

OBLIGACION DEL EMPLEADOR DE ASUMIR LA COBERTURA DE LOS RIESGOS GENERADOS POR ACCIDENTE DE TRABAJO-En caso de no afiliación al régimen de riesgos laborales

(...) el incumplimiento de la (accionada) de afiliar al accionante al SGRL durante el vínculo contractual... impactó negativamente los derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la salud y a la seguridad social en su dimensión de riesgos laborales... porque (i) impidió la atención en salud por parte del SGRL; (ii) actualmente, ninguna entidad aseguradora ha cubierto los servicios en salud que requieren las secuelas del accidente y (iii) ninguna ARL le ha reconocido las prestaciones asistenciales y económicas a las que tiene derecho el accionante...

ACCION DE TUTELA PARA RECLAMAR ACREENCIAS LABORALES-Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL Y PROTECCION POR MEDIO DE ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional

SISTEMA DE RIESGOS LABORALES-Garantías a trabajador que sufre un accidente de trabajo o una enfermedad laboral

AFILIACION AL SISTEMA DE RIESGOS LABORALES-Obligación de afiliar a un trabajador a una Administradora durante la vigencia de un contrato

SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-Afiliación y deber de cotización del empleador/EMPLEADOR-Alcance del deber de protección y seguridad de sus trabajadores

AFILIACION AL SISTEMA DE RIESGOS LABORALES-Omisión en la afiliación conlleva responsabilidad del empleador en asumir la totalidad de los costos derivados de la seguridad social de los trabajadores y sus beneficiarios

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Segunda de Revisión

SENTENCIA T-124 DE 2023

Referencia: Expediente T-9.123.752

Acción de tutela instaurada por Edgar Altamiranda Matos contra el municipio de Acandí y la Administración Pública Cooperativa de Servicios Públicos Domiciliarios por el Bienestar de Acandí (APC Acandí)

Procedencia: Juzgado Promiscuo Municipal de Acandí (Chocó)

Asunto: Acción de tutela como mecanismo transitorio. Afectación de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la salud y a la seguridad social. Ausencia de afiliación a riesgos laborales.

Magistrado Sustanciador:

Juan Carlos Cortés González

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

1. En el trámite de revisión del fallo de única instancia, dictado el 19 de octubre de 2022 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Acandí (Chocó), mediante el cual fue declarado improcedente el amparo solicitado por el señor Edgar Altamiranda Matos¹.

2. El asunto llegó a la Corte en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. El 19 de diciembre de 2022, la Sala de Selección de Tutelas No. 12 de esta Corporación escogió el presente asunto para su revisión². El 24 de enero de 2023, la Secretaría General remitió el expediente al despacho del magistrado sustanciador, para lo de

su competencia³.

I. ANTECEDENTES

3. El 6 de octubre de 2022, el demandante presentó acción de tutela en contra de la Administración Pública Cooperativa de Servicios Públicos Domiciliarios por el Bienestar de Acandí (en adelante APC Acandí) y el municipio de Acandí (Chocó)⁴. El accionante consideró que las entidades demandadas vulneraron sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la salud y a la seguridad social porque (i) no le cancelaron la incapacidad otorgada el 4 de abril de 2022 y “las [demás] dejadas de percibir”; (ii) no le ordenaron el examen de pérdida de capacidad laboral; (iii) no le cancelaron los salarios dejados de percibir y demás prestaciones de ley; y, (iv) no le pagaron la seguridad social⁵.

Hechos y pretensiones

4. El accionante afirmó que tiene 54 años y es padre cabeza de familia. Indicó que celebró un contrato de trabajo verbal, a término indefinido, con la APC Acandí, con el objeto de recolectar la basura del municipio, sin precisar la fecha de inicio, ni si aquel está vigente o terminó. Señaló que, en desarrollo del mismo, sufrió un accidente en la mano que le ocasionó una incapacidad por 30 días. Al momento de reportar su incapacidad, la EPS le informó que estaba afiliado en salud al régimen subsidiado y no al contributivo. En criterio del actor, la empresa no lo ha afiliado al sistema de seguridad social. Además, aquella no le ha pagado las incapacidades, los salarios ni las prestaciones económicas, desde el momento del accidente. Por lo expuesto, solicitó al juez de tutela ordenar a las accionadas pagar dichos valores. Además, que le practicaran el examen de calificación de pérdida de capacidad laboral.

6. El 29 de abril de 2022, el galeno ordenó 20 sesiones de fisioterapia para “extracción quirúrgica en dispositivo implantado en mano, valoración pre anestésica, paraclínicos y cita en 30 días” 8.

7. El 20 de septiembre del mismo año, el actor ingresó al Hospital Francisco Valderrama para ser revisado por los especialistas. El ortopedista que lo valoró, consideró que “la funcionalidad no ha sido la esperada, por lo que se remite para cirugía de mano con el fin de lograr una mejor actividad del miembro”9.

8. El 6 de octubre de 2022, el demandante presentó acción de tutela en contra de la Administración Pública Cooperativa de Servicios Públicos Domiciliarios por el Bienestar de Acandí (APC Acandí) y el municipio de Acandí (Chocó)10. En la misma fecha, el Juzgado Promiscuo Municipal de Acandí (Chocó) avocó conocimiento de la acción y la admitió. En consecuencia, solicitó a los representantes legales de la Administración Pública Cooperativa de Servicios Públicos Domiciliarios por el Bienestar de Acandí (APC Acandí) y del municipio de Acandí (Chocó), rendir informe sobre los hechos que dieron origen a la tutela.

9. Las entidades accionadas no respondieron el requerimiento.

Decisiones objeto de revisión

10. La sentencia de única instancia fue proferida el 19 de octubre de 2022 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Acandí (Chocó). En aquella se declaró improcedente el amparo11. Según esa autoridad judicial, el actor no demostró la falta de idoneidad y de eficacia del proceso ordinario laboral que le permitieran acudir a la acción de tutela. Tampoco evidenció

la ocurrencia de un perjuicio irremediable. En tal sentido, no encontró acreditado el presupuesto de subsidiariedad.

Actuaciones en sede de revisión

11. El 31 de enero de 2023, este despacho constató en la Base de Datos de Afiliados del Sistema General de Seguridad Social de la ADRES que, desde el 1° de abril de 2015, el demandante pertenece al régimen contributivo de salud y está afiliado a la EPS Caja de Compensación Familiar del Chocó (Comfachocó). Actualmente, se encuentra «activo»¹² en el régimen contributivo.

12. De igual forma, el 23 de marzo de 2023, el despacho consultó el Registro Único de Afiliados (RUAF) del Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) y evidenció que el accionante está inactivo en el sistema de pensiones y que no reporta afiliación a ninguna Administradora de Riesgos Laborales (ARL)¹³.

13. Auto de pruebas: el 6 de febrero de 2023, el magistrado sustanciador decretó de oficio pruebas para tener mayores elementos que permitieran proferir la presente decisión.

14. Informe de la APC Acandí: el 14 de febrero de 2023, la representante legal de la entidad afirmó que el actor suscribió contrato de prestación de servicios con vigencia entre el 4 de enero y el 4 de marzo de 2022, el cual aportó al expediente. Aseguró que “se firma un segundo contrato con el aquí accionante, para el infortunio que ese mismo día sufrió el accidente”¹⁴, sin aportar copia del mismo. Aseveró que, después del accidente, no se firmó ningún otro contrato con el actor porque no volvió a la empresa; además, no presentó las incapacidades, pero, a pesar de esto, la empresa realizó los pagos hasta que el accionante

las aportara. Sin embargo, reconoció que, el 4 de abril de 2022, el actor allegó a la empresa de servicios públicos una incapacidad médica por 30 días¹⁵. Y dado que no anexó otras incapacidades distintas, la empresa giró la última transferencia a la cuenta bancaria del demandante, en octubre de 2022. Indicó que el total del valor consignado fue de \$8.400.000¹⁶.

