en el contrato de trabajo. En cambio, cuando el trabajador se transporta por sus propios medios, el transporte no tiene ninguna relación con el contrato de trabajo. En ese caso, la relación se da más bien entre el transportador y el usuario.

Así, el fundamento de la indemnización por los daños que sufra el trabajador como consecuencia de un accidente consiste en que el riesgo ha sido creado por el mismo empleador, al suministrar el transporte a sus empleados. En este orden de ideas, "no existe la discriminación que plantea el actor (sic), ya que la norma da un trato distinto a situaciones disímiles y ello justifica la constitucionalidad de la norma."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad del aparte demandado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5 de la Constitución, por cuanto hace parte de un decreto con fuerza de ley dictado por el Presidente de la República en

ejercicio de facultades extraordinarias, conforme a lo consagrado por el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución1.

1. Cosa Juzgada Constitucional

En el presente caso, la demandante considera que la disposición acusada vulnera de una parte, el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 superior, y de otra, los derechos de los trabajadores (artículo 53 C.P.).

El actor basa la vulneración del derecho a la igualdad en que el aparte demandado discrimina de manera injustificada a los trabajadores a quienes su empleador no suministra el medio de transporte, frente aquellos a quienes sí lo suministra. En este último caso, los siniestros que les puedan ocurrir durante el recorrido de su residencia al lugar de trabajo y viceversa, son catalogados como accidentes de trabajo. Por lo tanto, a esta última categoría se le está ampliando la cobertura frente a las contingencias que ocurran durante el desplazamiento desde y hacia el lugar de trabajo.

Esta Corporación ya se pronunció sobre la constitucionalidad del aparte demandado en esta oportunidad, declarándolo exequible frente a los cargos estudiados en aquella ocasión.

En esa oportunidad, el demandante adujo la vulneración del derecho a la igualdad, la afectación de los derechos adquiridos de los trabajadores y la violación del derecho a la seguridad social. Así, la propia sentencia resumió las acusaciones en los siguientes términos:

"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."

Para el accionante la disposición acusada, otorga un tratamiento discriminatorio que vulnera el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.), así como el derecho a la seguridad social (art. 48 C.P.) y los derechos de los trabajadores consagrados en la Constitución (art. 53 C.P.). Es así -decía- como la disposición restringe injustamente la categoría de accidente de trabajo a los casos en que el empleador suministra el medio de transporte, desprotegiendo a los trabajadores a quienes no se les otorga.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible concluir que cada uno de los cargos formulados por la actora en ejercicio de la presente acción, fue objeto de estudio en la sentencia C-453 de 2002, a través de la cual se declaró exequible el aparte "cuando el transporte lo suministre el empleador" contenido en el artículo 9 parcial del Decreto Ley 1295 de 1994.

En dicho fallo, la Corte Constitucional estimó que no había violación del derecho a la igualdad. Por el contrario, la diferencia de trato se consideró razonable, pues permite establecer una responsabilidad objetiva del empleador2.

Finalmente, y en relación con el cargo sobre la violación de los artículos 48 y 53 de la Constitución, esta Corporación encontró que no hubo vulneración, pues el trabajador que se provee su propio medio de transporte cuenta con otras formas de garantizar la cobertura de las contingencias que ocurren durante el trayecto hacia y desde su trabajo3.

Con base en las anteriores consideraciones, en sentencia C-453 de 2002 la Corte Constitucional resolvió:

"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."

Visto que esta Corporación en el proceso que culminó con la sentencia C-453 de 2002, se pronunció sobre el mismo aparte demandado, por los mismos cargos que hoy se formulan, se corrobora la operancia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional, el cual impide a la

Corte Constitucional volver sobre lo decidido (art. 243 C.P.).

Ante esta circunstancia, sólo resta estarse a lo resuelto en la sentencia precitada y así se hará.

VII. DECISIÓN

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

R E S U E L V E :

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-453 de 2002, que declaró exequible el aparte "cuando el transporte lo suministre el empleador" contenida en el artículo 9 del Decreto Ley 1295 de 1994.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

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

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

(…)

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

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

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.”

2 En este sentido, estimó la Corte que, “…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 ninguna injerencia sobre las condiciones en que dicho traslado se efectúa.

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

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…"

3 Para la Corte,"…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…

"…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 limitados3, 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…"