

## **El accidente de trabajo y la enfermedad profesional: definiciones jurídicas en nuestra legislación**

### *The Labor Accident and the Professional Disease: Juridical Definitions in Our Legislation*

Mayvi Diana Moreno Bernal\*  
Yeimi Viviana Higuera Pinzón\*

#### **Resumen**

A raíz de la sentencia de inexequibilidad C-858/06 proferida por la Corte Constitucional, se generó un enorme vacío jurídico y, desde luego, conceptual, frente al sistema general de riesgos profesionales en Colombia, que obliga a remitirse por bloque de constitucionalidad a la Decisión 584 de la Comunidad Andina de Naciones.

#### **Palabras clave:**

Riesgos profesionales, derecho laboral, seguridad social, vacío legislativo, bloque de constitucionalidad, accidente de trabajo, enfermedad profesional.

#### **Abstract**

As a result of the unconstitutionality sentence C-858/06 pronounced by the Constitutional Court, it generated an enormous legal and conceptual

---

\* Estudiantes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

empty, in front of the general system of professional risks in Colombia that obliges to remit by the constitutionality block to the Decision 584 of the Andean Community of Nations.

**Key words:**

Professional risks, labor law, social security, legislative empty, constitutionality block, labor accident, professional disease.

## Introducción

En Colombia, en materia de riesgos profesionales existe un enorme vacío no solo jurídico sino conceptual, ya que no se encuentra legislación interna que permita integrar todo lo relacionado con el sistema general de riesgos profesionales, por lo que el Estado se obliga a remitirse por bloque de constitucionalidad a la Decisión 584 expedida por la CAN. De ello se plantea que es necesario incorporar toda una normatividad que establezca los límites y los parámetros a seguir para llenar los vacíos que se presentan respecto al tema; ya que si bien por remisión se cuenta con conceptos definidos en lo que respecta a la enfermedad profesional y el accidente de trabajo, como país que cuenta con un órgano legislativo, es lógico que se expida la ley que internamente defina y limite el tema. En Colombia, el decreto 1295 de 1994 mencionó el tema de riesgos profesionales, se expidió por las facultades otorgadas al ejecutivo a través de la ley 100 de 1993, que permitió al Presidente de la República legislar en forma residual y limitada sobre la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales.

Con el decreto 1295 de 1994, se definió la enfermedad profesional y el accidente de trabajo, derogando de este modo las normas aplicadas para ese entonces, es decir, las contenidas en el Código Sustantivo de Trabajo.

Con posterioridad, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-858/06,

declaró inexecutable los artículos 9, 10 y parcialmente 13 del decreto en mención, debido a la extralimitación en las funciones del ejecutivo, pues la ley habilitante no lo facultó para hacer definiciones con el ánimo de unificar los conceptos de accidente de trabajo, y tampoco para establecer distinciones en formas de afiliación.

Como consecuencia de la declaración de inexecutable de los artículos 9, 10 y parcialmente 13 del decreto 1295 de 1994, la normatividad colombiana en materia de riesgos profesionales quedó con un gran vacío, y por ello la Corte Constitucional dentro de la misma sentencia, fijó hasta el 20 de junio de 2007 para que el Congreso expidiera una ley que integre todo el sistema de riesgos profesionales en Colombia.

Como el Congreso aún no ha legislado en la materia, el vacío persiste, y por ello es necesario remitirse a la normatividad internacional. Sin embargo, al realizar el estudio se tiene que dicho vacío es aparente pues, como es sabido, en Colombia opera la figura establecida en el artículo 93 de la Constitución Política, llamada “bloque de constitucionalidad”, y mediante esta se conjuga el derecho interno con los acuerdos y tratados internacionales ratificados por el Congreso, en los cuales está inmerso el Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena” CAN, que mediante decisión 584 establece claros parámetros en materia de riesgos profesionales. Aunque este acuerdo haga parte de la legislación Colombiana, es necesario

que se expida en el menor tiempo posible la ley que integre el sistema de riesgos profesionales y que establezca claros conceptos respecto de la enfermedad profesional y el accidente de trabajo, que tanto se espera en el campo laboral.

