



De la serie día de los objetos
Néctor Mejía

***LA COMPETENCIA DE LOS JUECES
LABORALES PARA LA EJECUCIÓN DE
OBLIGACIONES EMANADAS DEL SISTEMA
DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL,
A PARTIR DE LA LEY 712 DE 2001
Y EL PROCESO EJECUTIVO LABORAL****

* Artículo resultado de trabajo de investigación para obtener el título de Especialista en Derecho de la Seguridad Social de la Universidad de Antioquia.
Fecha de recepción: Noviembre 28 de 2005
Fecha de aprobación: Febrero 16 de 2006

LA COMPETENCIA DE LOS JUECES LABORALES PARA LA EJECUCIÓN DE OBLIGACIONES EMANADAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, A PARTIR DE LA LEY 712 DE 2001 Y EL PROCESO EJECUTIVO LABORAL

Alba Luz Jojoa Uribe*

RESUMEN

El Derecho a la Seguridad Social fue elevado al rango constitucional en la Carta Política de 1991 y a partir de allí ha tenido grandes desarrollos. Avances a los que no ha sido ajeno el derecho procesal laboral que, en aras a determinar la competencia de sus jueces en materia de la Seguridad Social, ha sido modificado por la Ley 362 de 1997 y posteriormente por la Ley 712 del 5 de diciembre de 2001. Se pretende, desde la óptica procesal, brindar elementos que contribuyan a determinar el ámbito de la competencia de los jueces laborales para tramitar procesos ejecutivos que emanen del Sistema de Seguridad Social Integral y demostrar que es necesario una nueva reforma procesal laboral y de la seguridad social para que dichos jueces puedan seguir la senda del procedimiento ejecutivo laboral para tales ejecuciones.

Palabras clave: jurisdicción, competencia, jurisdicción ordinaria, jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de la seguridad social, seguridad social, sistema integral de la seguridad social, asuntos excluidos del Sistema de Seguridad Social Integral, proceso ejecutivo laboral, Código General del Proceso.

COMPETENCE OF THE LABOUR JUDGES FOR THE EXECUTION OF OBLIGATIONS ARISE FROM THE INTEGRAL SOCIAL SECURITY SYSTEM, SINCE THE 712 LAW OF 2001 AND THE LABOUR EXECUTIVE PROCESS

ABSTRACT

The right to Social Security was elevated to a constitutional level in the 1991 Politic Constitution and since then it has had big developments. The processal law has not been indifferent to that advances and because of determinate its judge competence about Social Security, it has been modified first by the 362 law of 1997 and later by the 712 law of December 5 of 2001.

This article pretends, from the processal point of view, to offer elements that help to determinate the ambit of the labour judges in executive processes proceeding that arise from the Integral Social Security System and prove that it is necessary a new labour processal and Social Security reform so that judges can continue the path of the executive labour proceeding for those executions.

Key words: jurisdiction, competence, ordinary jurisdiction, ordinary jurisdiction for labour and Social Security specialty, Social Security, Integral Social Security System, matters excluded out from the Integral Social Security System, executive labour process, General Process Code.

LA COMPETENCIA DE LOS JUECES LABORALES PARA LA EJECUCIÓN DE OBLIGACIONES EMANADAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, A PARTIR DE LA LEY 712 DE 2001 Y EL PROCESO EJECUTIVO LABORAL

INTRODUCCIÓN

En la nueva Constitución de 1991 se elevó al rango constitucional el Derecho de la Seguridad Social y con la Ley 100 de 1993 se creó el Sistema de Seguridad Social Integral —SSSI—, los cuales han tenido un gran desarrollo normativo y jurisprudencial. El avance y complejidad del Derecho de la Seguridad Social ha generado importantes reformas al Código Procesal del Trabajo, como son las introducidas por la Ley 362 de 1997 y la Ley 712 de 2001.

Pese a las reformas, hoy es todo un dilema determinar cuál es la jurisdicción y el juez competente para conocer de las controversias y ejecuciones en materia de seguridad social, dado que se han dado múltiples interpretaciones de las normas que regulan la materia. Es tanto así que actualmente, a menos de 4 años de vigencia de la Ley 712 de 2001, cursa en el Senado de la República el proyecto de Ley 30 de 2005, con el cual se pretende realizar una nueva reforma a sus artículos 2 y 11 del Código Procesal Laboral y de la Seguridad Social, con el fin de solucionar algunos de los problemas de interpretación sobre competencia en materia de seguridad social entre los jueces ordinarios en su especialidad laboral y de la seguridad social y los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa.

Este trabajo se propone brindar elementos que contribuyan a determinar el ámbito de la competencia de los jueces laborales para conocer de los procesos ejecutivos que emanen del Sistema de Seguridad Social Integral, a partir de la Ley 712 de 2001. Ello porque no son pocas las demandas ante el incumplimiento de obligaciones, claras, expresas y exigibles que se gestan en la Seguridad Social, algunas de las cuales incluso se han presentado ante la jurisdicción ordinaria, contenciosa o coactiva, y que en la misma jurisdicción común conocen jueces de diversas especialidades (laborales y de la seguridad social o civiles). Además, al respecto también se han presentado múltiples conflictos de jurisdicción y competencia. Todo lo que genera inseguridad jurídica y pone incluso en riesgo el cobro efectivo de dichas obligaciones, ante posibles prescripciones o caducidades.

* Profesora Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

Con tal fin se exponen de manera breve los antecedentes normativos sobre la creación y competencia de los jueces laborales. Allí se analiza la incidencia que tuvo la consagración constitucional del Derecho a la Seguridad Social y la creación del Sistema de Seguridad Social Integral en la reforma procesal laboral; igualmente se explica el concepto de jurisdicción a la luz del derecho procesal y de las Constituciones de 1886 y 1991, para concluir que en la Ley 712 de 2001 se acogió la acepción de jurisdicción consagrada en la actual Constitución Política de 1991. Además, se precisa que no existe una jurisdicción laboral o del trabajo, por cuanto la misma hace parte de la Jurisdicción Ordinaria como especialidad. Así mismo, se determina el alcance procesal de la expresión Sistema de Seguridad Social Integral.¹ Para terminar, se enlistan algunos de los asuntos que la jurisprudencia de las Altas Cortes ha considerado que no hacen parte del SSSI y por ende, se destaca que las ejecuciones que de ellos emanen no son de competencia de los jueces laborales.

Se hace evidente el que los jueces laborales y de la seguridad social no están facultados por el legislador para tramitar por la senda del ejecutivo laboral tales procesos de ejecución por cuanto éste se estableció para las obligaciones originadas en una relación del trabajo y para otros aspectos donde el legislador expresamente lo ha dispuesto, mas no para las obligaciones emanadas del SSSI que no se originan en dicha relación. Se concluye que en consecuencia se debe acudir al proceso ordinario laboral, que se aplica ante la ausencia de procedimiento especial, hasta tanto el legislador consagre un proceso ejecutivo para tal efecto.

Igualmente se analiza el proyecto de Ley 030 de 2005, en el que se propone reformar nuevamente el artículo 2 del C. de P. L y de la S. S., en donde se alude indistintamente a Seguridad Social, SSSI y Sistema de Seguridad Social. Finalmente se recomienda que en el Código Único Procesal se regule de manera sistemática y armónica lo referente a la jurisdicción y competencia en materia del Sistema de Seguridad Social Integral.

1. ANTECEDENTES

Para determinar el ámbito de competencia de los jueces laborales para conocer de las ejecuciones de obligaciones que emanen del Sistema de Seguridad Social Integral a partir de la ley 712 de 2001, hoy vigente, es pertinente hacer un breve recuento de la regulación normativa por la cual se creó la organización judicial especializada en asuntos laborales en Colombia y de sus competencias:

¹ Sistema de Seguridad Social Integral, en adelante SSSI.

El Congreso en 1940 expidió el Acto Legislativo No. 1, reformativo de la Constitución Nacional, en cuyo artículo único dispuso: "La ley creará la jurisdicción especial del trabajo y determinará su organización". A su turno el Acto Legislativo No. 1 de 1945 instituyó en el artículo 69 "... La ley establecerá y organizará la jurisdicción del trabajo".

