



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 443

Bogotá, D. C., martes, 18 de junio de 2013

EDICIÓN DE 4 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 84 DE 2011 SENADO

por medio de la cual aclara la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral en los conflictos de la Caja Nacional de Previsión, Instituto de Seguros Sociales.

Bogotá, D. C., 17 de junio de 2013

Honorable Senador

JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

E.S.D.

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate **Proyecto de ley número 84 de 2011 Senado**, por medio de la cual aclara la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral en los conflictos de la Caja Nacional de Previsión, Instituto de Seguros Sociales.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que me fue encomendada por la honorable Mesa Directiva, presento informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 84 de 2011 Senado**, por medio de la cual aclara la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral en los conflictos de la Caja Nacional de Previsión, Instituto de Seguros Sociales, bajo las consideraciones que en adelante señalo.

1. Antecedentes

El proyecto de ley es de autoría del honorable Senador Jorge Eduardo Gechem Turbay, fue radicado ante la Secretaría General del Senado el 17 de agosto de 2011 con el número 84 y publicado en la *Gaceta del Congreso* 604 de la misma anualidad y por el asunto de la materia se repartió a la Comisión Séptima del Senado, que en ejercicio de sus funciones me designó como ponente del proyecto de ley para primer debate, habiendo presentado ponencia positiva para primer debate el 30 de noviembre de 2011, que fue publicada en la *Gaceta del Congreso* 936 de 2011.

El texto definitivo aprobado en Primer Debate fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 412 de 2012.

2. Marco jurídico del proyecto

Se trata de una iniciativa legislativa, con fundamento en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, con la cual busca resolver las controversias que han surgido entre los Jueces Laborales y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, con respecto al conocimiento de los conflictos suscitados entre el Seguro Social y la Caja Nacional de Previsión y sus afiliados, beneficiarios y/o usuarios.

3. Contexto del proyecto

Como fue expresado en la exposición de motivos, la iniciativa propende por la solución de las controversias que han surgido entre los Jueces Laborales y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, al interpretar la Ley 712 de 2001¹ en su artículo 2º inciso 4º y el artículo 11 que tratan de la Competencia General de la Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social y de la competencia de esta jurisdicción en los procesos contra las entidades del sistema de seguridad social integral.

Para resolver este impasse, el proyecto busca recuperar de manera auténtica el espíritu del legislador prohijado en la ley, aclarando y precisando el alcance del mismo, estableciendo que la jurisdicción que conocerá de los conflictos entre el Seguro Social y la Caja Nacional de Previsión que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan, la que será siempre de conocimiento de la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

4. Consideraciones

Desde la expedición de la Ley 362 de 1997, que modificó el artículo 2º del Código Procesal de Trabajo, el legislador ha tratado de unificar el conocimiento de los conflictos derivados entre las entidades del sistema de

1 Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

seguridad social y sus afiliados. Fue así como atribuyó de manera expresa su conocimiento a la jurisdicción laboral ordinaria, al determinar que compete a los Jueces Laborales el conocimiento de las diferencias que surjan entre las entidades públicas y privadas del Régimen de Seguridad Social y sus Afiliados.

Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-111 de 2000², que sobre el asunto señaló:

“El Sistema de Seguridad Social Integral instituido por la Ley 100 de 1993 supone la existencia de un conjunto institucional normativo y procedimental para la protección de las contingencias por él cubiertas.

Ese formidable esfuerzo unificador en gran medida quedaría frustrado si se limitara simplemente a los aspectos sustantivos, y no se acompañare del indispensable aditamento de las reglas de competencia y procedimientos uniformes para hacerlos efectivos, señalados como derrotero desde el mismo preámbulo de la citada ley. Dados los objetivos de armonización, ese conjunto de procedimientos no puede entenderse solamente referido a los administrados de los entes integrantes del sistema, sino también a la competencia y trámites judiciales. Por eso la aspiración plasmada en la Ley 100 halló su cabal complemento en la número 362 de 1997 que atribuyó con toda nitidez a la jurisdicción ordinaria, en la especialidad laboral el conocimiento de las diferencias que surjan entre entidades públicas y privadas, del régimen de Seguridad Social integral y sus afiliados”.