15. Finalmente, la representante legal reconoció que el demandante no fue afiliado a salud ni a riesgos laborales y que por esta razón “se le cubrieron todos los gastos que se requerían para brindarle la atención médica, incluidos pago de viáticos con acompañante para ir a citas médicas, pago de fisioterapeuta por 40 secciones (sic), pago de incapacidad, pago citas de consulta con especialista”¹⁷.

16. Informe de Comfachocó: el 16 de febrero de 2023, el director administrativo suplente, constató que el actor: i) “no refleja novedad y/o planilla de retiro en el mes de octubre del 2022, por lo tanto, reposa una mora de los periodos 2022-11, 2022-12. Pertenece al régimen contributivo. Realizó movilidad al régimen contributivo en el mes de febrero del año 2022, ii) el monto por el cual cotiza el usuario al sistema general de seguridad social en salud es de \$1.000.000. Él cotiza como independiente, razón social EDGAR ALTAMIRANDA MATOS, iii) no se reflejan incapacidades enviadas y/o radicadas por el señor EDGAR ALTAMIRANDA MATOS, y iv) no se ha recibido solicitud del demandante, para que se le sea realizado algún examen de calificación, por pérdida de incapacidad (sic) laboral”¹⁸.

17. Informe de la Alcaldía de Acandí: el 16 de febrero de 2023, el secretario de Planeación del Municipio de Acandí señaló que, a la fecha – 17 de febrero de 2023-, no ha recibido ningún tipo de reclamación de pago de incapacidades laborales procedentes de la APC Acandí o de algún particular¹⁹.

18. Auto de requerimiento: el 24 de febrero de 2023, el magistrado sustanciador profirió auto

para reiterar el cumplimiento de la providencia del 6 de febrero de 2023. En concreto: i) requirió al Juzgado Promiscuo Municipal de Acandí para remitir íntegramente el expediente de tutela y ii) reiteró al accionante que respondiera al interrogatorio formulado en el decreto probatorio.

19. Juzgado Promiscuo Municipal de Acandí (Chocó): el 15 de marzo de 2023, el despacho remitió el expediente completo.

20. Respuesta del actor: el 14 de marzo de 2023, el accionante insistió en la existencia de un contrato verbal, que, al día de hoy, en su sentir, está vigente. Aseguró que ninguna EPS lo atendió luego de sufrir el accidente; al contrario, fue atendido de manera particular. Afirmó que está afiliado a Comfachocó EPS y actualmente está en mora porque el empleador no ha cancelado los valores adeudados. Además, por ser un accidente laboral, la ARL debió responder por aquel. También manifestó que ha solicitado ante el empleador el pago de las incapacidades, pues la EPS Comfachocó le señaló que la afiliación fue extemporánea y que no se las puede cancelar. Finalmente, manifestó que no ha iniciado demanda laboral porque está a la espera de ser calificado por pérdida de capacidad laboral.

I. CONSIDERACIONES

Competencia

21. La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del proceso de la referencia. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Carta, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de análisis

23. La empresa reconoció que celebró un nuevo contrato con el accionante el 22 de marzo de 2022, sin precisar su naturaleza²⁰. También, que omitió afiliarlo a la ARL, pero que le canceló el valor de los honorarios hasta el mes de octubre de 2022 y, supuestamente, le pagó la incapacidad que le presentó de fecha 4 de abril de 2022, por 30 días. Asimismo, indicó que cubrió los gastos de fisioterapia y viáticos. Además, afirmó que, después del accidente, el actor no firmó más contratos, ni se presentó a trabajar a la empresa y tampoco presentó más incapacidades²¹.

24. El amparo busca la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la salud y a la seguridad social en su dimensión de riesgos laborales. En consecuencia, pide que el juez de tutela ordene: (i) cancelarle la incapacidad otorgada el 4 de abril de 2022 y “las [demás] dejadas de percibir”; (ii) ordenarle el examen de pérdida de capacidad laboral; (iii) reconocerle los salarios dejados de percibir y demás prestaciones de ley; y, (iv) pagarle la seguridad social²².

25. A continuación, la Sala analizará la procedencia de la acción de tutela de acuerdo con los criterios legales y jurisprudenciales establecidos.

Procedencia de la acción de tutela

26. Legitimación por activa. El artículo 86 de la Constitución²³ establece que cualquier

persona puede interponer la acción de tutela “por sí misma o por quien actúe en su nombre”, con el fin de reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad o por el actuar de particulares. En concreto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991²⁴ define que la acción de tutela puede ejercerse, entre otros, a nombre propio o mediante apoderado judicial. En este caso, el requisito se cumple porque la acción de tutela fue interpuesta, a nombre propio, por el señor Edgar Altamiranda Matos.

27. Legitimación por pasiva. Este presupuesto hace referencia a la capacidad legal de quien está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental²⁵. La solicitud de amparo se dirigió contra la Administración Pública Cooperativa de Servicios Públicos Domiciliarios por el Bienestar de Acandí (APC Acandí) y el municipio de Acandí (Chocó)²⁶. La primera es una empresa de servicios públicos domiciliarios encargada de la prestación del servicio público de aseo y tiene relación directa con las circunstancias que presuntamente generaron la vulneración de los derechos del actor. Por tal razón, está habilitada para comparecer a este trámite constitucional como demandada. La segunda, es una entidad territorial, socia de la APC Acandí y hace parte de la junta directiva de la misma²⁷. Sin embargo, no tiene ningún vínculo con las relaciones contractuales entre la APC Acandí y las personas naturales, por lo que no participó en la presunta vulneración a los derechos fundamentales del accionante. Por lo anterior, carece de legitimación por pasiva y deberá desvincularse de la acción.

28. Inmediatez. Esta Corporación ha señalado que este requisito se cumple cuando es razonable: (i) el tiempo que va desde que se produjo la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales, hasta la presentación de la acción de tutela; y, (ii) el lapso dentro del cual se promovió la última actuación en defensa de los derechos aparentemente vulnerados y la solicitud de amparo (T-176 de 2018²⁸). También, cuando la vulneración de los derechos de la víctima permanece en el tiempo (T-413 de 2019²⁹).

29. Para la Sala, este presupuesto se cumple. En efecto, el actor sufrió el accidente el 22 de marzo de 2022 y presentó ante la empresa una incapacidad de 30 días el 4 de abril siguiente. Esta fue la última actuación que el actor promovió ante la APC Acandí antes de interponer la acción de tutela, el 6 de octubre del mismo año. Por tal razón, el transcurso de seis meses para la interposición del amparo constitucional es un plazo razonable y oportuno. Además, los efectos producidos por la contingencia, materializados en su tratamiento, terapias, cirugías, entre otras, justifican el paso del tiempo. Lo anterior, implica que la posible vulneración de sus derechos podría tener vocación de actualidad.

30. Subsidiariedad. De conformidad con los artículos 86 de la Constitución³⁰ y 6° del Decreto 2591 de 1991³¹, la acción de tutela es un recurso subsidiario que procede cuando: (i) no existan medios de defensa judicial que permitan resolver el conflicto respecto a la afectación de un derecho fundamental o (ii) ante su existencia, aquellos no son idóneos ni eficaces; y, (iii) se utilice de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable³².

31. El segundo supuesto se refiere al análisis de la idoneidad y eficacia del medio judicial ordinario³³ previsto en la ley. En este punto, el juez constitucional deberá estudiar las circunstancias específicas del caso objeto de análisis. En esa medida, podría evidenciar que la acción principal “no permite resolver la cuestión en una dimensión constitucional o tomar las medidas necesarias para la protección o restablecimiento de los derechos fundamentales afectados”³⁴. Además, “la aptitud del medio de defensa debe analizarse en cada caso, en atención a las circunstancias del peticionario, el derecho fundamental invocado y las características procesales del mecanismo en cuestión”³⁵. Si el juez evidencia que el mecanismo ordinario no es idóneo y eficaz, el amparo procede como mecanismo definitivo.

