



**Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico**

JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla, Atlántico

Radicado	08-001-33-33-2022-00069-00
Medio de control o Acción	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante	SONIA SILVA LARA
Demandado	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES y D.E.I.P DE BARRANQUILLA
Juez	ROXANA ISABEL ANGULO MUÑOZ

Visto el informe secretarial que antecede y encontrándose el asunto al Despacho, procede esta Agencia Judicial a estudiar lo concerniente a la admisión de la demanda.

Antes de proceder al análisis del proceso de la referencia debe advertir la instancia judicial que el expediente judicial fue remitido directamente por la Secretaria del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla al Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos, para que fuera sometido a reparto en esta jurisdicción.

Por otro lado, se debe advertir que una vez analizado el expediente digital de la referencia, no se encuentra organizado en forma numerada ni cronológica que permita establecer un orden en sí mismo, encontrando incluso archivos repetidos de forma suelta., y en múltiples carpetas que conforman el expediente digital.

I. ANTECEDENTES

Se tiene que la señora SONIA SILVA LARA a través de apoderado judicial, presentó demanda ordinaria laboral contra la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES” Y el DEIP BARRANQUILLA a fin que estas en forma solidaria reconozcan pensión de vejez a partir del 16 de mayo de 2014, de acuerdo a lo descrito en el artículo 7 de la Ley 71 de 1988, por ser beneficiaria del régimen de transición e intereses moratorios establecidos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.¹

En ese orden, observa esta Dependencia Judicial que la demanda que nos ocupa inicialmente fue conocida, por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Barranquilla, el cual en providencia dictada el 29/07/2020 profirió sentencia accediendo a las pretensiones de la parte actora.²

Posteriormente, en recurso de alzada “apelación” el Tribunal Superior de Barranquilla - Sala Tercera de Decisión Laboral en proveído del 28/02/2022 considero que según de las pruebas documentales aportadas, la actora prestó sus servicios personales de vigilante de escuela conforme a lo estipulado en los formatos de información laboral, emanados de la Alcaldía de Barranquilla, en tal virtud, dicho cargo es considerado como empleado público, situación por la cual DECLARÓ la nulidad de lo actuado a partir de la sentencia de primera instancia de calenda 29 de julio de 2020, por corresponder el conocimiento del proceso a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La Ley 1437 de 2011, en su artículo 104 numeral 4 establece que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, conocerá los procesos: “...relativos a la relación legal y

¹ Exp. Digl. Archivo PDF: 2014-00411

² Exp. Dig. Archivo 2014-00411-ZIP- Subcarpeta: 4. ACTAS DE AUDIENCIA 2014-00411 – subcarpeta: 1 ACTAS DE AUDIENCIA PRIMERA INSTANCIA 2014-00411 – Subcarpeta: 1. ACTA DE AUDIENCIA ART. 80 2014-00411 – Archivo PDF: 2014-00411 AUD. ART. 80 - 29-07-2020



Rama Judicial del Poder Público Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismo, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.”

II. CONSIDERACIONES

Pues bien, teniendo en cuenta que la pretensión impetrada concierne reconozcan pensión de vejez a partir del 16 de mayo de 2014, de acuerdo a lo descrito en el artículo 7 de la Ley 71 de 1988, por ser beneficiaria del régimen de transición e intereses moratorios establecidos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.

Ahora bien, en cuanto a lo que debe conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Ley 1437 de 2011 determinó en su artículo 104 lo siguiente:

Artículo 104. *De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.*

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

(...)

1. Los relativos a **la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado**, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público...» (Resalta la Sala).

De igual manera, el artículo 105 *ibidem* excluyó del conocimiento de la jurisdicción los conflictos de carácter laboral surgidos entre los trabajadores oficiales y las entidades públicas al disponer lo que sigue:

Artículo 105. Excepciones. *La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:*

(...)

4. Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales.

Por su parte, el ordinal 1.º del artículo 2.º de la Ley 712 de 2001³ al fijar la competencia de la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social indicó que a esta le corresponde asumir «Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en **el contrato de trabajo**».

Adicional a lo expuesto, es necesario desatacar que en providencia del 28 de marzo de 2019⁴ Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado aclaró que según lo dispuesto en el artículo citado, es natural que la jurisdicción ordinaria conozca de las controversias que se generen «sobre el reconocimiento de prestaciones o liquidación laboral que realiza cualquier entidad pública frente a un trabajador oficial, porque **independientemente de que aquel o aquella se haga a través de acto administrativo, el litigio lo resuelve el juez especializado del contrato de trabajo**». (Resaltado fuera de texto).