Esta competencia fue reafirmada a través de la Ley 712 de 2001, que, en lo relativo al Sistema de Seguridad Social Integral, determinó claramente, que el conocimiento de las controversias relativas a esta materia corresponderá a la Jurisdicción Laboral Ordinaria, “*sin interesar la índole de la relación jurídica habida entre las partes, ni el carácter de los actos controvertidos superando así el propio Legislador la polémica que de hecho generó la norma derogada, al entenderse no pocos asuntos que dicha competencia en materia de pensiones estaba condicionada por tales aspectos o limitada exclusivamente a la situación de afiliado por parte del beneficiario a una entidad pública o privada administradora de alguno de los fondos de pensiones autorizados por la ley*” tal y como lo expone el autor del proyecto.

Sin embargo y a pensar de lo expuesto anteriormente continúan existiendo tensiones entre la jurisdicción ordinaria y la contenciosa administrativa en relación con los conflictos derivados entre las entidades de carácter público como Cajanal y el Instituto de Seguros Social y sus afiliados, beneficiarios y usuarios.

5. Pertinencia de solución de los conflictos entre entidades de carácter público y privado del Sistema de Seguridad Social Integral y sus afiliados

Ha sido reiterada la jurisprudencia en relación con la competencia de los jueces laborales en la solución de los conflictos entre las entidades de carácter público del Sistema de Seguridad Social Integral y sus afiliados; entre ellas, el autor del proyecto cita: Sentencia del Consejo Superior de la Judicatura Sala Jurisdiccional Disciplinaria, M. P. Eduardo Campo Soto, de abril 9 de 2003, concordante con el fallo del Consejo Superior de la Judicatura Sala Jurisdiccional Disciplinaria, M. P. Dr. Fernando Coral Villota, de 31 de agosto de 2000; fallo Consejo Superior de la Judicatura-Sala Jurisdic-

cional Disciplinaria, M. P. Dr. Eduardo Campo Soto, de junio 13 de 2002, en todos ellos, se ha entregado la facultad de decidir sobre dichos conflictos a la justicia ordinaria por encima de la contenciosa administrativa.

Lo anterior por cuanto existe ambigüedad en la redacción del texto legal, lo cual ha dado lugar a la disputa por la jurisdicción en dichos procesos, a pensar de que la Ley 100 de 1993 unifica la normatividad y consagra iguales derechos y obligaciones para los afiliados sin consideración frente a quien presta el servicio, si esta es de carácter público o privado; tampoco distingue empleado público, trabajador oficial o empleado particular.

Como recuerda el autor del proyecto, la jurisprudencia de la Corte ha sido clara al confirmar que:

“La Seguridad Social Integral es el conjunto armónico de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen las personas y la comunidad para gozar de una calidad de vida mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad”.

La anterior concepción del sistema permite asegurar una mayor cobertura en la población colombiana en materia de salud y pensiones, con especial atención de las personas que carecen de capacidad económica, para brindarle suficiente protección ante eventuales contingencias. De este modo, la implantación de un sistema en estos términos se evidencia como un conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos para la prestación de los regímenes generales establecidos para las pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios definidos en esa Ley 100 (artículo 8°).

(...)

La articulación de las políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones de la seguridad social en un régimen jurídico unificado y específico, proviene precisamente del cumplimiento de ese principio de unidad (artículo 2° literal e); con ello, el legislador integró tanto los asuntos de orden sustantivo, en la medida en que permite desarrollar el derecho a la seguridad social, como los de orden procedimental, los cuales facilitan su prestación efectiva; a estos últimos pertenecen las reglas de jurisdicción y competencia de las respectivas autoridades judiciales destinadas a tramitar las materias que se deriven de esos asuntos. (Subraya fuera de texto).

De esta manera, la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral con sus afiliados, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, haciendo efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual se edificó la prestación del servicio público de la seguridad social.

Sobre el particular y como cuestión final del análisis hasta aquí expuesto, es oportuno traer a colación algunos criterios expresados por la Corte Suprema de Justicia, en pronunciamiento de la Sala de Casación Laboral, citada en la Vista Fiscal, en el cual, luego de establecer la conveniencia de la atribución de la competencia a la jurisdicción del trabajo, tantas ve-

ces aludida, precisó los alcances que debe presentar la misma, los cuales comparte esta Corte en su totalidad:

1. Cuando la Ley atribuye tal competencia a la jurisdicción ordinaria, no puede ampliarse la acepción seguridad social integral más allá de su órbita y llegar al extremo de abarcar aspectos que se mantienen en otras jurisdicciones, u otras especialidades de la jurisdicción ordinaria, por definirlo en forma explícita el legislador; tales como los juicios derivados de responsabilidad estatal de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa o los procesos de naturaleza civil o comercial. (Subraya fuera de texto).