32. En cuanto al tercer supuesto, esta Corporación ha determinado que, para que el amparo proceda como mecanismo transitorio, se debe demostrar que la intervención del juez constitucional “es necesaria para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable”³⁶, a pesar de la existencia de un proceso judicial eficaz e idóneo. En ese supuesto, la protección

es temporal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991: “[e]n el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”.

33. Asimismo, esta Corporación ha establecido que el perjuicio irremediable debe “(...) ser inminente, esto es, que esté por suceder; (ii) las medidas que se requieren para conjurarlo han de ser urgentes, tanto por brindar una solución adecuada frente a la proximidad del daño, como por armonizar con las particularidades del caso; (iii) el perjuicio debe ser grave, es decir, susceptible de generar un detrimento transcendente en el haber jurídico de una persona; y (iv) la respuesta requerida por vía judicial debe ser impostergable, o fundada en criterios de oportunidad y eficiencia, a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”³⁷ (énfasis agregado).

34. En lo que respecta a las controversias derivadas de la relación laboral, la Corte ha indicado que la jurisdicción ordinaria cuenta con acciones y recursos idóneos y eficaces que pueden ser activados para reclamar la protección de tales derechos³⁸. Lo anterior implica que, en principio, pretensiones como el pago de incapacidades, de acreencias laborales pendientes y el reconocimiento de prestaciones sociales, entre otros, deben tramitarse en el escenario natural de dichas controversias. En efecto, según los artículos 2º y 6º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, corresponde a la citada jurisdicción conocer de los conflictos jurídicos relativos “(...) a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras (...)”y “[l]os conflictos jurídicos que se originan en el reconocimiento y pago de honorarios o remuneraciones por servicios personales de carácter privado, cualquiera que sea la relación que los motive”.

35. De otra parte, esta Corporación ha señalado que la tutela se torna procedente cuando el no pago de las prestaciones afecta derechos fundamentales como el mínimo vital, la salud y la dignidad humana³⁹. Por consiguiente, en estos casos, “los mecanismos ordinarios instituidos para [reclamar el pago de la prestación], no son lo suficientemente idóneos en

procura de garantizar una protección oportuna y eficaz, en razón al tiempo que llevaría definir un conflicto de esta naturaleza”⁴⁰.

36. El proceso ordinario laboral es un mecanismo idóneo y eficaz en el presente asunto. En este caso, el accionante pretende que el juez constitucional reconozca el pago de salarios, incapacidades, prestaciones sociales y afiliación al sistema de riesgos laborales. Para la Sala, el actor debe recurrir a la jurisdicción ordinaria laboral a exponer sus pretensiones, pues aquella cuenta con escenarios idóneos y eficaces para reclamar la protección de sus derechos. Lo anterior, porque persisten versiones contradictorias respecto de los hechos en los que se basan los derechos cuya protección se invoca, puesto que, por un lado, el accionante asegura que está vinculado con la APC Acandí por medio de un contrato laboral de naturaleza verbal mientras que, por el otro lado, la empresa afirma que el actor suscribió un contrato de prestación de servicios del 4 de enero al 4 de marzo de 2022 y otro contrato del 22 de marzo de 2022, pero sin precisar la naturaleza ni la vigencia de este último. De esta manera, la situación de las partes evidencia que se está frente a una discusión de naturaleza legal, económica y probatoria que excede las finalidades del amparo constitucional. En especial porque no hay certeza del vínculo contractual que celebraron. Aquello implica que deberá surtirse un amplio despliegue probatorio ante el juez ordinario laboral⁴¹.

37. Además, de las pruebas aportadas por el accionante, se evidencia que: (i) el 26 de marzo de 2022, el actor fue intervenido quirúrgicamente; (ii) el 20 de septiembre del mismo año, el médico ortopedista lo remitió para “cirugía de mano con el fin de lograr una mejor actividad del miembro”⁴²; (iii) entre las dos cirugías, ha tenido varias sesiones de fisioterapia (el 29 de abril de 2022, el médico ortopedista ordenó 20 sesiones de fisioterapia⁴³), así como citas médicas y pago de transporte y viáticos para cumplirlas⁴⁴. La empresa asevera que cubrió los gastos médicos del demandante, desde el momento en el que ocurrió el accidente hasta el mes de octubre de 2022, aun cuando indicó que el accionante, supuestamente, no allegó las incapacidades médicas correspondientes⁴⁵. En cambio, el accionante asegura que ninguna EPS le brindó atención médica, que tuvo que acudir de manera particular al Hospital

de Acandí porque la empresa no lo había afiliado al sistema de riesgos laborales⁴⁶.

38. Al respecto, la sentencia T-1683 de 2000⁴⁷ indicó lo siguiente: “[e]l juez de tutela no puede ordenar el pago de un derecho incierto y discutible, pues aquello escapa de la órbita constitucional para radicarse en una discusión de rango legal que debe resolverse en la jurisdicción competente”. Y concluyó: “no es posible conceder el pago de salarios (...) cuando se discuten los montos o cuando aquellos no han sido expresamente reconocidos, en razón a que aquellas pretensiones deben exigirse en la justicia ordinaria laboral”.

39. Por su parte, la sentencia T-262 de 2021⁴⁸ determinó que “el proceso laboral ofrece a las partes la oportunidad para ejercer todas las atribuciones probatorias y de contradicción, a diferencia del amparo constitucional que “exige un nivel mínimo de certeza o de convencimiento respecto del derecho reclamado⁴⁹”.

40. En ese orden de ideas, la Sala encuentra que, en particular, acudir a la jurisdicción ordinaria laboral es el medio idóneo para resolver la controversia que se expone en este caso, porque el actor alega la falta de pago de salarios, de incapacidades y de prestaciones sociales, y es el juez laboral el llamado a resolver este conflicto mediante el proceso ordinario correspondiente.

41. Finalmente, la Sala insiste que ninguna de las partes asumió la carga probatoria de demostrar sus posturas judiciales. Es en aquel escenario en donde el accionante y la accionada pueden desplegar un amplio debate probatorio y defender su posición jurídica en torno a la naturaleza jurídica de la relación contractual y de los valores adeudados en cuanto a prestaciones y acreencias.

42. La tutela es el mecanismo idóneo y definitivo para garantizar el derecho a la seguridad social del trabajo del actor. Como se demostró anteriormente, la tutela es improcedente para resolver parte de las pretensiones de índole laboral del actor. Sin embargo, la falta de afiliación del accionante al SGRL, como obligación de los empleadores y contratantes, sin importar la naturaleza jurídica del vínculo contractual celebrado, tiene un innegable impacto en los derechos fundamentales del actor. En este punto, la Sala encuentra que existe un derecho cierto e indiscutible derivado de la existencia de un vínculo contractual entre las partes. La representante legal de la APC Acandí reconoció que la empresa no afilió al accionante a salud ni a riesgos laborales. Aquella omisión podría generar una afectación grave e inminente a la salud y al mínimo vital del actor.

43. De este modo, dadas las particularidades del caso, pues el actor tiene 54 años, no tiene empleo formal, es una persona que se ha dedicado a la recolección de basura, y su integridad física está afectada, es imperativo concebir a la acción de tutela como mecanismo definitivo de protección constitucional, dado que la vulneración del derecho a la seguridad social es clara, no resultaría práctico conminar al accionante para que inicie un proceso ordinario, con las complejidades que ello comporta máxime cuando el actor tiene pendiente la superación de los efectos producidos por el accidente de trabajo que experimentó. En otras palabras, en las condiciones particulares y personales del peticionario, no podría esperar la finalización de un proceso ordinario laboral que resuelva sus pretensiones. Tal situación implicaría una carga irrazonable y desproporcionada.