De manera adicional señaló que de no entenderse la norma en los citados términos «se

³ Que modificó el artículo 2.º del Decreto Ley 2158 de 1948 «Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social».

⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Radicación: 11001-03-25-000-2017-00910-00 (4857). Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones. Demandado: Héctor José Vázquez Garnica. Temas: Acción de lesividad, falta de jurisdicción, recurso de reposición. Magistrado: William Hernández Gómez. Bogotá D.C. 28 de marzo de 2019.



Rama Judicial del Poder Público Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

perdería el efecto útil las normas de competencia de las controversias originadas directa o indirectamente de un contrato de trabajo o de conflictos de la seguridad social entre trabajadores oficiales y las entidades administradoras del sector público (...), por la sencilla razón de que prevalecería un criterio formal, en el cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo ineludiblemente sería la competente para conocer de todas las controversias, puesto que al tratarse de entidades públicas solo pueden y deben decidir o manifestar su voluntad por medio de actos administrativos».⁵

De acuerdo con ello, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no es la que puede conocer de los conflictos que se susciten entre las entidades públicas y los trabajadores oficiales y, por el contrario, este tipo de procesos debe asumirlos la jurisdicción ordinaria laboral.

La calidad de empleado público o de trabajador oficial.

La Constitución Política de 1991 estableció en el artículo 123 que «son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios». Además, la norma dispuso que estos «están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercen sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento».

De esta manera, encerró con una sola denominación «servidor público» a todas las personas que tengan una relación laboral con el Estado, con independencia del tipo de vinculación. Así, son servidores públicos tanto los empleados públicos como los trabajadores oficiales.

Pese lo anterior, la legislación sí ha diferenciado estas dos categorías de servidores públicos a partir de la forma de vinculación con el Estado. Al respecto, el artículo 5.º del Decreto Ley 3135 de 1968 señaló que «Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales».

De igual forma, el Decreto 1848 de 1969 diferenció los empleados públicos de los trabajadores oficiales del siguiente modo:

Artículo 1.º Empleados oficiales. Definiciones.

- 1. Se denominan genéricamente empleados oficiales las personas naturales que trabajan al servicio de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, unidades administrativas especiales, empresas industriales o comerciales de tipo oficial y sociedades de economía mixta, definidos en los artículos 5, 6 y 8 del Decreto Legislativo 1050 de 1968.*
- 2. Los empleados oficiales pueden estar vinculados a la administración pública nacional por una relación legal y reglamentaria o por un contrato de trabajo.*
- 3. En todos los casos en que el empleado oficial se halle vinculado a la entidad empleadora por una relación legal y reglamentaria, se denomina empleado público. En caso contrario, tendrá la calidad de trabajador oficial, vinculado por una relación de carácter contractual laboral.*

*Artículo 2.º Empleados públicos. Las personas que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales, **son empleados públicos.***

⁵ En idéntico sentido se puede consultar la siguiente sentencia de la Sala: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Radicación: 76001-23-31-000-2010-01251-02(2144-17). Actor: Empresas Municipales de Cali -EMCALI. Demandado: Rafael Antonio Henao Claros. Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas. Bogotá, D.C. 20 de noviembre de 2019. Referencia: nulidad y restablecimiento del derecho.



Rama Judicial del Poder Público Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

*Artículo 3.º Trabajadores oficiales. **Son trabajadores oficiales los siguientes:***

- a) Los que prestan sus servicios a las entidades señaladas en el inciso 1 del artículo 1 de este decreto, **en la construcción y sostenimiento de las obras públicas**, con excepción del personal directivo y de confianza que labore en dichas obras; y*
- b) Los que prestan sus servicios en establecimientos públicos organizados con carácter comercial o industrial, en las empresas industriales o comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. (Negrilla fuera de texto).*

En igual sentido, el Decreto Reglamentario 1950 de 1973 en el artículo 3.º indicó lo que a continuación se expone:

***Artículo 3.º** Las personas que presten sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos, son empleados públicos; sin embargo, **los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales**. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.*

Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan calidad de empleados públicos.