2. Las diferencias susceptibles de conocimiento de los jueces del trabajo en esta materia, son en esencia las atinentes al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales económicas y de salud establecidas en favor de los afiliados y beneficiarios en la Ley 100 de 1993 y en el Decreto 1295 de 1994 a cargo de entidades que conforman el Sistema Integral de Seguridad Social, así como las que se suscitan sobre los servicios sociales complementarios contemplados en la misma Ley 100.

3. Corolario de lo anterior es que dentro de tal denominación no están incluidas las que hacen parte de un sistema de prestaciones a cargo directo de los empleadores públicos y privados, cuya competencia se mantiene en los términos previstos en las leyes anteriores, por cuanto en estricto sentido no hacen parte de dicho Sistema Integral de Seguridad Social.

En consecuencia, la competencia en los anteriores términos, atribuida a la jurisdicción del trabajo, aparece como respuesta a la necesidad de particularizar e integrar un sistema mediante el cual debe prestarse el servicio público obligatorio de la seguridad social bajo el principio de unidad que rige el régimen jurídico que la gobierna”.

De esta forma la Corte Constitucional resuelve los conflictos de competencia funcional entre la jurisdicción ordinaria laboral y de lo contencioso administrativo de conformidad con el ordenamiento superior previsto en los artículos 48 y 365, en el sentido que la jurisdicción del trabajo conocerá siempre de las controversias producidas entre entidades públicas y privadas del régimen de la seguridad social integral y sus afiliados, a la cual se verá sometida la prestación de un servicio público.

No obstante, consideramos que se hace necesario ampliar dicha competencia a todos aquellos conflictos que se susciten entre las entidades de seguridad social integral de carácter público, incluyendo la Caja Nacional de Previsión Cajanal que no se encuentra prevista en las excepciones del artículo 279 de la Ley 100 de 1993.

6. Impacto fiscal

Este proyecto no requiere estudio de impacto fiscal, dado que se trata de una ley interpretativa, no de creación o extensión de un derecho, ya que el impacto fiscal se presume incorporado en las leyes anteriores y específicamente en la ley que se interpreta y por lo mismo no se requiere diseñar un espectro fiscal de sostenibilidad financiero como lo impetra el artículo 19 del Acto Legislativo 01 de 2005.

7. Propuesta de modificación

Dado el alcance del presente proyecto se puso a consideración de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de

la República, la siguiente propuesta de modificación al título del proyecto de ley y al texto del articulado, así:

TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL	PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN Y ADICIÓN
Título del Proyecto por medio de la cual se aclara la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral en los conflictos de la Caja Nacional de Previsión, instituto de Seguros Sociales.	Modificación al Título del Proyecto por medio de la cual <u>se modifica el artículo 11 de la Ley 712 de 2001 y se aclara la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral en los conflictos de las entidades del Sistema de Seguridad Social integral de carácter público y sus afiliados y/o beneficiarios.</u>
Artículo 1º. El parágrafo nuevo del artículo 11 de la Ley 712 de 2001, quedará así:	Artículo 1º. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 712 de 2001 así: Artículo 11. Competencia en los procesos contra las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral. En los procesos que se sigan en contra de las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral, será competente el juez laboral del circuito del lugar del domicilio de la entidad de seguridad social demandada o el del lugar donde se haya surtido la reclamación del respectivo derecho, a elección del demandante. <u>Lo mismo se aplicará en relación con los conflictos, diferencias y controversias que se susciten entre las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral de carácter público y sus afiliados y/o beneficiarios, inclusive la Caja Nacional de Previsión Cajanal y el Instituto de Seguros Sociales o quien asuma sus funciones.</u> En los lugares donde no haya juez laboral del circuito conocerá de estos procesos el respectivo juez del circuito en lo civil.
Parágrafo. La competencia para conocer los conflictos, diferencias y controversias entre los afiliados de la Caja Nacional de Previsión, Instituto de Seguro Social, será la jurisdicción ordinaria laboral.	
Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige desde la fecha de promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 2º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y <u>deroga todas</u> las disposiciones que le sean contrarias.