44. En efecto, la Sala advierte que la situación del actor es apremiante y demuestra la falta de idoneidad y eficacia del medio judicial ordinario, toda vez que: (i) existe la posibilidad de una afectación inminente de sus derechos fundamentales, pues el incumplimiento del deber legal de afiliar al demandante al SGRL, impide la atención en salud y el reconocimiento de otras prestaciones por parte de la ARL, con afectación al derecho y al sistema integral de seguridad social en su dimensión de riesgos laborales; (ii) el actor se encuentra en una condición de salud que no ha sido atendida por ninguna ARL, debido a la omisión de cumplir con la afiliación del accionante a una entidad aseguradora; (iii) el incumplimiento de la

obligación legal de afiliar al actor a una ARL, conlleva la falta de atención de aquella para el tratamiento ocasionado por el accidente sufrido en marzo de 2022 y genera una vulneración a su mínimo vital, en particular frente a las prestaciones que aún están pendientes por materializarse, que pueden comprometer las condiciones personales y laborales del accionante frente al accidente de trabajo experimentado; y (iv) la situación del actor es intolerable en términos constitucionales, pues el incumplimiento de la obligación de afiliar al accionante al SGRL, se traduce en la ausencia de atención por parte de alguna ARL, tanto para brindarle tratamiento médico como para reconocer y pagar las prestaciones asociadas al accidente de trabajo reconocidas por la normatividad vigente, lo que lo sitúa en un escenario de desprotección y justifica la intervención inmediata y urgente del juez de tutela.

45. Por lo expuesto, la Sala concluye que, en este caso, la acción de tutela procede como mecanismo definitivo de protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados con ocasión de la falta de afiliación del actor a riesgos laborales. Por lo tanto, fijará el problema jurídico y la metodología de decisión.

Problema jurídico y metodología de decisión

46. Problema jurídico. A partir de lo anterior, la Sala deberá resolver ¿si la empresa de servicios públicos APC Acandí vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la salud y a la seguridad social del accionante, cuando omitió afiliarlo al Sistema General de Riesgos Laborales a pesar de tener un vínculo contractual vigente con aquel?

47. Metodología de la decisión. Para resolver el anterior interrogante, la Sala abordará los siguientes asuntos: (i) el Sistema General de Riesgos Laborales, deberes y obligaciones en las diferentes modalidades contractuales y su trascendencia desde los derechos

fundamentales; (ii) la obligación de afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales; y, finalmente, (iii) resolverá el caso concreto.

El Sistema General de Riesgos Laborales, deberes y obligaciones en las diferentes modalidades contractuales y su trascendencia desde los derechos fundamentales

48. El Sistema General de Riesgos Laborales (“Sistema o SGRL”) es una estructura que prevista en la Ley 100 de 1993⁵⁰, tiene por fin mejorar las condiciones de salud y seguridad de los trabajadores durante el desarrollo de una actividad laboral y cubrir las prestaciones que se deriven de accidentes o enfermedades de origen ocupacional que puedan surgir.

49. Tal como lo señaló la sentencia T-935 de 2007⁵¹, el fin del SGRL “(...)está centrado en la defensa de los intereses de la clase trabajadora, lo cual desborda el interés de si el desempeño laboral se realiza mediante contrato de trabajo o como trabajador independiente⁵²”.

50. Es así como el SGRL obliga a los empleadores a afiliar a sus trabajadores, con el objetivo de proteger derechos como la igualdad y la dignidad y “ser cubierto por las contingencias que puedan ocasionarse con su labor sin distinción de la forma contractual que origina la vinculación obligatoria”⁵³. Es claro que la afiliación a dicho Sistema es un deber que aplica para cualquier modalidad contractual.

51. Así las cosas, desde la óptica de los derechos fundamentales, el deber de afiliación en cabeza del empleador o contratante al SGRL, garantiza que el trabajador o contratista tenga derecho a las prestaciones asistenciales y económicas que surjan al momento de un siniestro. Ello asegura que derechos como el mínimo vital, la dignidad, la salud y la seguridad

social en su dimensión de riesgos laborales sean protegidos por el Sistema.

52. La normativa colombiana ha desarrollado ampliamente el mencionado Sistema. El artículo 1º del Decreto 1295 de 1994 lo definió como “(...) 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 consecuencias del trabajo que desarrollan”. (Énfasis fuera de texto).

53. El artículo 2 de dicha normativa⁵⁴, estableció los objetivos del SGRL, entre los cuales se resaltan el de fijar las prestaciones de atención de salud y las prestaciones económicas por incapacidad temporal; y reconocer y pagar prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez, que se deriven de una contingencia por accidente de trabajo o enfermedad profesional.

54. El artículo 3º⁵⁵ determinó que el SGRL se aplica a todas las empresas públicas y privadas, y a los trabajadores, contratistas, subcontratistas. El artículo 4º estableció como característica del SGRL la obligación de los empleadores de afiliar a los trabajadores⁵⁶ y decretó como sanción a quienes incumplan con este deber, la de responder por las prestaciones que le corresponda cubrir a la ARL⁵⁷. Asimismo, dispuso que las cotizaciones al SGRL están a cargo de los empleadores⁵⁸, y que la relación laboral implica la obligación de pagar las cotizaciones establecidas en el Decreto⁵⁹.

55. Es importante mencionar que existen dos clases de prestaciones, a que tiene derecho todo trabajador o contratista:

* Asistenciales: consisten en el derecho de todo trabajador o contratista que sufra un

accidente de trabajo o una enfermedad profesional, según el caso, a recibir: “a) Asistencia médica, quirúrgica, terapéutica y farmacéutica; b) Servicios de hospitalización; c) Servicio odontológico; d) Suministro de medicamentos; e) Servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento; f) Prótesis y órtesis, su reparación, y su reposición sólo en caso de deterioro o desadaptación, cuando a criterio de rehabilitación se recomiende; g) Rehabilitaciones físicas y profesional; h) Gastos de traslado, en condiciones normales, que sean necesarios para la prestación de estos servicios”. (Art. 5 del Decreto 1295 de 1994).

* Económicas: consisten en el reconocimiento y pago a que todo trabajador o contratista que sufra un accidente de trabajo⁶⁰ o una enfermedad profesional tiene derecho: “a) subsidio por incapacidad temporal; b) indemnización por incapacidad permanente parcial; c) pensión de invalidez; d) pensión de sobrevivientes; y (e) auxilio funerario”. (Art. 7 del Decreto 1295 de 1994).

56. El artículo 2º de la Ley 1562 de 2012 incorporó la obligatoriedad de la afiliación al sistema de riesgos laborales para quienes presten servicios personales a terceros, también bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios de carácter civil, comercial o administrativo, tanto en el sector público como en el privado. La vinculación de dichos contratistas se encontraba regulada por el Decreto 2800 de 2003 y en el anterior régimen tenía el carácter de voluntaria.

57. No obstante, la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “voluntaria” que se refería en el Decreto ley 1295 de 1994 a la obligación respecto de esta categoría de trabajadores, lo que abrió la inmediata opción para considerarlos como afiliados obligatorios, pese a lo cual hizo carrera una interpretación según la cual se mantenía la voluntariedad hasta tanto se expidiera una regulación en la materia.

58. El citado artículo 2º también dispuso que para la afiliación de tales contratistas se debe tratar de contrato formal de prestación de servicios, con vigencia superior a un mes y en el

que se definan las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se desarrollará la labor objeto del mismo.

59. Esta obligación es acorde con el criterio de formalización de la vinculación mediante contratación por prestación de servicios que ha propugnado esta Corporación en reiterada jurisprudencia, entre la que destacan las sentencias C-154 de 1997, C-094 de 2003, C-164 de 2009 y C-171 de 2012.

60. La aludida Ley determinó pues que la afiliación de los contratistas es responsabilidad del contratante, superándose la etapa de voluntariedad, como claramente se desarrolla por el artículo 5º del Decreto 723 de 2013, al indicarse que el contratante debe afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales al contratista, lo que no pugna con el efecto correspondiente al pago de las cotizaciones a cargo de este, en tanto al contratante le compete la obligación de verificar el pago mensual de los aportes, en los términos del párrafo 1º del artículo 13 del Decreto 723 de 2013.