El Gobierno en 1944, en uso de las facultades conferidas en el artículo 121 de la Constitución de la época, expidió el Decreto Legislativo 2350 por el cual fijó la estructura orgánica de la jurisdicción especial del trabajo y señaló los principios del procedimiento laboral colombiano.

El Congreso de la República adoptó como la Ley 6 de 1945, el Decreto 2350 de 1944, con algunas modificaciones. En ella facultó al ejecutivo para que organizara la jurisdicción del trabajo, la dotara de las correspondientes oficinas y proferiera el Código de Procedimiento Laboral.

El Presidente de la República expidió mediante Decreto-Ley 2158 de 1948 el Código Procesal del Trabajo, adoptado por el Decreto 4133 de 1948 como legislación permanente, y en él dispuso que la jurisdicción del trabajo está instituida para decidir los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente del contrato de trabajo; de la ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo; ejecuciones y recursos que le atribuye la legislación sobre seguro social, entre otros.

El Seguro Social al que aludía la norma precitada estaba orientado, desde su creación en 1946, a la protección de la población trabajadora con el fin de sustituir algunas de las prestaciones patronales de carácter social, con el objeto de ampararla contra los riesgos inherentes al trabajo, tales como la enfermedad común, maternidad, riesgos profesionales, y los económicos por vejez, invalidez y muerte.

La Constitución de 1991 elevó la Seguridad Social al rango constitucional y la consagró como: derecho constitucional fundamental de los niños (art. 44); garantía para las personas de la tercera edad en caso de indigencia (art. 46); política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 47); servicio público de carácter obligatorio y derecho irrenunciable de todos los habitantes (art. 48); garantía a todas las personas de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud (art. 49); derecho de todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, para recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado (art. 50); derecho del Estado para intervenir la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes (art. 334); y al definir que las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar, y los recursos del situado fiscal se destinarán para los servicios de salud, (art. 336 y 356).

En desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política de 1991, se expidió la Ley 100 de 1993 a través de la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, SSSI, concebido como un conjunto armónico de entidades *públicas y privadas*, normas y procedimientos, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado. Sistema que tiene por objeto "garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afectan" (art. 2).

El Sistema de Seguridad Social Integral, en el marco de la Seguridad Social, comprende el Sistema General de Pensiones, el Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Sistema General de Riesgos Profesionales y los Servicios Sociales Complementarios.

El derecho procesal laboral no ha sido ajeno al desarrollo de la Seguridad Social y a la creación del SSSI, pues ha sido objeto de reformas a fin de determinar, entre otros aspectos, la competencia que al respecto les corresponde a los jueces laborales:

Los artículos 1º y 2º del Código del Trabajo, Decreto-Ley 2158 de 1948, disponían:

ARTÍCULO 1. APLICACIÓN DE ESTE DECRETO. Los asuntos de que conoce la jurisdicción del trabajo se tramitarán de conformidad con el presente decreto.

ARTÍCULO 2. ASUNTOS DE QUE CONOCE ESTA JURISDICCIÓN. La jurisdicción del trabajo está instituida para decidir los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente del contrato de trabajo.

También conocerá de la ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo; de los asuntos sobre fuero sindical; de los permisos a menores para ejercitar acciones; de la calificación de huelgas; de la cancelación de personerías, disolución y liquidación de asociaciones profesionales; de las controversias, ejecuciones y recursos que le atribuye la legislación sobre seguro social y de la homologación de laudos arbitrales.²

La Ley 362 de 1997, por la cual se modifica el artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y se dictan normas sobre competencia en materia laboral, establecía:

El artículo 2º del Código Procesal del Trabajo quedará así:

Artículo 2º Asuntos de que conoce esta jurisdicción. La jurisdicción del trabajo está instituida para decidir los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente del contrato de trabajo.

2 Subrayas fuera del texto original.

También conocerá de la ejecución de las obligaciones emanadas de la relación de trabajo; de los asuntos sobre fuero sindical de los trabajadores particulares y oficiales y del que corresponde a los empleados públicos; de las sanciones de suspensión temporal y de las cancelaciones de personerías, disolución y liquidación de las asociaciones sindicales; de los recursos de homologación en contra de los laudos arbitrales; de las controversias, ejecuciones y recursos que le atribuya la legislación sobre el Instituto de Seguro Social; y de las diferencias que surjan entre las entidades públicas y privadas, del régimen de Seguridad Social Integral y sus afiliados.

Serán también de su competencia los juicios sobre reconocimiento de honorarios y remuneraciones por servicios personales de carácter privado, cualquiera que sea la relación jurídica o motivo que les haya dado origen, siguiendo las normas generales sobre competencia y demás disposiciones del Código Procesal del Trabajo. Conocerá igualmente de la demanda de reconocimiento que proponga el demandado en esta clase de juicios de reconocimientos de honorarios y remuneraciones, cuando la acción o acciones que en ella se ejerciten provengan de la misma causa que fundamenta la demanda principal.

Será de su competencia el conocimiento de los procesos de ejecución de las multas impuestas a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje, por incumplimiento de las cuotas establecidas, sobre el número de aprendices, dictadas conforme al numeral 13 del artículo 13 de la Ley 119 de 1994.

También conocerá de la ejecución de actos administrativos y resoluciones, emanadas por las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral que reconozcan pensiones de jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes; señalan reajustes o reliquidaciones de dichas pensiones; y ordenan pagos sobre indemnizaciones, auxilios e incapacidades.

Parágrafo primero. El trámite de los juicios sobre reconocimiento de honorarios y remuneraciones será el correspondiente al del Proceso Ordinario Laboral.

La demanda ejecutiva del acreedor de los honorarios o remuneraciones de que trata el presente artículo tendrá el procedimiento establecido para el Proceso Ejecutivo Laboral.

Parágrafo segundo. El trámite de los procesos de Fuero Sindical para los empleados públicos será el señalado en el Título II Capítulo XVI del Código Procesal del Trabajo.

Artículo 2º La presente Ley rige desde su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.³

Por último la Ley 712 de 2001, por la cual se reformó el Código Procesal del Trabajo, norma vigente, dice:

3 Subrayas fuera del texto original.

ARTÍCULO 1º El artículo 1o. del Código Procesal del Trabajo, que en adelante se denominará «Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social», quedará así:

Artículo 1º Aplicación de este Código. Los asuntos de que conoce la Jurisdicción Ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social se tramitarán de conformidad con el presente Código.

ARTÍCULO 2º El artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social quedará así:

Artículo 2º Competencia General. La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:

1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo.
2. Las acciones sobre fuero sindical, cualquiera sea la naturaleza de la relación laboral.
3. La suspensión, disolución, liquidación de sindicatos y la cancelación del registro sindical.
4. Las controversias referentes al sistema de seguridad social integral 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 controvertan.
5. La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad.
6. Los 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.
7. La ejecución de las multas impuestas a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje, por incumplimiento de las cuotas establecidas sobre el número de aprendices, dictadas conforme al numeral 13 del artículo 13 de la Ley 119 de 1994.
8. El recurso de anulación de laudos arbitrales.
9. El recurso de revisión.⁴

2. EL CONCEPTO DE JURISDICCIÓN EN EL CÓDIGO PROCESAL DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Para hablar de la ejecución de obligaciones emanadas del Sistema de Seguridad Social Integral, a partir de la Ley 712 de 2001, se hace necesario precisar el con-

4 Subrayas fuera del texto original.

cepto de jurisdicción como tal, cómo debe entenderse a la luz de la Constitución Política Colombiana y, por último, en el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, toda vez que en nuestro ordenamiento jurídico no se define y el mismo es utilizado con diferentes acepciones.

La doctrina procesal ha tratado de definir la jurisdicción y se ha valido de varios criterios para establecer su naturaleza (orgánico, funcional o teleológico y formal) y por ende, desde ellos se han dado múltiples respuestas. Sin embargo, para efectos de determinar el significado del concepto de jurisdicción en el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, partiremos de la definición dada por el maestro Francisco Carnelutti como "*función del juez de componer un litigio mediante la sentencia*".⁵ En consecuencia, desde el punto de vista Carneluttiano, todos los jueces ejercen jurisdicción, sin importar la especialidad del derecho en la que cumplan su función (civil, penal, laboral, contencioso administrativa, etc.).

