



INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES
OFICINA DE PERSONAL

Bogotá D.C., martes 18 de enero de 2022

Oficio N°. 00008 OF OJ-DG-2022

Doctor

JORGE ARTURO JIMÉNEZ PÁJARO

Director general

Doctora

YAMILE ROMERO VANEGAS

Jefe Oficina de personal

Concepto jurídico No 00001-OF-OJ-DG de 2022

Referencia: Oficio 042-OFPE-SG-2022, del 01-14-2022

Asunto: solicitud de concepto jurídico

Retroactividad de la Ley 1122 de 2007

La doctora Yamile Romero Vanegas en el oficio de la referencia solicitó concepto jurídico porque <<la Oficina de Control Interno del Instituto, en auditoría realizada al Grupo Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en el año 2021, deja como hallazgo el no cumplimiento de la Ley 1122 de 2007, “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones>>.

Además, indicó: <<El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el año 2000 suscribió afiliación con la ARL Colmena Seguros para la cobertura de los funcionarios del INMLCF en riesgos profesionales, conforme a las normas vigentes que regían para esa fecha y, no ha tenido ningún inconveniente con la prestación de los diferentes servicios que debe ofrecer la citada ARL>>.

I. Solicitud

Por lo anterior, hizo esta pregunta: ¿se deben desafiliar de la ARL a los 2.269 funcionarios del Instituto y realizar una nueva contratación para dar cumplimiento a lo preceptuado por la Ley 1122 de 2007, o por el contrario nos encontramos dentro del marco de la Ley al permanecer afiliados a la actual ARL?>>

II. Respuesta

El Sistema General de Riesgos Laborales está reglamentado por pluralidad de disposiciones, entre ellas, las siguientes: Ley 100 de 1993, Decreto 1295 de 1994, Decreto



INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES
OFICINA DE PERSONAL

1530 de 1996, Ley 776 de 2002, Ley 1122 de 2007, Ley 1562 de 2012, Decreto 1477 de 2014, Decreto 1563 de 2016 y Decreto 676 de 2020.

Además, la Resolución 3673 de 2008 Ministerio de la Protección Social, Decreto 1443 de 2014, Decreto 301 de 2015, Decreto 2509 de 2015, Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015, Resolución 312 de 2019 Ministerio del Trabajo, Circular 029 de 2020 Ministerio del Trabajo, Circular 034 de 2020 Ministerio del Trabajo.

Antes de la vigencia de la Ley 1122 de 2007, existían el Decreto 1295 de 1994, el cual determinó la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales –accidente y enfermedad profesional-, y la Ley 776 de 2002 sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.

2.1. El Decreto 1295 de 1994

El Decreto 1295 de 1994, fijó la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, el cual empezó a regir a partir del 1º de agosto de 1994 para los empleadores y trabajadores del sector privado. Para el sector público del nivel nacional tuvo vigencia a partir del 1º de enero de 1996.

El Sistema, con las excepciones previstas en el artículo 279 de la ley 100 de 1993, cubrió a las empresas que funcionan en el territorio nacional, y a los trabajadores, contratistas, subcontratistas de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y del sector privado en general.

Las características especiales del sistema de interés en este concepto, están previstas en los siguientes literales del artículo 4:

- b) Las entidades administradoras del Sistema General de Riesgos Profesionales tendrán a su cargo la afiliación al sistema y la administración del mismo.
- c) Todos los empleadores deben afiliarse al Sistema General de Riesgos Profesionales.
- e) El empleador que no afilie a sus trabajadores al Sistema General de Riesgos Profesionales, además de las sanciones legales, será responsable de las prestaciones que se otorgan en este decreto.
- f) La selección de las entidades que administran el sistema es libre y voluntaria por parte del empleador.
- h) Las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Profesionales están a cargo de los empleadores.
- j) Los empleadores y trabajadores afiliados al Instituto de Seguros Sociales para los riesgos de ATEP, o a cualquier otro fondo o caja previsional o de seguridad social, a la



INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES
OFICINA DE PERSONAL

vigencia del presente decreto, continúan afiliados, sin solución de continuidad, al Sistema General de Riesgos Profesionales que por este decreto se organiza.

El Decreto-ley 1295 de 1994, fue modificado por el Decreto 2106 de 2019 - simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la Administración Pública-, reglamentado por el Decreto 1530 de 1996 –Centro de trabajo, Accidente de trabajo y enfermedad profesional con muerte del trabajador, intermediarios de seguros, afiliación de trabajadores de las empresas de servicios temporales.

El Decreto-ley 1295 de 1994, fue reglamentado parcialmente por el Decreto 1771 de 1994, respecto a reembolso de la atención inicial de urgencias, reembolso por prestaciones asistenciales, reembolsos entre entidades administradoras de riesgos profesionales y otros relacionados con estos temas.