61. Por su parte, el artículo 10º del Decreto 723 de 2013⁶¹ indicó que “[l]os contratistas afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales, tienen derecho a las prestaciones económicas y asistenciales establecidas en la legislación vigente”. (Énfasis fuera de texto).

62. Finalmente, el artículo 3º del Decreto 1273 de 2018 estableció que “[l]as Entidades o Instituciones públicas o privadas contratantes y los contratistas, según corresponda, deberán realizar el pago de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales mes vencido, dentro de los términos previstos por las normas vigentes”⁶².

63. En palabras de esta Corporación, en la sentencia T-339 de 2016⁶³ estableció que “[e]l

Sistema General de Riesgos Laborales tiene como finalidad transferir los riesgos propios de la actividad laboral del empleador a la ARL, y en esta medida es a dicha empresa a la que le corresponde reconocer las prestaciones económicas contenidas en caso en que se produzca un accidente de trabajo o enfermedad profesional”.

64. En suma, la Sala resalta que el SGRL aplica tanto para trabajadores subordinados como para contratistas, que la obligación de afiliar al Sistema, recae en el empleador o contratante, con el fin de que el trabajador o contratista tenga derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones asistenciales y económicas, que se deriven de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional. Aquello asegura que derechos fundamentales como el mínimo vital, la dignidad, la salud y la seguridad social en su dimensión de riesgos laborales sean protegidos por el Sistema. A continuación, se expondrá en qué consiste el deber del empleador o contratante de afiliar al SGRL al trabajador o contratista.

La obligación del empleador o contratante de afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales al trabajador o contratista

65. Esta Corporación ha sido clara en establecer que, sin importar el vínculo contractual, es una obligación del empleador o contratante afiliar al Sistema de Riesgos Laborales al trabajador o contratista. Esto, con el propósito de que sean las Administradoras de Riesgos Laborales las que brinden las garantías de dignidad en el ámbito laboral⁶⁴ y que como consecuencia, sea el Sistema el que sufrague los gastos y asegure la atención médica que genere la ocurrencia de un accidente o la aparición de una enfermedad profesional.

66. Así lo recordó la sentencia T-582 de 2013⁶⁵: “independientemente del tipo de contrato que se tenga, es obligación del contratante afiliar al trabajador a una Administradora de Riesgos Laborales, o exigirle estar vinculado por el tiempo que dure la labor”. (Énfasis agregado)

67. La omisión de esta obligación responsabiliza al empleador o contratante de proteger la salud del trabajador o contratista y atender las contingencias derivadas de las condiciones propias del trabajo⁶⁶.

68. En la misma línea, el artículo 5º del Decreto 723 de 2013⁶⁷ indicó que “[e]l incumplimiento de esta obligación, hará responsable al contratante de las prestaciones económicas y asistenciales a que haya lugar”. (Énfasis agregado)

69. Al respecto, la sentencia T-582 de 2013⁶⁸ señaló que la no afiliación traslada la responsabilidad al empleador o contratante y lo obliga a asumir directamente la atención médica que requiera el trabajador o contratista, las prestaciones asistenciales que se deriven, la continuidad del servicio de salud, el pago de las incapacidades e indemnizaciones a que haya lugar, y la remisión del empleado o contratista a la evaluación de la Junta Regional de Calificación para determinar el grado de invalidez. Además, dicho incumplimiento genera sanciones de tipo pecuniario, de hasta 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV)⁶⁹.

70. Finalmente, se busca evitar que debido al incumplimiento de los deberes por parte del empleador o contratante, los trabajadores o contratistas queden desprotegidos al no recibir la atención integral en salud o el reclamo de las prestaciones asistenciales y económicas a las que tienen derecho, con ocasión de un accidente o enfermedad laboral.

71. La jurisprudencia ha sido constante y pacífica. Así lo reiteró en la sentencia C-509 de 2014⁷⁰ cuando estableció que “por medio del Decreto 723 de 2013 el Presidente de la República reglamentó la afiliación al sistema general de riesgos laborales de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o

instituciones públicas o privadas entre otras, disponiendo en el artículo 25 que la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales no configura relaciones laborales entre el contratante y el contratista”.

72. Para la Sala es claro que, independientemente del tipo de vínculo contractual existente, todo empleador o contratante está en la obligación de afiliar y pagar las cotizaciones de sus trabajadores o contratistas al SGRL. Lo anterior, con el fin de prevenirlos y protegerlos en los eventos de enfermedades y de accidentes que puedan surgir en desarrollo de la relación contractual de trabajo. El incumplimiento de esta obligación legal afecta gravemente los derechos de los trabajadores o contratistas, acarrea sanciones para los empleadores o contratantes y compromete la responsabilidad de asumir directamente las prestaciones asistenciales y económicas que se deriven de los riesgos laborales.

Solución al caso concreto

73. A continuación, la Sala realizará el estudio del caso concreto. En primer lugar, verificará los hechos que están debidamente probados y, posteriormente, establecerá si la empresa accionada vulneró los derechos invocados por el actor. Dentro del trámite están probados los siguientes hechos relevantes:

a. El actor estuvo vinculado a la APC Acandí para realizar tareas a nombre de aquella en la recolección de basuras, mediante contrato entre el 4 de enero y el 4 de marzo de 2022. Asimismo, suscribió un nuevo contrato, sin tener certeza de su naturaleza, el 22 de marzo, día en el que sufrió el accidente.

b. El resumen de la historia clínica del accionante acreditó que ingresó al Hospital Francisco

Valderrama de Acandí, el 22 de marzo de 2022 tras haber sufrido un accidente en su mano. El 26 de marzo siguiente fue sometido a tratamiento quirúrgico y, posteriormente, el 20 de septiembre del mismo año, el médico ortopedista lo remitió para “cirugía de mano con el fin de lograr una mejor actividad del miembro”⁷¹.

c. Con ocasión del accidente ocurrido el 22 de marzo de 2022, el actor afirmó que ni la EPS ni la ARL lo atendieron e insistió que fue atendido de manera particular⁷².

d. El peticionario ratificó que sus condiciones económicas son “muy malas”, que su única fuente de ingresos es su salario y que tanto su esposa como su progenitora dependen de él. Además, que en la actualidad no está trabajando, no tiene ingresos, no le pagan salarios ni incapacidades y que sus gastos mensuales ascienden a \$1.020.000⁷³.

e. Por su parte, la empresa aseguró que “se le cubrieron todos los gastos que se requerían para brindarle la atención médica, incluidos pago de viáticos con acompañante para ir a citas médicas, pago de fisioterapeuta por 40 secciones (sic), pago de incapacidad, pago citas de consulta con especialista”⁷⁴.

f. La APC Acandí confesó que no afilió al trabajador a salud ni a riesgos laborales en relación con el vínculo contractual referido.

74. La Sala evidencia que a causa de la falta de afiliación al SGRL por parte de la APC Acandí a la que estaba vinculado cuando se accidentó, el actor fue atendido por la EPS Comfachocó para la prestación de los servicios de salud requeridos y sin cobertura por parte de una ARL. Según lo reconoció la representante legal de la APC Acandí, la empresa canceló una incapacidad, los salarios hasta el mes de octubre de 2022, el pago de viáticos para asistir a

citas médicas y las sesiones de fisioterapia. En razón a que no estaba afiliado a ninguna ARL, el Sistema no atendió las obligaciones a su cargo, tales como cubrir la asistencia médica requerida por el actor al momento de la contingencia y como consecuencia de la lesión de su mano, que aún permanece en el tiempo, cancelar el valor de las incapacidades que fueron generadas por el médico tratante en razón del accidente y determinar la pérdida de capacidad laboral y el grado de invalidez, en caso de existir alguno.