### 1. Las facultades que otorgó la ley 100 de 1993 y sus efectos

Mediante la ley 100 se le otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República, facultades que generaron la creación del decreto 1295 de 1994:

*«Ley 100 de 1993(Diciembre 23)*

*«Por medio de la cual se crea el sistema de seguridad social y se dictan otras disposiciones.*

*“ARTICULO 139. Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados desde la fecha de publicación de la presente Ley para: ...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.<sup>1</sup>”*

La anterior cita es la causa directa del decreto 1295 de 1994, que fue declarado inexecutable en los artículos 9, 10 y parcialmente 13, por haberse encontrado que las facultades otorgadas al ejecutivo para organizar la administración del sistema general de riesgos profesionales fueron excedidas al entrar a definir el concepto de accidentes de trabajo y formas de afiliación para los trabajadores, constituyendo un aspecto de gran importancia para el ejercicio de los derechos, cuya facultad de regulación normativa no fue concedida al Presidente.

Los artículos declarados inexecutables mediante sentencia C-858/06 fueron:

*“DECRETO LEY 1295 de 1994 (junio 22)*

*Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales*

*ART. 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, aun 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*

<sup>1</sup> Art. 139 ley 100 de 1993.

residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador.

**ART. 10.** —Excepciones. No se consideran accidentes de trabajo:

a) El que se produzca por la ejecución de actividades diferentes para las que fue contratado el trabajador, tales como labores recreativas, deportivas o culturales, incluidas las previstas en el artículo 21 de la Ley 50 de 1990, así se produzcan durante la jornada laboral, a menos que actúe por cuenta o en representación del empleador, y

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

**ART. 13.** —Afiliados. Son afiliados al sistema general de riesgos profesionales:

a) En forma obligatoria: 1. Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos.

2. Los jubilados o pensionados, excepto los de invalidez, que se reincorporen a la fuerza laboral como trabajadores dependientes, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos.

3. Los estudiantes que deban ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingreso para la respectiva institución, cuyo entrenamiento o actividad formativa es requisito para la

culminación de sus estudios, e involucra un riesgo ocupacional, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida, y

b) **En forma voluntaria:** Los trabajadores independientes, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional...<sup>2</sup>

(Subrayado fuera del texto)

Dentro de las consideraciones de la Corte para sacar del ámbito jurídico los artículos anteriormente citados están:

“De conformidad a la línea jurisprudencial construida por esta Corporación el marco competencial preciso y expreso que determinó el legislador para el Presidente en el artículo 139 No. 11 de la ley 100 de 1993 se restringe, como tantas veces se ha afirmado, a Organizar la Administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, dentro de lo cual, la unificación de definiciones mediante la derogación de las existentes y la determinación de conceptos, y contenidos normativos sobre accidentes de trabajo y formas de afiliación a regímenes, superan la mera gestión para la cual le fueron atribuidas las competencias legislativas...”<sup>3</sup>

En este fallo, la Corte empieza por aclarar que las facultades del gobierno nacional para expedir decretos legislativos, en virtud de facultades otorgadas por el legislador, deben ser

<sup>2</sup> Art. 9, 10 y 13 del Decreto 1295 de 1994.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-858/06. M. P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

excepcionales y taxativas. Aclaró que las facultades del gobierno se limitaban a organizar la administración del sistema general de riesgos profesionales, por lo que se trataba de reglamentar la gestión más no el sistema. Fruto de este análisis se declara inexecutable la definición de accidente de trabajo, las excepciones a los accidentes de trabajo consagradas en el artículo 10 del decreto legislativo 1295 de 1994, y la posibilidad de afiliación voluntaria de los trabajadores independientes, establecida en el artículo 13 *ibídem*.