La Constitución de 1886, denominó el Título XX "De la Jurisdicción Constitucional", y le confió a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución (art. 214); y dispuso que a la *jurisdicción de lo contencioso administrativo* le correspondía conocer de las acusaciones por inconstitucionalidad de algunos de los decretos dictados por el gobierno (art. 216). Constitución que aludió a la justicia común y a la administrativa, en el artículo 217 y a su turno en el artículo 164 dispuso que la ley establecerá y organizará la *jurisdicción del trabajo*.

En la Constitución Política de 1991 se tituló a los capítulos 2, 3, 4 y 5, del Título VIII "DE LA RAMA JUDICIAL", respectivamente, así: "De la Jurisdicción Ordinaria", "De la Jurisdicción Contencioso Administrativa", "De la Jurisdicción Constitucional" y "De las Jurisdicciones Especiales".

5 Véase, a este respecto, en Francisco Carnelutti. Sistema de Derecho Procesal Civil, t. I. Título I. De la Jurisdicción, Argentina, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1944, p. 156. Allí afirma "La realidad es que entre *jurisdicción* y *proceso* no sólo no se encuentra una relación de coincidencia, sino ni siquiera la continencia y si sólo de interferencia. Si, por un lado, existe, en efecto, un *proceso no jurisdiccional* (infra, núms. 61 y sig.), por otro hay que admitir una *jurisdicción no procesal*. A la luz del buen sentido aparece indudable que *ius dicunt* no sólo el juez cuando mediante la sentencia decide una cuestión para componer un litigio, sino también el legislador cuando forma una ley e incluso, por otra parte, los contratantes cuando, a tenor del art. 1123 Cód. civ., hacen del contrato ley entre ellos; en suma, esa potestad corresponde, no sólo al juez, sino a toda persona cuya declaración posea el carácter de *fuerza del Derecho* (supra. Núm. 25). Históricamente, la *jurisdictio* fue precisamente la manifestación del *imperium* (es decir, del poder de mandato atribuido al magistrado superior romano) que consistía en fijar reglas jurídicas y que se distinguía, tanto del poder militar, como de la *coercitio*; sólo debido a que esa fijación de reglas tenía lugar mediante el proceso, el mismo nombre sirvió a la vez para designar el fin y el medio, y por consiguiente, no tanto la función jurídica, como la función procesal. Se explica así que se haya acabado por llamar jurisdicción a esta última, incluso cuando es ejecución".

En consecuencia, el concepto de “jurisdicción” en la Constitución Colombiana ha tenido una acepción diferente a la noción de Carnelutti, por cuanto, se utiliza para dar una denominación a las diferentes autoridades que conforman la Rama Judicial, entendida como la función pública de administrar justicia (art. 228) y se denomina como tal, incluso a sujetos que no tienen la calidad de juez y que no resuelven litigios, es decir, conflictos intersubjetivos de intereses a través de la *sentencia*, declarando, creando, modificando o extinguiendo relaciones jurídicas; como es el caso de las autoridades de los pueblos indígenas y los llamados “jueces” de paz (art. 246 CN). Además, en el numeral 5 del artículo 268 de la Carta Política se establece que el Contralor General de la República tiene la atribución de ejercer la “jurisdicción coactiva”.

En la sentencia C-662 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, la Corte Constitucional señaló:

“... conforme a la Constitución actual, pueden ser entendidas como jurisdicciones en sentido lato: la ordinaria, la contencioso-administrativa, la constitucional, la especial (la de indígenas y jueces de paz), la coactiva y la penal militar, sin ser ésta una enumeración excluyente”.

Entendida así la “jurisdicción”, encontramos que nuestra Constitución reconoce varias clases de jurisdicciones, a saber: Una jurisdicción Ordinaria, en contraposición a la jurisdicción especializada “Contencioso Administrativa”; la “Jurisdicción Constitucional” y las Jurisdicciones especiales: “Indígena”, “Paz” y “Coactiva”.

Corresponde ahora analizar la incidencia de la acepción constitucional de Jurisdicción en materia procesal laboral y de la seguridad social. En este sentido se debe tener en cuenta que el Código Procesal del Trabajo proferido mediante Decreto-Ley 2158 de 1948, tituló su Capítulo I “JURISDICCION” y en su articulado se refirió siempre a la “jurisdicción del trabajo”, lo que resultaba conforme a la denominación dada a la misma en la Constitución de 1886 (art. 164 ya citado).

Denominación de “jurisdicción del trabajo” que era técnica⁶ hasta la promulgación y entrada en vigencia de la Constitución de 1991, la cual en el capítulo 2 “De la Jurisdicción Ordinaria” su artículo 234 dispuso:

“La Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y se compondrá del número impar de magistrados que determine la ley. Esta dividirá la Corte en salas, señalará a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir la Corte en pleno”.

6 La Constitución de 1886 dispuso que la ley establecería la *jurisdicción* del trabajo.

La Constitución de 1991 no alude a la jurisdicción del trabajo y si a la jurisdicción ordinaria, la cual se divide en salas especializadas cuya competencia será determinada por la Ley.

Ahora bien, en la Ley 270, del 7 de marzo de 1996, por la cual se profirió el Estatuto de la Administración de Justicia, se establece que la llamada jurisdicción ordinaria está conformada por la: Corte Suprema de Justicia, Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Los Juzgados. Igualmente, dispone que la Corte Suprema de Justicia, máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria, cumple sus funciones por medio de cinco salas especializadas: Plena, Gobierno, Casación Civil y Agraria, Casación Laboral y Casación Penal (arts. 15 y 16)⁷.

Y en el artículo 22 de la misma, se lee:

“Los Juzgados Civiles, Penales, Agrarios, de Familia, Laborales y de Ejecución de penas que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine la Sala Administrativa del Consejo superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la jurisdicción ordinaria...”

La Corte Constitucional en la sentencia antes mencionada, al analizar la constitucionalidad del artículo antes transcrito manifestó:

“Este artículo, al limitarse a desarrollar la disposición anterior, se aviene a los mandatos constitucionales contemplados en los artículos 116, 234 y 257 de la Carta Política. (...) De igual forma, la disposición señala los campos o materias que harán parte de la denominada jurisdicción ordinaria (civil, penal, agrario, laboral, familia, etc), asunto este que, como se estableció al examinar el artículo 11 del proyecto de ley, se ajusta a los artículos 116 y 150 de la Constitución”.

Por su parte el Consejo Superior de la Judicatura, ente establecido en la Constitución en el Capítulo 7 del Título VIII de la Rama Judicial, integrado por dos salas, una de ellas “jurisdiccional disciplinaria” (art.254) que tiene como atribución constitucional la de “Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones” (num. 6, art. 256), en Auto de enero 25 de 1993, M.P. Álvaro Echeverri Uruburo, manifestó frente a la jurisdicción ordinaria:

7 La Corte Constitucional al respecto manifestó en sentencia del 5 de febrero de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa “La norma en comento determina el número y las funciones de las diferentes salas que componen la Corte Suprema de Justicia. Como se señaló para el caso del artículo anterior, esta facultad del legislador encuentra respaldo constitucional específico en el artículo 234 superior (...). Así, pues, resulta jurídicamente válido el que la norma bajo revisión hubiese dividido a la citada Corporación en cinco salas ...”

“Desde el punto de vista de la naturaleza o del tipo de relaciones reguladas normativamente, se distinguen dentro de la jurisdicción ordinaria las que se refieren a ramas o áreas del derecho como son la civil, de familia, agraria, laboral, etc., las cuales constituyen especialidades de esa determinada jurisdicción y no jurisdicciones independientes, habida cuenta de que integran una misma jurisdicción”⁸.

Así las cosas, la *Jurisdicción Ordinaria* conoce de las especialidades civil, agraria, familia, *laboral* y penal.

Sin embargo, la Ley 362 de 1997 “Por la cual se modifica el artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y se dictan normas sobre competencia en materia laboral”, se refirió a “*Asuntos de que conoce esta jurisdicción*” y “*jurisdicción del trabajo*”; lo que hace de manera impropia por cuanto la Constitución de 1991 alude a la jurisdicción ordinaria y la Ley 270 de 1996 consagró a la laboral como una especialidad de dicha jurisdicción.