76. En ese contexto, la Sala encuentra que el accionante es una persona que sufrió un accidente en una actividad de trabajo a nombre de un tercero, en marzo de 2022, bajo la vigencia de un vínculo contractual con la APC Acandí, que no le ha permitido volver a trabajar y así aportar al sustento para su familia. Asimismo, evidencia que a causa del incumplimiento por parte de la empresa de afiliar al accionante al SGRL, ninguna ARL asumió las prestaciones de atención a la salud del accionante, ni reconoció las prestaciones económicas por la incapacidad allegada a la empresa el 4 de abril de 2022. En tal escenario, ante la falta de afiliación al Sistema, era responsabilidad de la empresa contratante asegurar la prestación de los servicios de salud y garantizar las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del accidente sufrido; obligación que se extiende en el tiempo hasta que se cubran las consecuencias del hecho generador de la contingencia.

77. Para la Sala es de gran importancia constitucional que, sin importar el tipo de vinculación contractual, los contratantes cumplan sus obligaciones de afiliar al SGRL a los contratistas, con el fin de garantizar que aquellos estén protegidos en caso de enfermedades y accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo o el servicio que desarrollan. Además, que tengan derecho al reconocimiento y pago de subsidios por incapacidad temporal, indemnización por incapacidad permanente parcial, pensión de invalidez, así como a las prestaciones asistenciales. También que se protejan los derechos a la igualdad, la salud, la seguridad social en su dimensión de riesgos laborales y a la dignidad de quienes desarrollan actividades productivas en nombre de terceros. Y por último, asegurar el derecho de una persona que sufrió un accidente o una enfermedad a ser calificada,

oportunamente, por pérdida de capacidad laboral, según el origen de las contingencias.

78. En suma, el incumplimiento de la APC Acandí de afiliar al accionante al SGRL durante el vínculo contractual vigente el 22 de marzo de 2022, impactó negativamente los derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la salud y a la seguridad social en su dimensión de riesgos laborales . Lo anterior porque (i) impidió la atención en salud por parte del SGRL; (ii) actualmente, ninguna entidad aseguradora ha cubierto los servicios en salud que requieren las secuelas del accidente y (iii) ninguna ARL le ha reconocido las prestaciones asistenciales y económicas a las que tiene derecho el accionante. Por tal razón, tal y como lo establece la normativa vigente y la jurisprudencia de la Corte, la APC Acandí debe responder directamente por las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del accidente de trabajo que sufrió el actor. Así como asegurar la prestación continua de todos los servicios de salud, derivados de aquel.

79. Adicionalmente, el incumplimiento de la empresa de afiliar al accionante a una ARL, la hace responsable de asumir directamente el trámite para la calificación de la pérdida de la capacidad laboral por el accidente sufrido el 22 de marzo de 2022 y de todas las prestaciones asistenciales económicas que se deriven del accidente de trabajo.

Órdenes por proferir

80. Como se explicó previamente, la Corte ha reconocido el deber de los empleadores y contratantes de afiliar a sus trabajadores y contratistas al SGRL. Tal como lo indicó se indicó en la sentencia T-582 de 2013, el incumplimiento del deber de afiliación en cabeza del empleador y contratante, lo responsabiliza y lo obliga a asumir directamente la atención médica que requiera el trabajador y contratista, las prestaciones asistenciales y económicas que se deriven, la continuidad del servicio de salud y la remisión del empleado y contratista a la evaluación de la Junta Regional de Calificación para determinar el grado de invalidez. Así

como puede ser objeto de sanción por las autoridades competentes con multas de hasta 500 SMLMV.

81. Por ello, la decisión objeto de revisión será revocada y, en su lugar, se concederá el amparo constitucional transitorio de los derechos del actor al mínimo vital, a la dignidad humana, a la salud, a la seguridad social por la no afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales. En consecuencia, se ordenará la remisión del accionante para evaluación por parte de la Junta Regional competente y el pago de las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del accidente de trabajo que sufrió el actor, como quiera que al momento del siniestro, no se encontraba afiliado a una ARL.

82. En consecuencia, ordenará a la APC Acandí que por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces y en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, adelante el trámite que corresponda respecto al señor Edgar Altamiranda Matos frente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez competente para su evaluación y sufrague los honorarios y gastos de todo el trámite, incluidas las impugnaciones. Asimismo asuma de manera integral y continua todos los servicios de salud que demande el actor con ocasión del accidente de trabajo sufrido el 22 de marzo de 2022. Además, deberá pagar las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del accidente de trabajo que sufrió el actor y que se dictaminen posteriormente, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 776 de 200275.

83. Finalmente, compulsará copias del Expediente T-9.123.752, incluida esta sentencia, al Ministerio de Trabajo para que, en virtud de sus facultades legales⁷⁶, y con fundamento en lo señalado en esta providencia, adelante las investigaciones correspondientes en contra de la APC Acandí, por la omisión legal de afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales al señor Edgar Altamiranda Matos. Así como a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por cuanto esta última hace seguimiento a un plan de acción que le ordenó desarrollar a APC Acandí por las múltiples falencias administrativas que la referida empresa soporta desde el

año 2021.

Síntesis de la decisión

84. En esta oportunidad, la Sala conoció el caso de un hombre que indicó que fue vinculado a la empresa APC Acandí mediante contrato verbal como operario de basura. Afirmó que sufrió un accidente en la mano, por lo cual tuvo que someterse a una intervención quirúrgica. La empresa aceptó no haberlo afiliado ni a salud ni a riesgos durante el vínculo contractual del 22 de marzo de 2022. Para la Sala es claro que era una obligación legal de la empresa afiliarlo oportunamente al Sistema General de Riesgos Laborales.

85. En el acápite correspondiente a la procedencia de la acción de tutela, la Sala encontró que aquella era improcedente en relación con el pago de incapacidades, de acreencias laborales pendientes y el reconocimiento de prestaciones sociales por lo que determinó que el proceso ordinario laboral es el mecanismo idóneo y eficaz para resolver dichas controversias.

86. Sin embargo, evidenció la procedencia del amparo respecto de la omisión de afiliación del accionante al SGRL en cabeza de la APC Acandí, por tratarse de una obligación de la empresa, sin importar la naturaleza jurídica del vínculo contractual celebrado y por ser un derecho cierto e indiscutible, derivado de la existencia de una relación contractual entre las partes. La Corte concluyó que se había incumplido este deber por parte de la empresa, por lo que concedió el amparo como mecanismo transitorio, con miras a evitar un perjuicio irremediable.

87. En virtud de lo anterior, la Corte amparará los derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la salud y a la seguridad social por la no afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales. En consecuencia, ordenará la remisión del accionante para evaluación por parte de la Junta Regional competente y sufragar los honorarios correspondientes al trámite de calificación de invalidez del accionante y en caso de que el actor impugne la decisión que adopte la Junta y el pago por parte de la empresa contratante de las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del accidente de trabajo que sufrió el actor, como quiera que al momento del siniestro, no se encontraba afiliado a una ARL.

88. En consecuencia, ordenará a la APC Acandí, que por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, adelante el trámite que corresponda respecto al señor Edgar Altamiranda Matos frente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez competente para su evaluación y que, así mismo asuma de manera integral y continua todos los servicios de salud que demande el actor con ocasión del accidente de trabajo sufrido el 22 de marzo de 2022. Deberá además pagar las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del accidente de trabajo que sufrió el actor, hasta la culminación del trámite de calificación, pagos de incapacidades y prestaciones económicas y asistenciales derivadas del accidente de trabajo, de conformidad con la Ley 776 de 2002⁷⁷.

89. Pero, en caso de que el señor Edgar Altamiranda Matos, resulte con una pérdida del 50% o más de la capacidad laboral⁷⁸, como consecuencia del accidente laboral ocurrido, será la APC Acandí la encargada del reconocimiento y pago de la pensión de invalidez de origen profesional, de conformidad con las reglas del Sistema General de Seguridad Social, sin que su monto pueda ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, a razón de 13 mesadas al año.