El hecho de que en estos momentos Colombia no cuente con una reglamentación estable frente al sistema de riesgos profesionales, se debe principalmente a una extralimitación de poder por parte del ejecutivo, ya que este, no sólo organizó la administración del sistema, sino que cambió las definiciones de accidente de trabajo vigentes, limitando su contenido en aspectos esenciales. Es así que respecto al artículo 199 del Código Sustantivo del Trabajo, la reforma eliminó de la legislación ordinaria el carácter de “repentino” del suceso que se constituya como accidente de trabajo; “pasajera” sobre el grado de perturbación funcional del accidente de trabajo y la situación de no cubrimiento del concepto de accidente de trabajo cuando el hecho

“haya sido provocado deliberadamente o por culpa de la víctima”.

El Ministerio de la Protección Social<sup>4</sup> en su concepto emitido el 20 de junio de 2007, aclaró a los actores del sistema general de riesgos profesionales, que “hasta tanto no sea expedida una nueva Ley que defina el término de accidente de trabajo y enfermedad profesional, se aplicará la definición contenida en el literal m y n del artículo 1 de la Decisión 584 de 2004 en el instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Comunidad Andina de Naciones – CAN”. Uno de los principales instrumentos en lo que respecta al régimen de seguridad social en Colombia es la cartilla de seguridad social y pensiones de la editorial Legis, que en la edición del año 2007, trae la misma definición que cita la Comunidad Andina<sup>5</sup>.

Lo anterior obedece a que hasta la fecha no ha sido aprobado el proyecto de Ley 256 de 2007 que cursa en la Cámara “Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con el sistema general de riesgos profesionales y se dictan otras disposiciones”. Este proyecto de ley fue presentado teniendo en cuenta que la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-858 de 2006, declaró inexecutable los artículos 9º y 10º del

<sup>4</sup> <http://www.minproteccionsocial.gov.co/salaprensa/>

<sup>5</sup> “Son riesgos profesionales el accidente de trabajo que se produce como consecuencia directa del trabajo o labor desempeñada y la enfermedad que haya sido catalogada como profesional por el gobierno nacional”.

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.

Decreto Ley 1295 de 1994 que definen el accidente de trabajo y dio un plazo hasta el 20 de junio de 2007 para que mediante un proyecto de ley se aclarara el tema.

El proyecto de ley 256 empieza por definir accidente de trabajo como “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 y todo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador aún fuera del lugar y horas de trabajo, o durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador”. Se toman como excepciones cuando el accidente se da durante “actividades diferentes para las que fue contratado el trabajador a menos que actúe por cuenta o en representación del empleador o “fuera de la empresa, durante los permisos”.

A la definición de enfermedad profesional se agrega que el gobierno nacional determinará en forma periódica las enfermedades que se consideran como profesionales.

La reforma reitera que son afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales -SGRP- en forma voluntaria, los trabajadores independientes.

Aunque ésta era una oportunidad para mejorar el sistema de riesgos, no se incluyó dentro del articulado la

definición de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, de accidente de trabajo y enfermedad profesional, que avanza en aspectos como el reconocimiento del accidente en el trayecto al trabajo.

Pero el elemento más preocupante, es la profundización en la privatización del sistema: “Todo el articulado apunta a la privatización en riesgos profesionales y a su burocratización con la constitución de la Institución de Peritaje Médico-Laboral instituida básicamente por universidades con programas de medicina o derecho; y que como afirma el Doctor Álvaro Londoño “es probable que quede conformada por representantes de universidades privadas, puesto que el Plan Nacional de Desarrollo tiene una marcada dinámica a privatizar las pocas universidades públicas que quedan”. Se plantean también otros entes burocráticos, como las Comisiones Regionales y la Comisión Nacional de Peritaje, y un Consejo de Administración”.

Frente al concepto de trabajadores independientes, cuando el proyecto habla de quienes se afilian en forma voluntaria, describe a los trabajadores independientes de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el gobierno nacional, pero ya se expidió el decreto 2900, donde plantea que “independientes” son quienes tienen un contrato de trabajo mínimo por 3 meses por contratación civil, administrativa o comercial, pero determina que quien debe pagar es el propio trabajador aunque lo afilie el



contratista. Este concepto que presenta ciertas ambigüedades, deja por fuera a los millones de colombianos que trabajan informalmente y que deben considerarse como trabajadores independientes. Efectivamente, es una prueba fehaciente de que el gobierno lo que busca es “proteger una relación laboral caracterizada por la subordinación, donde el empleador define y cuenta con el poder de exigir a sus trabajadores el cumplimiento de sus labores en un lugar y en unas condiciones en particular”<sup>6</sup>.