En la Ley 712 del 5 de diciembre de 2001, por la cual se reformó integralmente el Código Procesal del Trabajo que regía desde 1948, se corrigió dicho error, pues se denominó *Jurisdicción Ordinaria* en sus *especialidades laboral y de seguridad social*”. (art. 1º.) y no “*jurisdicción del trabajo*”. Lo que resulta acorde con la Constitución y la Ley Estatutaria de la Justicia, aunque se resalta que con esta reforma se cambió implícitamente la denominación de la Sala Laboral por la de Sala Laboral y de Seguridad Social.

Revisados los antecedentes de la Ley 712 del 2001⁹ no se encontró información que se refiera específicamente a las razones que motivaron el cambio en el Código del Trabajo y de la Seguridad Social de la denominación de “*jurisdicción del trabajo*” por “*jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de la seguridad social*”. Sólo en la Gaceta 475 de 2000, donde aparece la ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 99 de 2000 Senado presentada por el Senador José Jaime Nicholls, se alude a que el proyecto introduce reformas a algunas normas que la doctrina venía exigiendo de tiempo atrás, tales como una terminología más adecuada a la que se utiliza en el momento¹⁰.

8 Consejo Superior de la Judicatura. Auto enero 25 de 1993. M.P. Álvaro Echeverri Uruburo.

9 Proyecto de Ley Senado No. 16 de 2000, Proyecto de Ley Cámara No. 154 de 1999, Gacetas del Senado No. 475 y 512 de 2000, 155, 332, 341 y 591 de 2001 y Gacetas de la Cámara de Representantes No. 137, 214, 225, 258, 288 y 354.

10 Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 99 de 2000 Senado, presentada por el Senador José Jaime Nicholls SC quien pidió a la Comisión Séptima Constitucional Permanente Honorable Senado que se diera el primer debate al Proyecto de ley número 16 de 2000 Senado-154 de 1999 Cámara “por el cual se reforma el Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social”, con su pliego de modificaciones en las cuales al referirse a la importancia de la Reforma manifestó: “la

Puede decirse sin temor a equivocación alguna que la Ley 712 de 2001 al aludir a “*jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de la seguridad social*”, sólo está retomando el concepto de “*jurisdicción*” y específicamente el de “*jurisdicción ordinaria*” establecido constitucionalmente y acatando la clasificación establecida en la Ley Estatutaria de la Justicia en lo que se refiere a los campos o materias que harán parte de dicha jurisdicción.

3. EL CONCEPTO DE COMPETENCIA EN LA JURISDICCIÓN ORDINARIA COLOMBIANA

La relación existente entre jurisdicción y competencia en materia procesal igualmente ha sido objeto de análisis por los estudiosos del derecho, es así como los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto inician el estudio de la competencia afirmando:

“La jurisdicción es un poder que conserva toda su fuerza cualquiera que sea el juez que la ejerza. No es, pues, exacta la afirmación de que ella se divide en competencias, o se reparte, pese a las expresiones gráficas que se recogen a continuación y que además de constituirse en doctrina de raigambre, son ilustrativas del fenómeno”¹¹

Más adelante concluyen los autores citados:

“... la jurisdicción es, en si misma, una e idéntica, pero no todo órgano revestido de esa función puede ejercerla indistintamente con respecto a cualquier asunto ni en cualquier lugar; razones de interés público y privado, motivos de economía funcional, presunciones de mayor o menor capacidad técnica, o de aptitud psíquica, necesidades de orden, comodidades de prueba, criterios de garantía, y de una equitativa facilidad que se otorgue para la defensa, amén de otros, han inducido al Estado a poner linderos al ejercicio de la potestad, delimitándola por medio de la reglamentación de la compe-

importancia de esta reforma para nuestro ordenamiento procedimental laboral siendo pertinente destacar la inclusión de lo relacionado con la seguridad social y hacer de la ley una ordenación integral adecuándola además con las figuras y disposiciones que en la actualidad se encuentran dispersas. Por lo tanto se podría afirmar que la importancia de esta ley radica en la regulación completa de las situaciones que se pueden presentar en el ordenamiento jurídico laboral. Así por ejemplo introduce reformas a algunas normas que la doctrina venía exigiendo de tiempo atrás, tales como:

1. Terminología más adecuada a la que se ha utilizado hasta el momento. Sin embargo todavía quedaron algunas impropiedades las cuales se modificarán en esta ponencia como veremos más adelante...”

11 QUINTERO, Beatriz y otro. *Teoría General del Proceso*. Bogotá, Temis, 2000. p. 197.

tencia, que asigna a todas las categorías de jueces, a cada una de las sedes y a cada uno de los jueces, impersonalmente considerados"¹²

Basta con la lectura atenta de las anteriores citas para comprender el significado de la competencia y su relación con la jurisdicción, por ello en este trabajo no se profundiza sobre dicho punto, máxime que nuestra legislación procesal ha adoptado dicha acepción en nuestro ordenamiento para efectos procesales y así lo ha reconocido nuestra jurisprudencia, como se ilustra a continuación:

La Corte Constitucional ha sostenido que la competencia, en general, es ese cúmulo de:

*"... facultades y poderes atribuidos a un determinado órgano administrativo o judicial, pues el fundamento de la competencia radica en la pluralidad de órganos que integran la administración pública y la distribución de las distintas funciones entre ellos. En este sentido, la competencia viene a ser como una especie de «distribución» de los asuntos entre los órganos de la administración".*¹³

Sobre el mismo tema en particular el Consejo Superior de la Judicatura ha dicho que:

*"Desde el punto de vista de la naturaleza o del tipo de relaciones reguladas normativamente, se distinguen dentro de la jurisdicción ordinaria las que se refieren a ramas o áreas del derecho como son la civil, de familia, agraria, laboral, etc., las cuales constituyen especialidades de esa determinada jurisdicción y no jurisdicciones independientes, habida cuenta de que integran una misma jurisdicción"*¹⁴.

Es necesario advertir que en algunos casos nuestra normatividad utiliza el término jurisdicción como sinónimo de competencia¹⁵. La Corte Constitucional precisó el concepto jurisdicción y competencia al determinar el alcance de la expresión a la que hace alusión la excepción de falta de jurisdicción en el Código de Procedimiento Civil, así:

12 *Ibid.*, p. 14.

13 Corte Constitucional, Sentencia T 120 del 29 de marzo de 1993, M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

14 *Ibid.*, p. 17.

15 El Consejo Superior de la Judicatura en Auto de 93/01/25. MP. Álvaro Echeverry Uruburo, dijo "Se advierte que la Constitución Política derogada no establecía diferencia entre los conceptos de jurisdicción y competencia, se hablaba de jurisdicción civil, penal, laboral, etc., cuando estas especialidades eran tan sólo parte de la jurisdicción ordinaria. Pero la Constitución Política en vigencia vino a esclarecer la situación reconociendo las jurisdicciones señaladas anteriormente..."

*Los conflictos a los que hace alusión la excepción de falta de jurisdicción acusada, por consiguiente, no serían aquellos que se dan al interior de la jurisdicción ordinaria, en la medida en que estos serían considerados como conflictos de competencia y especialidades, sino aquellos que primordialmente ocurren entre las diversas jurisdicciones enunciadas, vgr. entre la ordinaria y la contencioso-administrativa; la ordinaria y la indígena o la ordinaria y los jueces de paz, entre otras*¹⁶ (cursiva fuera de texto).

Se concluye entonces que la competencia en la jurisdicción ordinaria está establecida entre otros criterios, por la especialidad de la materia en: civil –que comprende a su vez los asuntos agrarios, de familia y de comercio-, penal, y *laboral y de seguridad social*.

4. LA FACULTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EN ASPECTOS PROCESALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Constitución establece como una de las funciones del Congreso el expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas (num. 23, art. 150); Además, define la administración de justicia como función pública (art. 228) y consagra como función del Consejo Superior de la Judicatura, con sujeción a la Ley, el proponer proyectos de ley relativos a los códigos *procedimentales* (num. 5, art. 257).

