

# La Larga Historia del Proyecto de Ley de Riesgos Profesionales

*La historia reciente del Sistema de Riesgos Profesionales se remonta a la expedición de la Ley 100 del 23 de diciembre de 1993, cuando en el libro tercero de los cinco que tiene ésta se definieron las bases de lo que regiría.*

Por:

**Édgar Velandia**

Subdirector Cámara de Riesgos Profesionales  
FASECOLDA

A diferencia de los subsistemas de Pensiones y Salud, en los que la Ley 100 definió claramente el objeto, fundamentos, características generales del sistema, aspectos relacionados con la afiliación, dirección, administración y financiación, pero en los que fue muy claro en precisar el régimen de prestaciones y beneficios que implicaba la reforma, en el libro tercero de esta Ley, con sus escasos ocho artículos, el más corto de los tres subsistemas, se establecieron exclusivamente disposiciones relacionadas con las pensiones de invalidez y sobrevivencia por accidente de trabajo y enfermedad profesional.

Por ésta razón, el Congreso de la República, consiente de lo paupérrimo que había quedado el Sistema de Riesgos Profesionales, confirió en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100, facultades extraordinarias por seis meses al Gobierno Nacional para que dictara la normas necesarias para organizar su Administración. El entonces Ministro de Gobierno Fabio Villegas Ramírez, delegatario de funciones presidenciales del Presidente César Gaviria, quién se encontraba fuera del país, hace uso de dichas facultades extraordinarias temporales y, expide, el mismo día en que se vencía el plazo, el Decreto-Ley 1295 del 22 de junio de 1994.



» El Sistema de Riesgos Profesionales ha demostrado garantizar las prestaciones de sus trabajadores y beneficiarios y que hoy es autosuficiente a futuro, sin el concurso de recursos del Estado.

A partir de este momento, el nuevo decreto ha sido objeto de sendas demandas de inconstitucionalidad a varios de sus artículos, por mencionar unas cifras, la corte constitucional, hasta abril de 2010, se ha pronunciado en aproximadamente 19 sentencias de constitucionalidad, ha declarado 23 artículos inexequibles, 13 exequibles y en 4 se declaró inhibida.

Durante el mismo periodo, se han presentado cuatro proyectos de Ley con la intención inicial de restablecer los vacíos dejados por las declaratorias de inconstitucionalidad de la Corte, pero que han terminado con propuestas que modifican de manera importante la esencia del sistema, el primero termina con la expedición de la Ley 776 de 2002, posteriormente dos proyectos que fueron archivados por no alcanzar a cumplir su trámite en el congreso y un cuarto que acaba de ser radicado en el mes de agosto de este año.

Pero es hasta el año 2002, cuando en la sentencia C-452-02, se declaran inexequibles todos los artículos que regulaban las prestaciones económicas del sistema de riesgos profesionales con el argumento de que *“no forman parte de la administración del sistema sino del sistema mismo”* y que por tanto el ejecutivo *“se excedió en las facultades que le confirió el congreso”*, y es en esta sentencia cuan-

do la corte, como medida preventiva y poco usual en su momento, difiere por seis meses los efectos de la sentencia<sup>1</sup> y exhorta al Congreso para que en este plazo legisle sobre este tema.

El Gobierno Nacional, como reacción a la sentencia y siguiendo el mandato de la Corte Constitucional, en cabeza del desaparecido Ministro de Salud Pública, Juan Luis Londoño de la Cuesta, y del entonces Ministro de Hacienda, Roberto Junguito Bonnet, presentan ante el Congreso, con mensaje de urgencia, un proyecto de Ley que buscaba restablecer las prestaciones económicas que la corte había declarado inexequibles. Nuevamente, el día que vencía el plazo dado por la Corte, se expide La Ley 776 del 17 de diciembre de 2002.

Con los argumentos que utilizó la corte en la sentencia C-452-02, se presentaron nuevas demandas de inconstitucionalidad a otros artículos del Decreto 1295 de 1994, especialmente a la definición del Ingreso Base de Cotización y de Accidente de Trabajo, nuevamente la corte en sentencias C-1152-05 y C-858-06 los declara inexequibles y, en esta última sentencia, nuevamente, difiere<sup>2</sup> sus efectos por ocho meses para que el Congreso a más tardar el día 20 de junio de 2007 expida una Ley que defina los aspectos declarados inexequibles.

## En el Tintero

El Gobierno Nacional sale al paso, y en abril de 2007 radica en Cámara de Representantes el proyecto de Ley 256 de 2007, en el cual pretende restablecer las definiciones de accidente de trabajo, enfermedad profesional, ingreso base de liquidación y afiliación obligatoria y voluntaria al sistema que ya había definido el Decreto 1295 de 1994.

Adicionalmente, el Gobierno aprovecha esta iniciativa para definir aspectos como la mora en el pago de aportes y las sanciones por su incumplimiento, el reporte de información de actividades de promoción y prevención por parte de las ARP al Ministerio de la Protección Social, la intervención en las empresas de alto riesgo, el fortalecimiento de las actividades de promoción y prevención en las micro y pequeñas empresas, el modelo para la calificación del origen y pérdida de capacidad laboral y, la implementación del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en Riesgos Profesionales, texto que a la postre fue acogido por los ponentes para primer debate en Cámara.

La Comisión VII de Cámara decide realizar una audiencia pública antes de discutir el proyecto de ley, e invita a todos los actores a exponer sus consideraciones al respecto, entre tanto, se vence el plazo definido por la Corte, pero esta vez, sin que el Congreso hubiera legislado al respecto. Al mismo tiempo, el Ministerio de la Protección Social daba a conocer en un comunicado de prensa que *“hasta tanto no sea expedida una nueva Ley que defina el término de accidente de trabajo, se aplicará la definición contenida en el literal 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”*. Con lo anterior se buscaba subsanar el vacío creado por la sentencia.