2.2. Decreto 1530 de 1996

El Decreto 1530 de 1996, reglamentó parcialmente la Ley 100 de 1993 y el Decreto-ley 1295 de 1994, definió el centro de trabajo, los reclasificó, y reglamentó el Accidente de trabajo y enfermedad profesional con muerte del trabajador. Autorizó intermediarios en las Administradoras de Riesgos Profesionales y otros temas ajenos al a afiliación y contratación de las ARL.

2.3. La Ley 776 de 2002

La Ley 776 de 2002, contiene normas sobre organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.

El artículo 21 de esta ley, encargado de modificar el artículo 33 del Decreto-ley 1295 de 1994, en relación con el tema examinado, estableció que <<los empleadores afiliados al ISS pueden trasladarse voluntariamente después de (2) años, contados desde la afiliación inicial o en el último traslado; en las demás Administradoras de Riesgos Profesionales, de acuerdo al Decreto 1295 de 1994 en un (1) año (...)>>.

Tuvo modificaciones a través del Decreto 019 de 2012, encargado de suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, el Decreto 1507 de 2014, contentivo del Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional, de la Ley 1562 de 2012, encargada de modificar el Sistema de Riesgos Laborales y dictar otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.

El artículo 2 de la ley 1562 de 2012 - Modificó el artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994, en materia de afiliados señaló que lo son en forma obligatoria, entre otros, los servidores públicos.

La Ley 776 de 2002, fue adicionada por la Ley 1438 de 2011, encargada de reformar el Sistema General de Seguridad Social en Salud y dictar otras disposiciones, fortalecerlo,



INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES
OFICINA DE PERSONAL

orientarlo, señalarle sus principios, y derogar de manera especial los párrafos de los artículos 171, 172, 175, 215 y 216 numeral 1 de la Ley 100 de 1993, el párrafo del artículo 3°, el literal (c) del artículo 13, los literales (d) y (j) del artículo 14 de la Ley 1122 de 2007, el artículo 121 del Decreto-ley 2150 de 1995, el numeral 43.4.2 del artículo 43 y los numerales 44.1.7, 44.2.3 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, así como los artículos relacionados con salud de Ley 1066 de 2006.

2.4. Ley 1122 de 2007

La Ley 1122 de 2007, hizo modificaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud y dictó otras disposiciones orientadas al mejoramiento en la prestación de los servicios a los usuarios.

En su artículo 24 y con el título <<Afilación de las entidades públicas al Sistema General de Riesgos Profesionales>> estableció lo siguiente:

<<A partir de la vigencia de la presente ley todas las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital o municipal podrán contratar directamente con la administradora de riesgos profesionales del Instituto de Seguros Sociales, de no ser así, deberán seleccionar su administradora de riesgos profesionales mediante concurso público, al cual se invitará obligatoriamente por lo menos a una administradora de riesgos profesionales de naturaleza pública. Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a los regímenes de excepción previstos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993>>.

2.5. Ley 1562 de 2012

La Ley 1562 de 2012, modificó el sistema de riesgos laborales, dictó otras disposiciones en materia de salud ocupacional, incrementó el personal objeto de afiliación en forma obligatoria y voluntaria inscrito en el Decreto-ley 1295 de 1994-, permitió afiliarse al régimen de seguridad social por intermedio de agremiaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, por profesión, oficio o actividad, bajo la vigilancia y control del Ministerio de la Salud y Protección Social –art. 2-

2.6. Decreto 1477 de 2014

El Decreto 1477 de 2014, expidió la tabla de enfermedades laborales. Fue modificado por el Decreto 676 de 2020, también modificado por el Decreto 1072 de 2015 –versión integrada con sus modificaciones. Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo-. Está relacionado con el estado de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

El Decreto derogó el Decreto número 2566 de 2009, por el cual se adoptó la Tabla de Enfermedades Profesionales, y éste derogó el Decreto 778 de 1987.

2.7. Decreto 1563 de 2016



INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES
OFICINA DE PERSONAL

El Decreto 1563 de 2016, adicionó al Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, una Sección 5 por medio de la cual se reglamentó la afiliación voluntaria al Sistema General de Riesgos Laborales y dictó otras disposiciones.

Este decreto estableció las reglas para la afiliación voluntaria de los trabajadores independientes que devenguen uno (1) o más salarios mínimos mensuales legales vigentes y el pago de aportes al Sistema General de Riesgos Laborales, a través de las administradoras de riesgos laborales y mediante el uso de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

2.8. Decreto 676 de 2020

El Decreto 676 de 2020, incorporó una enfermedad directa a la tabla de enfermedades laborales, dictó otras disposiciones y modificó algunas normas del Decreto 1477 de 2014, por el cual se expidió la Tabla de Enfermedades Laborales.