8. Trámite en primer debate

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5º, del Acto Legislativo 01 de 2009 que hace alusión a la votación pública y nominal y a lo pertinente de la Ley 1431 de 2011, por la cual se establecen las excepciones a que

se refiere el artículo 133 de la Constitución Política, se obtuvo la siguiente votación³:

Puesta a consideración la proposición con que termina el informe de ponencia positivo que presenté a consideración de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, este fue aprobado por doce (12) votos a favor y ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de catorce (14) Senadores integrantes de la Comisión.

Puesta a consideración la proposición de votación en bloque, propuesta el honorable Senador Antonio José Correa Jiménez, la votación del articulado, el título del proyecto y el deseo de la Comisión de que este proyecto tuviera segundo debate, se obtuvo su aprobación con doce (12) votos a favor y ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de catorce (14) Senadores integrantes de la Comisión.

Puesto a consideración el título del Proyecto, este fue aprobado, tal como fue presentado en el Texto Propuesto de la ponencia positiva para primer debate, esto es: “*por medio de la cual se modifica el artículo 11 de la Ley 712 de 2001 y se aclara la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral en los conflictos las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral de carácter público y sus afiliados y/o beneficiarios*”.

Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Carlosama López Germán Bernardo, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Edinson, García Romero Teresita, Jiménez Gómez Gilma, Merlano Morales Eduardo Carlos, Ospina Gómez Mauricio Ernesto, Ramírez Ríos Gloria Inés, Rendón Roldán Liliana María, Tamayo Tamayo Fernando y Toro Torres Dilian Francisca.

En estrado, fui designada ponente para Segundo Debate.

Proposición

Solicito a la honorable Plenaria del Senado de la República, debatir y aprobar en segundo debate el **Proyecto de ley número 84 de 2011 Senado**, *por medio de la cual aclara la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral en los conflictos de la Caja Nacional de Previsión, Instituto de Seguros Sociales*, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

Atentamente,

Gloria Inés Ramírez Ríos,
Senadora de la República elegida por el PDA,
Ponente.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los diecisiete (17) días del mes de junio año dos mil trece (2013). En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, el informe ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate, en treinta y cinco (35) folios, al **Proyecto de ley número 84 de 2011 Senado**, *por medio de la cual aclara la Competencia de la Jurisdicción Ordinaria Laboral en los conflictos de la Caja Nacional de Previsión, Instituto de Seguro Social*. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador Jorge Eduardo Géchem Turbay.

dicción Ordinaria Laboral en los conflictos de la Caja Nacional de Previsión, Instituto de Seguro Social. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador Jorge Eduardo Gechem Turbay.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 84 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 11 de la Ley 712 de 2001 y se aclara la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral en los conflictos de las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral de carácter público y sus afiliados y/o beneficiarios.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 712 de 2001 así:

Artículo 11. Competencia en los procesos contra las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral. En los procesos que se sigan en contra de las entidades que conforman el sistema de seguridad social integral, será competente el juez laboral del circuito del lugar del domicilio de la entidad de seguridad social demandada o el del lugar donde se haya surtido la reclamación del respectivo derecho, a elección del demandante.

Lo mismo se aplicará en relación con los conflictos, diferencias y controversias que se susciten entre las entidades del sistema de seguridad social integral de carácter público y sus afiliados y/o beneficiarios, inclusive la Caja Nacional de Previsión, Cajanal y el Instituto de Seguros Sociales o quien asuma sus funciones.

En los lugares donde no haya juez laboral del circuito conocerá de estos procesos el respectivo juez del circuito en lo civil.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Gloria Inés Ramírez Ríos,
Senadora de la República elegida por el PDA,
Ponente.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los diecisiete (17) días del mes de junio año dos mil trece (2013). En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, el informe ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate, en treinta y cinco (35) folios, al **Proyecto de ley número 84 de 2011 Senado**, *por medio de la cual aclara la Competencia de la Jurisdicción Ordinaria Laboral en los conflictos de la Caja Nacional de Previsión, Instituto de Seguro Social*. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador Jorge Eduardo Géchem Turbay.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

3 Acta número 26, de junio 12 de 2012, Legislatura 2011-2012.