En agosto de 2007 la plenaria de Cámara aprueba el proyecto con las siguientes modificaciones: amplía la definición de accidente de trabajo al incluir la cobertura

del accidente *in itinere* (trayecto de la casa al trabajo y viceversa) dos horas antes o dos después del trabajo, así como la cobertura del accidente durante el permiso sindical, aunque mantiene las demás excepciones, infortunadamente, sin un soporte técnico, jurídico, ni financiero que garantice la viabilidad de la propuesta y con las consecuentes implicaciones en la sostenibilidad del sistema. Como medida para ampliar la cobertura, se propone la obligatoriedad de afiliación de los trabajadores independientes contratistas.

La Comisión Séptima de Senado, continúa el trámite del proyecto y decide realizar una nueva audiencia pública en el mes de octubre de 2007. Para primer debate se presentan dos ponencias, en una de ellas se realizan importantes modificaciones al articulado aprobado en Cámara con un alto impacto en el Sistema, según las cuales, se eliminan las excepciones en la definición del accidente de trabajo y se establece la afiliación obligatoria de todos los trabajadores independientes *“que presten servicios a las empresas bajo cualquier modalidad”* y de los estudiantes *“de cualquier nivel”*, crea un fondo de solidaridad para trabajadores independientes con el 1% de las cotizaciones, incrementa en un 20% el porcentaje obligatorio de promoción y prevención que las ARP deben destinar a sus empresas afiliadas, destina otro 0,5% al pago de una Comisión Nacional de Regulación de las Juntas de Calificación de Invalidez y define la

» El Decreto-Ley 1295 del 22 de junio de 1994 ha sido objeto de sendas demandas de inconstitucionalidad a varios de sus artículos, así: la Corte Constitucional, hasta abril de 2010, se ha pronunciado en aproximadamente 19 sentencias de constitucionalidad, ha declarado 23 artículos inexecutable, 13 executable y en 4 se declaró inhibida.

cobertura de riesgos profesionales para los educadores del magisterio, nuevamente sin los estudios necesarios y poniendo en riesgo la viabilidad del sistema.

En la otra ponencia se propuso restablecer gran parte del articulado del proyecto original presentado por el Gobierno Nacional, especialmente en lo relacionado con las definiciones de accidente de trabajo y enfermedad profesional así como aspectos relacionados con la afiliación de trabajadores (en los mismos términos definidos en el Decreto Ley 1295 de 1994), e incluye un límite a los gastos administrativos de las administradoras.

Durante el primer semestre de 2008, la comisión VII de senado convoca dos nuevas audiencias públicas pero el proyecto no alcanza a ser debatido y es archivado por límite de tiempo en su trámite al completar dos legislaturas.

En agosto de 2008, esta vez por iniciativa parlamentaria, la senadora Gloria Inés Ramírez radica el proyecto de Ley 103 de 2008. Nuevamente, se presentan dos ponencias para primer debate, que conservaban cada una, salvo algunas pocas modificaciones, el mismo texto de las dos ponencias para primer debate en Senado que habían sido archivadas en la legislatura anterior.

En junio de 2009, en plenaria de Senado, se aprueba la propuesta de conciliación de las dos ponencias con la exclusión de lo relacionado con el accidente *in itinere* (dos horas antes y dos después), se precisa la cobertura

del accidente sindical, se disminuye el porcentaje adicional de promoción y prevención al 10%, y se mantiene el límite a los gastos administrativos. En noviembre de 2009 se presenta el texto en comisión VII de Cámara que conservaba el texto aprobado en Senado excluyendo el límite a los gastos administrativos, texto aprobado en abril de 2010. Finalmente, en junio de 2010 se presenta ponencia para cuarto debate, el proyecto no alcanzó a ser discutido en Plenaria y fue archivado por cumplir dos legislaturas en discusión.

En agosto 6 de este año, la senadora Gloria Inés Ramírez, radica por tercera vez consecutiva el proyecto de Ley 067 de 2010 para modificar el Sistema de Riesgos Profesionales, en esta ocasión el contenido de la propuesta reproduce la ponencia aprobada en Senado del archivado Proyecto de Ley 103 de 2008, e incluye nuevamente la cobertura como accidente de trabajo del accidente ocurrido dos horas antes o dos horas del trabajo.

Nuevamente, se plantean modificaciones trascendentales a un sistema que hasta ahora ha demostrado garantizar las prestaciones de sus trabajadores y beneficiarios y que hoy es autosuficiente a futuro, sin el concurso de recursos del Estado, en un esquema de administración de seguros bajo criterios de equidad y responsabilidad social. Esperamos de nuestros congresistas, que cualquier propuesta que se apruebe no afecte la viabilidad y sostenibilidad del Sistema de Riesgos Profesionales hasta hoy garantizada. La historia comienza nuevamente...

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1- Sentencia C-452-02 "Los efectos de esta sentencia SE DIFIEREN hasta el 17 de diciembre de 2002, para que el Congreso expida la nueva legislación sobre la materia regulada por el Decreto 1295 de 1994".
- 2- Sentencia C-858-06 del 18 de octubre de 2006 "En atención a la importancia que para la estabilidad del Sistema General de Riesgos Profesionales revisten las normas impugnadas y con el fin de mitigar los efectos inmediatos de una decisión de inexequibilidad, la Corte atenderá la solicitud del Procurador General de la Nación y de algunos de los intervinientes en el sentido de diferir los efectos de esta decisión por el término de ocho (8) meses, hasta el veinte (20) de junio de 2007, a fin de que el Congreso expida una Ley que defina los aspectos declarados inexequibles en el presente proceso".