La Corte Constitucional ha sostenido frente a la libertad de configuración del legislador en materia procesal:

Conforme lo ha sostenido la Corte en reiterada jurisprudencia¹⁷, en virtud de la cláusula general de competencia contemplada en los numerales 1º y 2º del artículo 150 de la Constitución, corresponde al legislador configurar la totalidad de los procedimientos y regímenes aplicables en las actuaciones judiciales y administrativas. Para el ejercicio de dicha competencia goza de un amplio margen de autonomía y libertad de configuración política que lo legitima para evaluar y definir con independencia las etapas, características, formas, plazos, términos, y en general lo relativo a las condiciones de acceso, trámite y conclusión de esas actuaciones¹⁸.

Corresponde al legislador definir las competencias de las diferentes jurisdicciones establecidas en la Constitución, por ser la administración de justicia una función

16 *Ibid.*, p. 14. Subrayas fuera del texto original.

17 Cfr. Sentencias C- 561/04, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-965/03, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-878/00, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-803/00, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-373/95, M.P. Carlos Gaviria Díaz, y C- 537/93, M.P. Hernando Herrera Vergara.

18 Cfr. C- 965/93, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

pública, siempre y cuando el constituyente no lo haya establecido expresamente en la Carta Política¹⁹. Por ende, el legislador es competente para determinar la jurisdicción encargada de conocer las controversias y ejecuciones emanadas de la seguridad social.

Al respecto, la Corte Constitucional se pronunció al revisar la constitucionalidad del numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001, así:

“... en el texto constitucional el concepto de seguridad social tiene carácter onmicomprensivo en tanto y en cuanto abarca distintos aspectos de un mismo fenómeno: la seguridad como servicio público; la organización administrativa de la seguridad social; los principios rectores de la seguridad social; su carácter de derecho irrenunciable; la participación de los particulares en la ampliación y gestión de la seguridad social; las entidades gestoras de la seguridad social; y la garantía de la destinación y aplicación de los recursos de la seguridad social. Y aún cuando no se mencionan expresamente, *dentro del concepto constitucional de seguridad social también se entienden incluidos los distintos procedimientos para hacerla efectiva.*”

Así pues, de acuerdo con la comentada disposición superior el legislador goza de amplia libertad para configurar el régimen jurídico de la seguridad social dentro de los parámetros allí establecidos, libertad que no es absoluta pues la propia Carta establece unos principios básicos que obligatoriamente la orientan y que, por ende, limitan esa la libertad de configuración²⁰ (negrilla y cursiva fuera de texto)

La Corte Constitucional, de acuerdo con los apartes de la sentencia antes citada, ha interpretado que hacen parte de la seguridad social los distintos procedimientos para hacerla efectiva y que el legislador goza de amplia libertad para su configuración.

Por ende el legislador goza de libertad de configuración normativa en materia procesal, pero ella no es absoluta, porque está limitada por los principios que orientan la Carta Constitucional, en especial por el debido proceso.

5. LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, DOS CONCEPTOS DIFERENTES

En este aparte se intentará establecer cómo se definen la Seguridad Social y el Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia con el fin de precisar las com-

19 El Constituyente ha determinado expresamente algunas competencias procesales específicas como la función judicial del Senado consagrada en su artículo 174.

20 Corte Constitucional, Sentencia C-1027 de 2002, expediente D-4027, M. P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández, 27 de noviembre de 2002. Subrayas fuera del texto original.

petencias al respecto de la justicia ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social.

El Doctor Mauricio Burgos Ruiz en sus clases como profesor de la segunda cohorte del Posgrado de Derecho de la Seguridad Social de la Universidad de Antioquia, sobre la evolución y precisión del concepto de seguridad social, realizó la siguiente exposición, la cual se retoma dada su claridad y precisión:

El concepto de “Seguridad Social” viene consolidando su autonomía etimológica y dogmática del derecho del trabajo. Hoy en día hace parte de la ciencia que estudia el progreso social o ciencia del bienestar, como la denominan algunos autores, y responde a una doctrina, política, económica y social propia, basada en un socialismo “sui-generis” de orden estatal o jurídico que exige el aporte de todas las ciencias físicas y humanas. La seguridad social tiene un carácter antropológico al servicio del hombre como ser social.

Frente a la definición de Seguridad Social la doctrina ha planteado varios conceptos, unos amplios y otros restringidos, incluso algunos confunden la seguridad social con el seguro social. Veamos algunas de estas tesis:

El concepto amplio sostiene que la Seguridad Social debe comprender todas las medidas que tienden a garantizar una cobertura contra la generalidad de riesgos individuales emanados de la mera existencia y de la convivencia humana. En este orden de ideas se podría afirmar que se trata de la liberación de toda persona de cualquier estado de necesidad.

El concepto restringido considera a la seguridad social como el conjunto de normas jurídicas (administrativas, laborales y económicas), que comprenden no solo la previsión social, sino también las medidas de asistencia y de política social.

Un concepto más restringido la define como el conjunto de medidas adoptadas para remediar las consecuencias económicas desfavorables precedentes de riesgos previsibles de naturaleza estrictamente laboral.

El Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, en conjunto con el Centro Internacional de Formación de la OIT con sede en Turín, y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) en Ginebra, en el documento técnico titulado “Administración de la Seguridad Social” definen la Seguridad Social como “*la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte, también comprende la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos*”.

Menéndez Pidal, citado por el mismo Cabanellas, resume las bases y tendencias de la seguridad social así:

a) una forma actual de interpretar los seguros sociales; b) la consecución de la estabilidad económica y social para todos; c) la obtención de mínimos de seguridad y de asistencia y en cuanto a la satisfacción de lo imprescindible y el ansia de bienestar; d) la atención a las necesidades humanas desde antes de nacer (protección de la mujer en cinta), hasta después de la muerte (sostenimiento de los que dependieran económicamente del fallecido carentes de recursos propios); e) mantenimiento de la paz social y de un orden justo y equitativo; f) evitación del predominio de la fría seguridad económica; g) finalidad político social, a través de una planificación desarrollada en ese sentido; h) lucha contra la miseria en todas sus manifestaciones; i) los seguros sociales y los sistemas de mutualismos; j) complemento de las reparaciones económico sociales con la prevención de los infortunios y necesidades²¹.

Ahora bien, de acuerdo con los conceptos expuestos por el doctor Burgos, y al analizar el texto normativo de nuestra Constitución se podría decir que en la misma se consagra un criterio mixto de la Seguridad Social, que toma elementos de ambas definiciones.

Las tendencias del concepto amplio se vislumbran, entre otras, de lo dispuesto en las siguientes normas constitucionales: el preámbulo donde se consagra como fin del Estado el asegurar a los integrantes de la nación la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad; el artículo 1º, que dice que Colombia es un Estado fundado en el respeto de la dignidad humana; el artículo 2º “son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”; el artículo 11 “El derecho a la vida es inviolable”; el artículo 25 “Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”; artículo 42 “El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia”; artículo 43 la mujer “durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada”; artículo 44 son derechos fundamentales de los niños la seguridad social; artículo 46 el Estado garantizará a las personas de la tercera edad los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia; artículo 47 “El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran; artículo 48 “La seguridad social es un

21 BURGOS, R. Mauricio. Clase de Principios del Derecho de la Seguridad Social, Posgrado Derecho de la Seguridad Social, Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Segunda Cohorte, Medellín, 2005.

servicio público de carácter obligatorio”, “se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”; artículo 49 “Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”; artículo 53 consagra como un principio mínimo fundamental la garantía a la seguridad social; artículo 366 “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”.

Normas constitucionales que en su conjunto permiten concluir que en la Constitución se encuentra inmerso el concepto amplio de Seguridad Social, entendido, como aquél que comprende todas las medidas que tienden a garantizar una cobertura contra la generalidad de riesgos individuales emanados de la mera existencia y de la convivencia humana.

Nótese que en las disposiciones constitucionales citadas el concepto de seguridad social es más amplio, por cuanto alude a la calidad de vida en general de la población, que el del sistema de seguridad social integral creado por la Ley 100 de 1993 que se refiere sólo a salud, pensiones, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios.