## 2. Las normas a aplicar: el bloque de constitucionalidad

El Acuerdo de Integración Subregional Andino, Acuerdo de Cartagena, tiene por objeto el fortalecimiento, la unión de sus pueblos y sentar bases para avanzar hacia la formación de una comunidad subregional andina, además de buscar el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de la subregión.

*“Asimismo, son objetivos de este Acuerdo propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros. Estos objetivos tienen la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión”.*<sup>7</sup>  
(Subrayado y negrilla fuera del texto)

El aparte subrayado es el mayor sustento para la creación de una posterior decisión; la decisión 584 de la CAN, que se centra en la materia de riesgos profesionales, decisión emanada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en sustitución a la Decisión 547, Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo (es importante resaltar que El Sistema Andino de Integración tiene dentro de sus órganos e instituciones, uno centrado en materia laboral: el Consejo Consultivo Laboral).

Dentro de la decisión 584 se considera que:

*“...Para el logro de los objetivos de los artículos 3 y 51 del Acuerdo de Cartagena se han previsto, entre otras medidas, la armonización gradual de las políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales de los Países Miembros en las materias pertinentes;*

*Que el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Subregión está íntimamente relacionado con la obtención de un trabajo decente;*

*Que uno de los elementos esenciales para alcanzar el objetivo de un trabajo decente es garantizar la protección de la seguridad y la salud en el trabajo;*

*Que, en tal sentido, corresponde a los Países Miembros adoptar medidas necesarias para mejorar las condiciones de seguridad y salud en cada cen-*

<sup>6</sup> Sentencia C-858/06, expediente D-6261, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño. 18 de octubre de 2006.

<sup>7</sup> Art. 1 de Acuerdo de Integración Subregional Andino «Acuerdo De Cartagena».



*tro de trabajo de la Subregión y así elevar el nivel de protección de la integridad física y mental de los trabajadores...”<sup>8</sup> (Subrayado y negrilla fuera del texto)*

Según lo anterior, la principal motivación de la Decisión 584 es la protección a los trabajadores, a su salud y seguridad, protección que es un derecho fundamental claramente precisado en la Constitución Nacional, artículo 25:

*“ARTÍCULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”<sup>9</sup>*

Ahora, con base en el artículo 25 se puede ver que la decisión 584 de la CAN busca la protección a un derecho fundamental, cumpliendo a cabalidad el artículo 93 de Constitución Nacional, el cual establece que la normatividad colombiana no está conformada tan solo por el derecho interno, pues también es una sola con los tratados internacionales ratificados por el Congreso. Dice la norma así:

*“ARTÍCULO 93. Los tratados y convenios Internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su*

*limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.<sup>10</sup>*

Este artículo representa el bloque de constitucionalidad, que se puede entender según Rodrigo Uprimny Yepes como:

*“...existencia de normas constitucionales, o al menos supraleales, pero que no aparecen directamente en el texto constitucional...”<sup>11</sup>*

Aunque las normas que establecían lo que era enfermedad laboral y accidente de trabajo fueran derogadas por el Decreto 1295 de 1994, y posteriormente declaradas inexecutable mediante sentencia C-858 de 2006, por remisión expresa de la Constitución Nacional, hay que irse a la decisión 584 de la CAN, que respecto a enfermedad profesional y accidente de trabajo dice en su artículo primero:

*“m) **Enfermedad profesional:** Una enfermedad contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral.*

*n) **Accidente de trabajo:** Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el*

<sup>8</sup> Considerando de la Decisión 584 de la Comunidad Andina CAN.

<sup>9</sup> Art.25 Constitución Nacional.