De acuerdo con las normas citadas, los empleados públicos se vinculan con el Estado a través de una relación legal y reglamentaria mientras que los trabajadores oficiales lo hacen mediante la suscripción de un contrato de trabajo.

Esta diferencia en la forma de ingreso a la administración pública, también implica que para los primeros las funciones y el régimen salarial y prestacional esté establecido en la ley y el reglamento, ya que así lo prevén los artículos 122 y 150 numeral 19, literal e) de la Carta Política. En cuanto a los segundos, estos aspectos se fijan en el contrato de trabajo de manera consensuada y, además, en los asuntos laborales no pactados los rigen las normas de este tipo aplicables a los particulares.⁶

Adicionalmente es pertinente señalar que el carácter de empleado público o trabajador oficial se adquiere, por un lado, de acuerdo con la naturaleza de la entidad en la que se presta el servicio, **criterio orgánico**, y, por el otro, de acuerdo al desempeño de las funciones que se desempeñen, **criterio funcional**. A este respecto las normas transcritas, y los artículos 233 del Decreto 1222 de 1986, 292 del Decreto 1333 de 1986 y 125 del Decreto 1421 de 1993 son claros en indicar que el trabajador oficial es aquel que en ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos se dedique a la construcción y sostenimiento de obras públicas en tanto que el empleado público es aquel que en una empresa industrial y comercial del Estado desempeña funciones de dirección, confianza y manejo señaladas en los estatutos.

En consonancia con lo antedicho, es oportuno precisar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara en señalar que la sola forma de vinculación no es razón suficiente para determinar si una persona puede ser considerada como empleado público o trabajador oficial; por lo que es necesario que se analicen los otros dos requisitos mencionados, esto es, la naturaleza de la entidad y las funciones que se cumplen.

Sobre este punto, esta corporación ha señalado lo siguiente:

⁶ Sobre este tema se puede consultar la siguiente providencia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Radicación: 11001-03-25-000-2014-01511-00(4912-14). Actor: Jairo Benjamín Villegas Arbeláez. Demandado: Fondo Nacional del Ahorro, FNA. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D. C. 26 julio de 2018.



Rama Judicial del Poder Público Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

*[...]la existencia de un contrato de trabajo, no hace que dicha relación varíe o se modifique, por cuanto **en estos eventos prevalecen los criterios orgánico y funcional frente a la forma de vinculación.***

Sobre este aspecto, baste citar lo dicho por esta Corporación en sentencia de marzo 16 de 1983, Magistrado Ponente Dr. JOAQUIN VANIN TELLO, expediente No. 7631, a saber:

[...] Por otra parte, el carácter de la relación de trabajo entre el Estado o una entidad pública y sus servidores no lo determina la naturaleza jurídica del acto jurídico por medio del cual se hizo la vinculación sino la naturaleza de la respectiva entidad.

[...] De otra manera que, si no se trata de un trabajador de la construcción o mantenimiento de una obra pública que adelante un Ministerio, por ejemplo, quien ingrese a él no puede ser calificado sino como empleado público, aunque se haya vinculado mediante contrato de trabajo[...]

*[...] **La calificación de la naturaleza del vínculo que une a una persona con la entidad oficial a la cual presta servicios de índole laboral, no puede ser determinada por la voluntad de las partes o por la clase del acto mediante el cual se hizo la vinculación, sino por la ley de manera general y excepcionalmente por los estatutos de la entidad, en los casos autorizados por el artículo 5º. del decreto 3135 de 1968.** Puede haberse vinculado a una persona a un establecimiento público mediante un contrato de trabajo, pero si los estatutos de tal organismo no contemplan la actividad que realiza o que va a realizar aquélla entre las excepciones a la regla general sobre el carácter de empleados públicos que tienen los servidores de él, no puede ser calificado como trabajador oficial...⁷ (negrilla fuera de texto).*

De conformidad con los criterios antes reseñados se concluye que la calificación de la naturaleza jurídica del vínculo laboral que une al funcionario con la administración no puede ser establecida por la voluntad de las partes o modalidades del acto a través del cual se llevó a cabo la vinculación sino por las normas legales.