No obstante, también el concepto de seguridad social en la Constitución tiene características del concepto restringido, al referirse en el preámbulo a que los fines consagrados se buscarán dentro de un marco jurídico; en el artículo 48 la seguridad social se prestará en los términos que establezca la ley; artículo 49 la ley señalará los términos en los cuales la atención básica en salud para todos los habitantes será gratuita y obligatoria; artículo 50 la ley reglamentará el derecho de todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado; artículo 51 todas las personas tienen derecho a una vivienda digna, el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho; artículo 334 el Estado intervendrá para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

En cuanto al concepto de Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 100 de 1993 lo definió como:

“el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente ley” (art. 8º).

A su vez, en dicha ley se restringió el concepto de Seguridad Social a los sistemas generales de pensiones, de salud, de riesgos profesionales y los servicios sociales obligatorios definidos en ella y demás normas que lo complementan y/o modifican.

Por las razones expuestas, se puede concluir que el concepto de seguridad social en la Constitución de 1991 es mixto, pues va más allá de un conjunto de normas que comprenden la previsión social, las medidas de asistencia y de política social. En tanto que el Sistema de Seguridad Social Integral sólo comprende algunos aspectos de la seguridad social.

La Corte Constitucional al referirse a la expresión seguridad social integral sostuvo:

“La expresión seguridad social integral tiene un alcance muy claro en la Ley 100 de 1993, en el sentido de que comprende los sistemas generales de pensiones, de salud, de riesgos profesionales y los servicios sociales obligatorios definidos en dicha preceptiva, por manera que no reviste duda alguna que lo que no está comprendido dentro de los respectivos regímenes no hace parte del sistema de seguridad social integral”²².

La distinción de los dos conceptos, Seguridad Social y Sistema de Seguridad Social Integral, se debe tener presente al momento de determinar la competencia de los jueces laborales y de la seguridad social, pues el estatuto procesal laboral y de la seguridad social, alude en diferentes eventos a las dos.

6. ASUNTOS QUE NO HACEN PARTE DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL

Hay asuntos a los que alude el Sistema de Seguridad Social Integral que la jurisprudencia los considera excluidos del mismo como son: los conflictos relacionados con los regímenes especiales; regímenes exceptuados (art. 279 de Ley 100 y Acto Legislativo 01 de 2005); régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993; y sistema de prestaciones a cargo directo de los empleadores públicos y privados²³.

Lo anterior, por considerar que los regímenes de excepción establecidos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 consagran regímenes patronales de pensiones o prestaciones que no constituyen un conjunto institucional armónico, ya que los derechos allí regulados no tienen su fuente en cotizaciones ni en la solidaridad social, ni acatan las exigencias técnicas que informan el Sistema de Seguridad Social

22 Corte Constitucional, Sentencia C-1027 de 2002, M.P. Dra. Clara Inés Vargas H.

23 Corte Suprema de Justicia, fallo del 4 de julio de 2003, Radicado 20168; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda - subsección «a». Consejera ponente: Ana Margarita Olaya Forero, sentencia del 24 de julio de 2003. Radicación número: 05001-23-25-000-1996-1098-01(4092-02) y la Corte Constitucional en Sentencia C-1027 del 27 de noviembre de 2002, M.P. Clara Inés Vargas H.

Integral; el régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se refiere a la aplicación de normas anteriores a la creación del SSSI; y los sistema de prestaciones a cargo directo de los empleadores públicos y privados, precisamente por ser asumidos por aquéllos no hacen parte del SSSI.

Se advierte que el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, consideró que la Jurisdicción ordinaria Laboral era la competente para conocer de los conflictos pensionales que se susciten por un empleado público, se encuentre o no cobijado por el régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por no estar excluidos del Sistema²⁴.

Posición que modificara posteriormente, pues actualmente comparte con la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, que los regímenes pensionales exceptuados no hacen parte del mismo.

En lo que toca con los asuntos del SSSI, el legislador le asignó competencias a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social para conocer sobre las controversias y ejecuciones que emanan del Sistema de Seguridad Social Integral, mas no de aquellos que se consideran excluidos del mismo.

24 Dijo el C.S. de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria: “Así las cosas, desde el punto de vista del sujeto beneficiario de la prestación, o de la condición en que prestó sus servicios al Estado para acceder a la pensión de jubilación, es evidente que no se configura excepción alguna al sistema de Seguridad Social Integral contenido en la Ley 100 de 1993, ni en los términos de su artículo 279 que las consagró, ni en otra disposición, pues los empleados, ni los funcionarios de la Rama Judicial fueron excluidos del Sistema.

Por el contrario, fueron expresamente incorporados al mismo de manera general, al igual que los demás servidores de las otras ramas del poder público, según lo dispuso el artículo 1º, literal b) del Decreto Reglamentario 691 de 1994 con las excepciones reiteradas en su parágrafo, y la demandante, aún cuando se le reconoció la pensión de jubilación con anterioridad a la Ley 100 de 1993, continuó vinculada al servicio bajo la vigencia de esta normatividad hasta el 30 de abril de 1995 y afiliada a la Caja Nacional de previsión (fl. 12) cuya entidad profirió la reliquidación en controversia mediante el acto administrativo del 11 de marzo de 1997 (fl.15).

Ahora, de los principios generales del derecho para la aplicación de las leyes, necesariamente se sigue, que las excepciones a la regla general determinadas por el legislador, sólo tienen el sentido y el alcance restringido que éste hubiere dispuesto, razón por la cual, a ese ámbito específico y limitado debe atenerse el operador judicial al aplicar una excepción consagrada por mandato legal, como quiera que éstas se apartan del contexto genérico, amplio y corriente sentado por la Ley como principio general respecto de alguna materia, en cuyos eventos naturalmente no le está permitido al interprete ni la extensión ni la analogía, precisamente porque al ser señalada de ese modo, la excepción sólo opera circunscrita a los casos o temas concretos excluidos expresamente por la norma de los presupuestos generales...” (Ver autos: proceso Radicado 200049 A, M.P. Edgardo José Maya, y de octubre 5 de 2000, M.P. Dr. Rubén Darío Henao Orozco, Radicación: 20001764 A 94).

7. LA COMPETENCIA DE LOS JUECES ORDINARIOS EN SU ESPECIALIDAD LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Ley 712 de 2001 en su artículo 2° numeral 5° dispone:

“Artículo 2°. Modificado. Ley 712 de 2001, art. 2°. *La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:*

(...)

5. *La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad.*”
(cursiva y negrilla fuera de texto)

A la luz de todo lo manifestado la llamada “jurisdicción del trabajo” a partir de la Constitución de 1991 dejó de existir como tal y pasó a ser parte de la jurisdicción ordinaria como una de sus especialidades.

Especialidad que si bien se denomina “laboral y de **seguridad social**” sólo puede conocer de las ejecuciones que emanen del Sistema de Seguridad Social Integral (pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios complementarios) y no de la Seguridad Social.

Competencia que no comprende las ejecuciones de las obligaciones que emanen de los regímenes exceptuados (artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y Acto Legislativo 01 de 2005); el régimen de transición (previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993) y los sistemas de prestaciones en seguridad social a cargo directo de los empleadores públicos o privados, por cuanto se consideran que no hacen parte del SSSI.

Lo anterior, como ya se expuso, por cuanto la jurisprudencia ha considerado reiteradamente que los regímenes de excepción establecidos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 no constituyen un conjunto institucional armónico, ya que los derechos allí regulados no tienen su fuente en cotizaciones ni en la solidaridad social, ni acatan las exigencias técnicas que informan el Sistema de Seguridad Social Integral; el régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se refiere a la aplicación de normas anteriores a la creación del SSSI; y los sistemas de prestaciones a cargo directo de los empleadores públicos y privados, precisamente por estar ser asumidos por los mismos no hacen parte del SSSI.

8. EL PROCESO EJECUTIVO LABORAL

A continuación se abordará el proceso ejecutivo laboral consagrado en el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, con el propósito de establecer si los

jueces laborales y de la seguridad social pueden aplicar dicho trámite en las ejecuciones emanadas del Sistema de Seguridad Social Integral.

Las reformas introducidas por la Ley 362 de 1997 y la Ley 712 de 2001, que fijaron competencias en materia de ejecuciones emanadas del SSSI no reformaron las disposiciones del procedimiento especial ejecutivo regulado en el Código de Procedimiento Laboral y de la Seguridad Social.