III. Vigencia de los términos traslado, afiliación y contratación

3.1. Traslado

La Ley 776 de 2002, contiene en su artículo 21, encargado de modificar el artículo 33 del Decreto-ley 1295 de 1994, que <<los empleadores afiliados al ISS pueden trasladarse voluntariamente después de (2) años, contados desde la afiliación inicial o en el último traslado; en las demás Administradoras de Riesgos Profesionales, de acuerdo al Decreto 1295 de 1994 en un (1) año>>.

3.2. Afiliación y contratación

La Ley 1122 de 2007, en su artículo 24 y con el título <<Afiliación de las entidades públicas al Sistema General de Riesgos Profesionales>> estableció lo siguiente:

<<A partir de la vigencia de la presente ley todas las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital o municipal podrán contratar directamente con la administradora de riesgos profesionales del Instituto de Seguros Sociales, de no ser así, deberán seleccionar su administradora de riesgos profesionales mediante concurso público, al cual se invitará obligatoriamente por lo menos a una administradora de riesgos profesionales de naturaleza pública. Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a los regímenes de excepción previstos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993>>.

Esta norma, a partir del 9 de enero de 2007, le concedió al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses como entidad pública del orden nacional, una facultad para contratar directamente pero, enseguida le impuso una obligación puntual: seleccionar mediante concurso público su ARL en caso de no ejercer aquella libertad



INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES
OFICINA DE PERSONAL

Así, la ley primero permitió el traslado voluntario a través de la Ley 776 de 2002 y luego, la Ley 1122 de 2007, impuso la obligación de seleccionar mediante concurso público.

Desde la óptica de la interpretación no hay lugar a mencionar incongruencia en las leyes, u oposición entre la ley anterior y ley posterior, o establecer el tránsito legal de derecho antiguo a derecho nuevo.

Por eso, no es apropiado sostener que la ley posterior prevalece sobre la anterior. Ello por inexistencia de contrariedad entre las leyes y falta de preexistencia a un hecho particular.

Tampoco es procedente sostener que exista incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a la cual se refería la disposición anterior.

IV) Conclusión

1) El artículo 4 del Decreto 1295 de 1994, como característica del sistema señaló que << f) La selección de las entidades que administran el sistema es libre y voluntaria por parte del empleador>>.

2) El artículo 21 de la Ley 776 de 2002, a los empleadores afiliados al ISS les permitió trasladarse voluntariamente después de (2) años, contados desde la afiliación inicial o en el último traslado, a las demás Administradoras de Riesgos Profesionales.

3) El artículo 24 de la Ley 1122 de 2007, al empleador le impuso la obligación de seleccionar mediante concurso público a la Administradora de Riesgos Profesionales.

Esta norma prevalece o predomina sobre el artículo 4 del Decreto 1295 de 1994, según el vigente artículo 2º de la Ley 153 de 1887.

4) En el documento denominado <<Sistema General de Riesgos Profesionales Formulario de afiliación No 0058931>> aportado a la solicitud de este concepto, despunta que Medilegal estaba afiliado a SURATEP hasta el 01 de enero de 2003, fecha a partir de la cual se trasladó con 1420 servidores públicos a Colmena Riesgos Profesionales –Riesgos Profesionales Colmena Compañía de Seguros de Vida S.A., previa carta de desvinculación y sin cantidad de números patronales que tiene el empleador en el ISS.

5) No se allegó con la solicitud de concepto, documento donde aparezca que Medilegal realizó el concurso público que debió llevar a cabo conforme al artículo 245 de la Ley 1122 de 2007, orientado a seleccionar su administradora de riesgos profesionales.

6) No se deben desafiliar de la ARL a los 2.269 funcionarios del Instituto. Pero, si es indispensable cumplir el vigente artículo 24 de la Ley 1122 de 2007.



INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES
OFICINA DE PERSONAL

7) Estar afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales es un deber legal a cumplir por parte de Medilegal, pues según el artículo 4, literal c) del Decreto 1295 de 1994, <<todos los empleadores deben afiliarse al Sistema General de Riesgos Profesionales>>.

El empleador que no afilie a sus trabajadores al Sistema General de Riesgos Profesionales, además de las sanciones legales, será responsable de las prestaciones que se otorgan en el Decreto 1295 de 1994, de acuerdo con el artículo 4, literal e) del citado decreto.

Atentamente,



EFRAÍN MORENO ALBARÁN
Jefe Oficina Asesora Jurídica