Por ende, puede existir la vinculación de un servidor público a un establecimiento público por contrato de trabajo, pero si las normas que regulan al organismo no permiten que la actividad que va a realizar pueda ser cumplida mediante esa modalidad, este no puede ser calificado como trabajador oficial.⁸

Así las cosas, en el *sub examine* se tiene del material probatorio obrante que el vínculo laboral de la señora SONIA SILVA LARA con el DEIP BARRANQUILLA se efectuó al menos en alguna oportunidad a través de contrato laboral tal como se evidencia a folios 95-96 del Archivo PDF: 2014-00411 expediente digital.

Sin embargo, se encuentran igualmente certificaciones laborales⁹ en las que se indica que la actora se vinculó a la Alcaldía Distrital desde 23 de marzo de 1990 según sentencia de fecha 22/11/1995 proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Barranquilla, hasta el 30 de diciembre de 1993, desde el 01 de enero de 1994 hasta el 22 de enero de 2009 en el cargo de Vigilante de Escuela – Secretaria de Educación Distrital. Y evidenciando que el último (de lo que se puede concluir) cargo ostentado fue de **celador con código y grado 477-02** desde el 23 de enero de 2009 (hasta la fecha en que solicito reconocimiento pensional, inclusive) adscrito a la planta global de cargos de la administración Central

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, consejero ponente: Carlos Arturo Orjuela Gongora, Bogotá D.C., 18 de noviembre de 1999, Expediente 0163 (2355-99), actor: Alonso Sacanamboy Papamija.-

⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sub sección A. Radicación: 19001-23-31-000-2006-01070-01(1007-12). Actor: Jhazmir López y otros. Demandado: Municipio de Mercaderes (Cauca). Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas. Bogotá, 16 de agosto de 2018.

⁹ Exp. Digl. Archivo PDF: 2014-00411 – fl. 161-168, 178-



**Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico**

Distrital, **en condición de transitoriedad, vinculada mediante nombramiento provisional.**

De conformidad con lo expuesto, se infiere que la señora SONIA SILVA LARA ostentaba la calidad de empleado público, si bien su vinculación inicial se realizó mediante contrato de trabajo, lo cierto es, que las labores que cumplía nada tienen que ver con el mantenimiento y construcción de obra pública, aunado al hecho que su última vinculación con el ente territorial se efectuó mediante un acto de nombramiento, del cual se infiere tomó posesión del empleo y que el código y grado del cargo desempeñado se desprenden de aquellos que sus funciones están fijadas en la ley o acto administrativo.

Por lo anterior, estima el Despacho que corresponde a ésta jurisdicción conocer el presente asunto, resultando ser una controversia de competencia exclusiva de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por tanto, es procedente avocar el conocimiento, como seguidamente se decretará.

Por otra parte, estima ésta Agencia Judicial menester ordenársele a la parte actora la adecuación de la demanda y el poder, atendiendo los requerimientos propios de ésta Jurisdicción, en particular la normatividad vigente, que para el caso resulta ser lo contenido en los artículos 161 al 166 de la Ley 1437 de 2011 con las modificaciones realizadas por la ley 2080 de 2021.

Así las cosas, se tiene que no es posible dar curso a la presente demanda, hasta tanto la parte actora proceda a adecuar la misma y el poder atendiendo los requerimientos propios de ésta jurisdicción, para tal efecto se concede un término perentorio de diez (10) días, con fundamento en el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, so pena de su rechazo.

En mérito de las consideraciones expuestas el Juzgado Trece Administrativo Mixto del Circuito de Barranquilla,

RESUELVE:

- 1. Avóquese** el conocimiento de la presente demanda.
- 2. Inadmítase** la demanda de la referencia, y otórguesele a la parte demandante el término de diez (10) días dentro de los cuales la parte actora deberá adecuar el poder y la demanda a los requerimientos propios de esta Jurisdicción, con fundamento en el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, so pena de su rechazo.
- 3. NOTIFIQUESE** la presente providencia por estado electrónico.
- 4.** Ejecutoriado el presente proveído y vencido el término señalado, vuelva el expediente al Despacho para lo pertinente.
- 5.** De la presente decisión, déjese constancia en la Red Integrada para la gestión de procesos judiciales.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ROXANA ISABEL ANGULO MUÑOZ
JUEZ**

Firmado Por:
Roxana Isabel Angulo Muñoz
Juez
Juzgado Administrativo
013
Barranquilla - Atlantico

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **55ea5c10609ada34ac407b1774bce4a1bb33fb6a3810533c0facc09504a2b24**

Documento generado en 26/07/2022 01:40:54 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>