Por lo tanto, el artículo 100, que hace parte de dicho procedimiento, continúa vigente en los siguientes términos:

“Será exigible ejecutivamente el cumplimiento *de toda obligación originada en una relación de trabajo*, que conste en acto o documento que provenga del deudor o de su causante o que emane de una decisión judicial o arbitral firme.

Quando en fallos judiciales o laudos arbitrales se desprendan obligaciones distintas de las de entregar sumas de dinero, la parte interesada podrá pedir su cumplimiento *por la vía ejecutiva de que trata este capítulo, ajustándose en lo posible a la forma prevista en los artículos 987 y siguientes del Código Judicial, según sea el caso*”. —Léase Código de Procedimiento Civil en lugar de Código Judicial— (negrillas y cursivas con intención)

De la norma transcrita se desprende que el proceso ejecutivo que se sigue ante la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social, es un **procedimiento especial** que se sigue para la exigibilidad *de toda obligación originada en una relación de trabajo*²⁵.

25 El tratadista Juan Guillermo Velásquez manifiesta al respecto: “... el título ejecutivo laboral consiste en un documento que contenga una obligación exigible, clara y expresa, que provenga del deudor o de su causante y constituya plena prueba contra él; o en una providencia judicial o arbitral, o administrativa, de condena. **En todo caso, la obligación deberá emanar de una relación de trabajo, salvo los eventos previstos en normas especiales**” (VELASQUEZ, Gómez Juan Guillermo, Los procesos Ejecutivos, 7ª. Edición 1994, Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, pág. 392) – negrilla fuera de texto. Normas especiales que deben ser proferidas de acuerdo con la cláusula general de competencia legislativa consagrada en la Constitución.

Y el doctrinante Jaime Azula Camacho dice: “El artículo 100 en su inciso 1° define en forma limitada el título ejecutivo, por cuanto lo concibe como el cumplimiento de una **obligación originada en una relación de trabajo**, que conste en acto o documento que provenga del deudor o de su causante o que emane de una decisión judicial o arbitral en firme.

(...) Es relevante la exigencia del precepto en cita respecto a que la obligación contenida, en documento emane del deudor o de una decisión judicial, **provenga de una relación de trabajo, por cuanto estas son las atribuidas a la rama laboral**, aunque existen otras que no encuadran expresamente en ella, pero que la ley expresamente se las ha asignado” (AZULA, Camacho, Manual de Derecho procesal, Tomo IV, Procesos Ejecutivos, 4ª. Edición, Ed. Temis, Bogotá, pág. 353). –negrillas fuera de texto–.

Pero en materia de SSSI existen obligaciones que no emanan directa o indirectamente de la relación de trabajo, como lo son entre otras, los cobros de cuotas partes jubilatorias y bonos pensionales entre entidades administradoras, prestaciones económicas a las que tengan derecho los trabajadores independientes y la población no trabajadora amparada por el sistema.

Por ende, al mantenerse vigente el artículo 100 del C. de P. L. y de la S.S., en el sentido que el proceso ejecutivo laboral se sigue para toda obligación originada en una relación de trabajo, surge la pregunta: ¿existe un procedimiento ejecutivo especial que se siga ante los jueces laborales y de la seguridad social para tramitar las ejecuciones de obligaciones emanadas del SSSI que no surgen directa o indirectamente de la relación de trabajo?. Al respecto, se tiene que examinada la normatividad procesal laboral y de la seguridad social no se encuentra que el legislador haya establecido dicho procedimiento ejecutivo.

Ahora bien, ¿será posible aplicar analógicamente el procedimiento ejecutivo laboral consagrado en el Código de Procedimiento Laboral y de la Seguridad Social?. Para resolver dicho interrogante, es necesario considerar previamente que:

La Constitución en su artículo 29 dispone:

“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio” (negritas y cursiva fuera de texto).

La Corte Constitucional al analizar dicha norma y específicamente la expresión sólo se puede juzgar *“con observancia de las formas propias de cada juicio”* estableció que ella tiene por fin lograr la igualdad real en la administración de justicia y desterrar la arbitrariedad judicial:

*“el resultado de un juicio depende, en gran medida, del procedimiento por el cual se tramite. Éste determina, las oportunidades para exponer ante el juez las pretensiones y las excepciones, las pruebas, el análisis de éstas, etc. Existen diversos procedimientos, y, por lo mismo, normas diferentes en estos aspectos: pero, el estar el actor y el demandado cobijados por idénticas normas, y el estar todos, en principio sin excepción, sometidos al mismo proceso para demandar o para defenderse de la demanda, garantiza eficazmente la igualdad. La Constitución, al determinar que todos sean juzgados «con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio», destierra de la administración de justicia la arbitrariedad”*²⁶ (cursiva fuera de texto).

26 Corte Constitucional, Sentencia C-407 del 28 de agosto de 1997, Expediente D-1575. M. P. Dr. Jorge Arango Mejía.

Agregó la Alta Corporación que la preexistencia de las formas propias de cada juicio aseguran la imparcialidad de los encargados de administrar justicia *mediante la neutralidad del procedimiento*. Explicó además, que los diversos procedimientos son diseñados por el legislador teniendo en cuenta las diferencias entre los asuntos de competencia de la administración de justicia, como son las circunstancias de origen, derechos e intereses involucrados, consecuencias que traen consigo, finalidad del proceso y la importancia de la solución del conflicto.

La Corte Constitucional en materia de la seguridad social también se ha pronunciado sobre las formas propias de cada juicio, así:

“Como esta Corporación lo ha señalado, el Legislador goza de una amplia libertad para definir la competencia de los funcionarios judiciales, como distribución concreta de la jurisdicción. Esta atribución de competencias es no sólo una facultad propia del Congreso, sino que además cumple un importante papel, pues favorece la seguridad jurídica, en la medida en que quedan claros quienes son los funcionarios que tienen la potestad de llevar a cabo ciertas tareas. Además, de esa manera, la ley precisa las formas propias de cada juicio, que es un requisito para asegurar el debido proceso. En esas condiciones, es una potestad propia de la ley definir el funcionario competente en materia de procesos laborales”.

Así las cosas, se concluye que no es posible acudir analógicamente al procedimiento especial ejecutivo laboral para tramitar las ejecuciones de obligaciones que emanen del SSSI y que no surjan directa o indirectamente de una relación de trabajo, pues se requiere que el procedimiento haya sido establecido por el legislador. Toda vez, que la preexistencia de las formas propias de cada juicio aseguran el debido proceso judicial.

No existiendo un procedimiento especial para tramitar las ejecuciones de obligaciones que emanen del SSSI y que no surjan o indirectamente de una relación de trabajo y no siendo posible acudir por analogía al proceso ejecutivo laboral, se debería dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 144 del Código Procesal Laboral y de la Seguridad Social, que dispone que ante la ausencia de un procedimiento especial se seguirá el ordinario:

“Las controversias que no tengan señalado un procedimiento especial, como las de disolución y liquidación de asociaciones profesionales, etc., se tramitarán conforme al procedimiento ordinario señalado en este decreto.

Solución que jurídicamente tiene solidez pero que desnaturaliza el carácter de mérito ejecutivo de dichas obligaciones.

En consecuencia, en el Código Procesal Laboral y de la Seguridad Social debe consagrarse un proceso ejecutivo para tramitar las ejecuciones de obligaciones que emanen del SSSI y que no surjan o indirectamente de una relación de trabajo.

9. LOS ACTUALES PROYECTOS DE REFORMA AL CÓDIGO PROCESAL DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el Congreso de la República cursa el proyecto de Ley Número 30 de 2005, por el cual se reforma el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, donde se propone que se elimine del numeral 4 del artículo 2 y el artículo 11 de dicho estatuto, modificados por la Ley 712 de 2001, la palabra **integral** a que aluden dichas disposiciones.

El ponente de la reforma, el senador José Ramiro Luna Conde, motiva la propuesta en el hecho de que “la jurisdicción laboral y de la seguridad social rechaza las demandas presentadas (...) que tienen que ver con los regímenes exceptivos del artículo 279 de la Ley 100, enviándolos por competencia a la jurisdicción Contencioso Administrativa, sometiendo a este grupo de ciudadanos Colombianos a tortuosos procesos que demoran largos años, por el solo hecho de que en las normas (...) se incluyó la palabra **integral**, y en consecuencia según ellos al decir **integral**, esta palabra implica que hace referencia solamente a los conflictos contemplados en la ley 100 de 1993 y lo dispuesto por ella, y entonces los excluye del trámite que aquellos (...) deberían surtir para garantizar los principios fundamentales como el derecho de igualdad y favorabilidad consagrado en la Constitución Política”²⁷.