90. Finalmente, compulsará copias del Expediente T-9.123.752, incluida esta sentencia, al Ministerio de Trabajo para que, en virtud de sus facultades legales, y con fundamento en lo

señalado en esta providencia, adelante las investigaciones correspondientes en contra de la APC Acandí, por la omisión legal de afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales al señor Edgar Altamiranda Matos.

91. Teniendo en cuenta la vigilancia que tiene la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre la APC Acandí, se compulsará copias del Expediente T-9.123.752, incluida esta sentencia, a dicho órgano de control, para que en virtud de sus facultades adelante las investigaciones en contra de la APC Acandí por el incumplimiento de sus obligaciones legales frente al ciudadano Edgar Altamiranda Matos.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la decisión proferida el 19 de octubre de 2022, por el Juzgado Promiscuo Municipal de Acandí (Chocó) que declaró improcedente el amparo de la referencia. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la salud y a la seguridad social del señor Edgar Altamiranda Matos.

SEGUNDO.- ORDENAR a la APC Acandí, que por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, adelante el trámite que corresponda respecto al señor Edgar

Altamiranda Matos frente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez competente para su evaluación y que, así mismo, asuma de manera integral y continua todos los servicios de salud que demande el actor con ocasión del accidente de trabajo sufrido el 22 de marzo de 2022. Además deberá pagar las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del accidente de trabajo que sufrió el actor y aquellas que se dictaminen posteriormente.

TERCERO.- COMPULSAR copias del Expediente T-9.123.752, incluida esta sentencia, al Ministerio de Trabajo para que, en virtud de sus facultades legales, y con fundamento en lo señalado en esta providencia, adelante las investigaciones correspondientes en contra de la APC Acandí, por la omisión legal de afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales al ciudadano Edgar Altamiranda Matos.

CUARTO.- COMPULSAR copias del Expediente T-9.123.752, incluida esta sentencia, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para que en virtud de sus facultades de control, inspección y vigilancia, adelante las investigaciones en contra de la APC Acandí por el incumplimiento de sus obligaciones legales frente al ciudadano Edgar Altamiranda Matos.

QUINTO.- DESVINCULAR al municipio de Acandí, Chocó, de la presente acción de tutela.

SEXTO.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En expediente digital. Documento: «06 Fallo de tutela N°. 027.pdf».

2 Auto del 19 de diciembre de 2022 proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Doce.

3 Constancia del 24 de enero de 2023 suscrita por la Secretaría General de esta Corporación.

4 En expediente digital. Documento «01 ACCION DE TUTELA DE EDGAR ATAMIRANDA VS APC DE ACANDI Y MUNICIPIO DE ACANDI.pdf», Folio 2.

5 Expediente digital. Documento “01 ACCION DE TUTELA DE EDGAR ALTAMIRANDA VS APC DE ACANDI Y MUNICIPIO DE ACANDI.pdf”. Folio 8.

6 En expediente digital. Documento “01 ACCION DE TUTELA DE EDGAR ALTAMIRANDA VS APC DE ACANDI Y MUNICIPIO DE ACANDI.pdf”. Folios 17 a 22.

7 Ibíd. Folio 25.

8 Ibíd. Folio 30.

9 Ibíd. Folio 29.

10 En expediente digital. Documento «01 ACCION DE TUTELA DE EDGAR ATAMIRANDA VS APC DE ACANDI Y MUNICIPIO DE ACANDI.pdf», Folio 2.

11 En expediente digital. Documento: «06 Fallo de tutela N°. 027.pdf».

12 El 23 de marzo de 2023, el despacho sustanciador verificó la información en la página web de la ADRES (https://aplicaciones.adres.gov.co/bdua_internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=PRy sqWArRH9u4YzANiGqZw==)

13 <https://ruaf.sispro.gov.co/AfiliacionPersona.aspx>

14 En expediente digital. Documento: «RTA. APC ACANDI.pdf». Folio 4.

15 Ibíd. Folio 12.

16 La empresa APC Acandí indicó los siguientes pagos:

Fecha de pago

Valor cancelado

Concepto

14/3/22

\$2.178.000

Pago de contrato OPS como operario de recolección de residuos sólidos

27/4/22

\$200.000

Estadía revisión médica al municipio de Turbo

9/5/22

\$1.128.000

Pago mensualidad como operario de aseo contrato de prestación de servicios mes de marzo

1/6/22

\$800.000

Pago de sesiones de fisioterapia del paciente Edgar Altamiranda Matos funcionario de la APC

18/10/22

\$4.012.000

Pago mensualidad de contrato de prestación de servicios como operario de recolección de residuos sólidos de abril a julio como operario de aseo

\$2.006.000

Pago de dos mensualidades como operario de recolección de residuos sólidos

*No es del todo claro a qué corresponde cada pago realizado. En unos comprobantes de pago se detalla el mes, en otros no se precisa. El valor total reflejado en este cuadro asciende a \$10.324.000. Valor superior a la suma total equivalente a \$8.400.000, señalada por la representante legal en su respuesta.

17 Idem.

18 En expediente digital. Documento: «Rta. Comfachoco (despues de traslado).pdf». Folio 4.

19 En expediente digital. Documento: «Rta. Municipio de Acandi- Choco - 22-02-23.pdf». Folio 2.

20 La representante legal de la empresa manifestó que “se firma un segundo contrato con el aquí accionante, para el infortunio que ese mismo día sufrió el accidente” En expediente digital. Documento: «RTA. APC ACANDI.pdf». Folio 4.

21 En expediente digital. Documento: «RTA. APC ACANDI.pdf». Folio 12.

22 Expediente digital. Documento “01 ACCION DE TUTELA DE EDGAR ALTAMIRANDA VS APC DE ACANDI Y MUNICIPIO DE ACANDI.pdf”. Folio 8.

23 Constitución Política. “Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. (...)”.

24Decreto 2591 de 1991. “Artículo 10. LEGITIMIDAD E INTERES. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los

poderes se presumirán auténticos. || También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. || También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

25Ver Sentencias T-373 de 2015 y T-098 de 2016, ambas con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado; T-780 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-1015 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

26.En expediente digital. Documento «01 ACCION DE TUTELA DE EDGAR ATAMIRANDA VS APC DE ACANDI Y MUNICIPIO DE ACANDI.pdf», Folio 2.

27 La representante legal de APC Acandí en escrito allegado el 14 de febrero de 2023, indicó que “para su normal funcionamiento -APC ACANADI- cuenta con los aportes que realiza el municipio de acandí por concepto de subsidios y el pago directo de los usuarios”. Asimismo, el secretario de planeación del Municipio de Acandí, el 16 de febrero del mismo año, afirmó que “la APC, es una empresa prestadora de los servicios públicos del Municipio de Acandí, de la cual la Administración Municipal es socio con las mismos participación (sic) de 6 empresas más. Como consocios hacemos parte de la junta directiva” y además, que “no conocemos a los trabajadores de la APC, dado que es una empresa descentralizada”.

28M.P. Alberto Rojas Ríos.

29 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

30Constitución Política. “Artículo 86. (...) Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...)”

31Decreto 2591 de 1991. “Artículo 6°. Causales de improcedencia de la tutela. a acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. (...)”.

32 Sentencias T-165 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-785 de 2009, M.P. María

Victoria Calle Correa, y T-799 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

33 Sentencia T-040 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

34 Sentencias T-262 de 2021 y T-146 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

35 Sentencias T-262 de 2021 y T-020 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, y T-391 de 2018, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

36 Sentencia T-373 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

37 Sentencia T-020 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

38 Sentencias T- 354 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo y T-291 de 2020, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

39 Sentencias T-168 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-693 de 2017, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; y T-311 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

40 Sentencias T-401 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-140 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-182 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo; T-468 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-920 de 2009, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

41 Sentencia T-265 de 2021, Gloria Stella Ortiz Delgado.

42 01 ACCION DE TUTELA DE EDGAR ALTAMIRANDA VS APC DE ACANDI Y MUNICIPIO DE ACANDI.pdf". Folios 29.