<sup>10</sup> Art. 93 Constitución Nacional.

<sup>11</sup> UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, 2006, p. 31.

*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, aun fuera del lugar y horas de trabajo. Las legislaciones de cada país podrán definir lo que se considere accidente de trabajo respecto al que se produzca durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa”<sup>12</sup>*

Este instrumento legislativo da la posibilidad de que cada país pueda definir, si lo cree conveniente, que se considere accidente de trabajo aquel que se produzca durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa. En el caso de Colombia, hasta el momento así se considera, siempre que la actividad de traslado corra por cuenta del empleador.

Igualmente, la decisión 584/2004 no menciona lo relativo a las lesiones deportivas ni hace alusión a acepciones expresas en el artículo 21 de la ley 50 de 1990 (actividades recreativas o de capacitación por cuenta del empleador). Así las cosas, “Persiste un importante vacío jurídico, que por sí solo debería acelerar el lento trasegar del proyecto de reforma en curso”.<sup>13</sup>

Con lo anterior se puede ver que sí hay una definición clara, precisa e inmersa

en el ordenamiento colombiano, acerca de lo que es enfermedad profesional y accidente de trabajo; la tarea es hacer un estudio sistemático del abundante y sustancial conglomerado de normas que se adhieren al sistema jurídico por ordenamiento de la Constitución Nacional a través de tratados, acuerdos y decisiones internacionales.

Hasta tanto no se realice este estudio, es difícil aclarar y coincidir en aspectos sustantivos propios de la ley, para evitar los vacíos jurídicos que en la actualidad se presentan. Por ejemplo la Corte ha dicho que “no es viable que en uso de la ley habilitante se determinen por decretos-ley aspectos sustantivos como el referente al ingreso base que servirá para liquidar las prestaciones económicas causadas por efectos de un accidente de trabajo”<sup>14</sup>, y que tal parece no tienen la suficiente prevalencia como para que la rama legislativa después de más de un año no haya expedido la correspondiente ley.

### Conclusión

Si la Corte en su pronunciamiento dice que “la definición con el ánimo de unificar conceptos sobre accidente de trabajo (arts. 9 y 10 del D.L. 1295/94) y el establecimiento de distinciones entre formas de afiliación (art.13), no fueron facultades entregadas al Presidente mediante la ley habilitante”<sup>15</sup>, y teniendo

<sup>12</sup> Art. 1 de la Decisión 584 de la Comunidad Andina CAN.

<sup>13</sup> LONDOÑO, Álvaro. Ex director oficina riesgos profesionales ISS.

<sup>14</sup> Sentencia C-1152 de 2005 Dra. Clara Inés Vargas.

<sup>15</sup> Sentencia C-858 de 2006.

en cuenta que aun el Congreso no se ha pronunciado y que estamos supeditados a normas internacionales, la pregunta a plantear sería ¿Cuánto tiempo más hay que esperar para contar con una normatividad que integre todo el sistema general de riesgos profesionales y que ponga punto final a los vacíos existentes?.

*“Mientras la gestión implica una acción dirigida a poner en orden los elementos ya existentes del Sistema a fin de alcanzar un funcionamiento óptimo, la definición de los elementos del mismo excede el campo de la organización y gestión”.* Germán Plazas.

## **Bibliografía**

Acuerdo de Integración Subregional Andino «Acuerdo De Cartagena»

Constitución Nacional 1991: arts. 25 y 93.

Corte Constitucional.

Sentencia C-858/06. M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Sentencia C-1152 de 2005 M.P. Dra. Clara Inés Vargas.

Decisión 584 de la Comunidad Andina. CAN.

Decreto 1295 de 1994.

LONDOÑO, Álvaro (ex director oficina riesgos profesionales ISS)  
[www.periodicoelpulso.com/2008](http://www.periodicoelpulso.com/2008)

UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, 2006, p. 31.

## **Infografía**

<http://www.minproteccionsocial.gov.co/salaprensa/2007>

<http://www.germanplazas.com/2008>

<http://www.periodicoelpulso.com/2008>