Por otra lado, La Corporación Excelencia en la Justicia, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal y la Fundación Luis Carlos Sarmiento Angulo, interesados en la elaboración de un proyecto de Código Único Procesal, conformaron una comisión integrada por los doctores Marco Antonio Álvarez, Ramiro Bejarano Guzmán, Ulises Canosa Suárez, Mauricio González Cuervo, María Isabel Nieto Jaramillo, Juan Ángel Palacio Hincapié, Jairo Parra Quijano, Diana Remolina Bottia, Pablo Felipe Robledo Del Castillo, Miguel Enrique Rojas, Marcel Silva Romero, Hernán Fabio López Blanco Y Edgardo Villamil Portilla.

Comisión que ha venido trabajando en la propuesta de Código Único Procesal desde mayo de 2003, en el que se pretende incluir las áreas Civil, Contencioso

27 COMFECÁMARAS, proyecto de Ley Número 30 de 2005, por el cual se reforma el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, En: <http://www.confecamaras.org.co>.

Administrativo y Laboral, excluyendo el Proceso Penal y donde incluso ha sido objeto de análisis la autonomía del derecho procesal laboral²⁸.

El Código Único Procesal es una oportunidad para regular sistemática y armónicamente el tema de jurisdicción y competencia en materia de Seguridad Social y concretamente del Sistema de Seguridad Social Integral; así como para establecer las formas propias del proceso ejecutivo cuando se exijan ejecutivamente el cumplimiento de obligaciones originadas en el SSSI. Por lo que resulta importante que dicho tema se incluya en las discusiones de la Comisión Redactora²⁹.

En cualquier reforma que se pretenda hacer al Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, es necesario diferenciar el Sistema de Seguridad Social Integral creado por la Ley 100 de 1993 de la Seguridad Social. Además se debe tener presente las demás normas que aluden a dicho sistema, como el numeral 5 del artículo 2º, que establece la competencia en materia de ejecuciones de obligaciones emanadas del sistema de seguridad social **integral** en los jueces de la Jurisdicción Ordinaria, en su especialidad laboral y de seguridad social, y por ende, el artículo 100 que consagra la procedencia de la ejecución ante dichos jueces, de “toda obligación originada en una relación de trabajo”. Todo ello con el fin de hacer coherente nuestra legislación.

10. CONCLUSIONES

La Constitución de 1991 elevó al rango Constitucional el Derecho de la Seguridad Social y la Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral conformado por los Sistemas Generales de Pensiones, Salud y Riesgos Profesionales, sin que sean equiparables la Seguridad Social y el SSSI.

El Derecho de la Seguridad Social en la Constitución Colombiana, a la luz de las definiciones amplias y restringidas que se encuentran en la doctrina, está ubicado en una concepción mixta, toda vez que en la Carta Política se consagran múltiples derechos relacionados con la calidad de vida, más allá de la protección de las contingencias derivadas del trabajo, pero sujetos a la Ley.

28 El Doctor Marcel Silva Romero, quien a propósito de la inquietud sobre la conveniencia de adoptar un Código General del Proceso planteó ante dicha comisión que los laboristas en América Latina han realizado discusiones intensas sobre la autonomía del Derecho Procesal Laboral, o mejor sobre la solución de los conflictos laborales frente al procedimiento general, o respecto de los principios generales del derecho procesal y sintetizó las posturas de la Escuela Radical; escuela del Derecho Procesal Único; Escuela de Autonomía Moderada y Escuela de Autonomía Avanzada (Ver acta Comisión Redactora No. 01 del 28 de mayo de 2003).

29 Ver Actas Comisión Redactora Nos. 1 a la 71, de mayo 28 de 2003 a Junio 8 de 2005.

El Derecho Procesal Laboral en Colombia se ha modificado a raíz de la consagración Constitucional de la Seguridad Social y de la creación y desarrollo del SSSI, al punto que el legislador modificó el nombre inicial del Código Procesal del Trabajo por "Código Procesal Laboral y de la Seguridad Social" y le asignó a los jueces laborales competencias para conocer de controversias y ejecuciones del SSSI.

Con la Constitución de 1991, la Jurisdicción del trabajo pasó a ser una especialidad de la Jurisdicción Ordinaria y en el actual Código de Procedimiento Laboral y de la Seguridad Social, lo que se evidencia cuando se refiere a ella como la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social.

Los jueces de la Jurisdicción Ordinaria en sus especialidad laboral y de la seguridad social sólo son competentes para conocer de la ejecución de las obligaciones que emanen del SSSI, es decir, en materia de Pensiones, Salud, Riesgos Profesionales y Servicios Sociales Complementarios, más no de las que se originen en los regímenes exceptuados, especiales, transición de la Ley 100 de 1993 y prestacionales de seguridad social a cargo directo de los empleadores, por considerarse que no hacen parte de dicho Sistema.

El proceso ejecutivo que se sigue ante los jueces laborales y de la seguridad social fue establecido expresamente para las obligaciones originadas directa o indirectamente de una relación de trabajo, más no para las emanadas en el SSSI que no surgen de ésta.

El procedimiento aplicable para hacer exigibles las obligaciones que emanan de la SSSI es el "ordinario laboral", toda vez que el artículo 144 del Código Procesal Laboral y de la Seguridad Social, establece que ante la ausencia de un procedimiento especial se seguirá éste.

La jurisdicción ordinaria en sus especialidad laboral y de la seguridad social, podrán seguir la senda del ejecutivo laboral para conocer de las ejecuciones de obligaciones emanadas del sistema de seguridad social integral, que no emanen de una relación de trabajo, una vez el legislador disponga expresamente que el procedimiento especial ejecutivo laboral se seguirá para ello.

Las reformas que se pretendan hacer en materia procesal laboral y de la seguridad social, deben partir de diferenciar claramente la Seguridad Social del Sistema de Seguridad Social Integral y propender porque se consagre un procedimiento especial para hacer exigible ejecutivamente las obligaciones que emanen de SSSI.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCILA U., Jaime. Lecciones de Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Universidad de Antioquia, Medellín, 1992, págs. 270.
- AZULA CAMACHO, Jaime, Manual de Derecho procesal, Tomo IV, Procesos Ejecutivos, 4ª. Edición, Ed. Temis, Bogotá, 2003, págs. 399.
- BURGOS RUIZ, Mauricio. Clase de Principios del Derecho de la Seguridad en el Posgrado de Derecho de la Seguridad Social, Universidad de Antioquia, 2 cohorte, 2005.
- CARNELUTTI, Francesco. Sistema de derecho Procesal Civil. Edit: Eteha. Buenos Aires, 1.944, págs. 598.
- COMFECAMARAS, proyecto de Ley Número 30 de 2005, por el cual se reforma el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, En: <http://www.confecamaras.org.co>.
- CORTE CONSTITUCIONAL, Rama Judicial, Jurisprudencia Corte Constitucional. En: <http://200.21.19.133/secretaria>
- INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO PROCESAL, Proyecto de Código General del Proceso, En: <http://www.icdp.org.co/legislacion/cgp/cgp.htm>
- LEGIS. Cartilla Pensional y de Seguridad Social. Legis Editores S.A., 1997, págs 259.
- QUINTERO, Beatriz, PRIETO, Eugenio. Teoría General del Proceso. Editorial Temis, Bogotá. 2000, pag 599
- RAMA JUDICIAL COLOMBIA, Jurisprudencia Corte Suprema de Justicia. En: www.ramajudicial.gov.co.
- RAMA JUDICIAL COLOMBIA, Jurisprudencia Consejo de Estado. En: www.ramajudicial.gov.co.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, Antecedentes de Proyectos y Leyes, En: www.senado.gov.co/
- VELÁSQUEZ GÓMEZ, Juan Guillermo, Los procesos Ejecutivos, 7ª. Edición 1994, Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, p. 486.