43 Ibíd. Folio 30.

44 En expediente digital. Documento: «RTA. APC ACANDI.pdf». Folio 33.

45 En expediente digital. Documento: «RTA. APC ACANDI.pdf». Folio 4.

46 En expediente digital. Documento: «REQUERIMIENTO ACCIÓN DE TUTELA- EDGAR ALTAMIRANDA MATOS.pdf». Folios 2 y 3.

47 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

48 Sentencia T-262 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

49 Sentencia T-391 de 2018, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

50 Artículo 139, numeral 11. 11. Dictar las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales como un 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. En todo caso, la cotización continuará a cargo de los empleadores.

51 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

53 Sentencia C-509 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

54 b) 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. c) 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.

55 “[A]plica a todas las empresas que funcionen en el territorio nacional, y a los trabajadores, contratistas, subcontratistas, de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y del sector privado en general”.

56 El literal d del artículo 4° del Decreto 1295 de 1994 dispone que “La afiliación de los trabajadores dependientes es obligatoria para todos los empleadores.”

57 El literal e del artículo 4° del Decreto 1295 de 1994 dispone que: “El empleador que no afilie a sus trabajadores al Sistema General de Riesgos Profesionales, además de las sanciones legales, será responsable de las prestaciones que se otorgan en este decreto.”

58 El literal h del artículo 4° del Decreto 1295 dispone que: “Las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Profesionales están a cargo de los empleadores.”

59 El literal i del artículo 4° del Decreto 1295 dispone que: “La relación laboral implica la obligación de pagar las cotizaciones que se establecen en este decreto.”

60 La Ley 1562 de 2012, mediante la cual se modificó el Sistema General de Riesgos Laborales y dictó disposiciones en materia de salud ocupacional, en el artículo 3° definió el accidente de trabajo así: “ARTÍCULO 3o. 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 o psiquiátrica, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o contratante 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 o contratistas desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador. También se considerará como accidente de trabajo el ocurrido durante el ejercicio de la función sindical aunque el trabajador se encuentre en permiso sindical siempre que el accidente se produzca en cumplimiento de dicha función. De igual forma se considera accidente de trabajo el que se produzca por la ejecución de actividades recreativas, deportivas o culturales, cuando se actúe por cuenta o en representación del empleador o de la empresa usuaria cuando se trate de trabajadores de empresas de servicios temporales que se encuentren en misión.”

61 “Por el cual se reglamenta la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas y de los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones”.

62 “Por el cual se modifica el artículo 2.2.1.1.1.7, se adiciona el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación al pago y retención de aportes al Sistema de Seguridad Integral y Parafiscales de los trabajadores independientes y modifica los artículos 2.2.4.2.2.13 y 2.2.4.2.2.15 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo”. El artículo 3º del Decreto 1273 de 2018 por el cual se modifica el artículo 2.2.4.2.2.13 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, el cual quedará así: “ARTÍCULO 2.2.4.2.2.13. Pago de la cotización. Las Entidades o Instituciones públicas o privadas contratantes y los contratistas, según corresponda, deberán realizar el pago de las cotizaciones al Sistema General de

Riesgos Laborales mes vencido, dentro de los términos previstos por las normas vigentes. Al contratista le corresponde pagar mes vencido el valor de la cotización al Sistema General de Riesgos Laborales, cuando la afiliación sea por riesgo I, II o III, conforme la clasificación de actividades económicas establecidas en el Decreto 1607 de 2002 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya. El contratante debe pagar el valor de la cotización mes vencido, cuando la afiliación del contratista sea por riesgo IV o V. PARÁGRAFO . El contratante deberá realizar la retención y giro de los aportes de los trabajadores independientes al Sistema General de Riesgos Laborales de conformidad con lo dispuesto en el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, y las normas que lo modifiquen, o sustituyan”.

63 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

64 En relación con las garantías que deben prestar los Estados en materia de salud y seguridad de los trabajadores, pueden verse, entre otras referencias del marco internacional de protección a los derechos humanos, las siguientes: (i) de la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981); la Recomendación 164; el Protocolo 155 de 2002; y el Convenio 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo de 2006. (ii) de la Organización de los Estados Americanos, la Conferencia Americana de Río de Janeiro (1947); el artículo 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; el artículo 36 de la Convención Americana de Derechos Humanos; los artículos 7 y 9 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; las decisiones 583 y 584 del 7 de mayo de 2004, de la Comunidad de Países Andinos. En estos instrumentos se hace énfasis en la necesidad de tomar medidas de prevención, no sólo con el fin de procurar la salud y seguridad de los trabajadores, sino también, para evitar los costos que generan los siniestros laborales. (Sentencia T-417 de 2017, M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

65 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

66 <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/RiesgosLaborales/Paginas/preguntasfrecuentes.aspx#:~:text=La%20afiliaci%C3%B3n%20al%20SGRL%20es,a%20los%20concejales%20y%20ediles>)

67 “[e]l contratante debe afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales a los contratistas objeto del presente decreto, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 3° del artículo 2° de la Ley 1562 de 2012”.

68 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

69 Artículo 91 del Decreto 1295 de 1994: “La no afiliación y el no pago de dos ó más períodos mensuales de cotizaciones, le acarreará al empleador multas sucesivas mensuales de hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

70 M.P. Mauricio González Cuervo.

71 01 ACCION DE TUTELA DE EDGAR ALTAMIRANDA VS APC DE ACANDI Y MUNICIPIO DE ACANDI.pdf”. Folios 29.

72 En expediente digital. Documento: «REQUERIMIENTO ACCIÓN DE TUTELA- EDGAR ALTAMIRANDA MATOS.pdf». Folio 2.

73 Ibíd. Folio 1.

74 En expediente digital. Documento: «RTA. APC ACANDI.pdf». Folio 4

75 Artículo 3 de la Ley 776 de 2002: “Todo afiliado a quien se le defina una incapacidad temporal, recibirá un subsidio equivalente al cien (100%) de su salario base de cotización, calculado desde el día siguiente el que ocurrió el accidente de trabajo y hasta el momento de su rehabilitación, readaptación o curación, o de la declaración de su incapacidad permanente parcial, invalidez o su muerte. El pago se efectuará en los períodos en que el trabajador reciba regularmente su salario.

Para la enfermedad profesional será el mismo subsidio calculado desde el día siguiente de iniciada la incapacidad correspondiente a una enfermedad diagnosticada como profesional.

El período durante el cual se reconoce la prestación de que trata el presente artículo será hasta por ciento ochenta (180) días, que podrán ser prorrogados hasta por períodos que no superen otros ciento ochenta (180) días continuos adicionales, cuando esta prórroga se determine como necesaria para el tratamiento del afiliado, o para culminar su rehabilitación.

Cumplido el período previsto en el inciso anterior y no se hubiese logrado la curación o rehabilitación del afiliado, se debe iniciar el procedimiento para determinar el estado de incapacidad permanente parcial o de invalidez. Hasta tanto no se establezca el grado de incapacidad o invalidez la ARP continuará cancelando el subsidio por incapacidad temporal.”

76 Artículo 91 del Decreto 1295 de 1994: “Le corresponde al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, a través del Director Técnico de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, imponer las siguientes sanciones, frente a las cuales no opera el recurso de apelación. La competencia aquí prevista puede asumirla el Ministro de Trabajo y Seguridad Social. 1. El incumplimiento de la afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales, le acarreará a los empleadores y responsables de la cotización, además de las sanciones previstas por el Código Sustantivo del Trabajo, la legislación laboral vigente y la ley 100 de 1993, o normas que la modifiquen, incorporen o reglamenten, la obligación de reconocer y pagar al trabajador las prestaciones consagradas en el presente Decreto. La no afiliación y el no pago de dos o más períodos mensuales de cotizaciones, le acarreará al empleador multas sucesivas mensuales de hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

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

78 Artículo 38 Ley 100 de 1993. PENSIÓN DE INVALIDEZ. Para los efectos del presente capítulo se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral.