

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO



SALA TERCERA DE DECISIÓN LABORAL  
MAGISTRADA PONENTE: MARÍA NANCY GARCÍA GARCÍA

PROCESO	ORDINARIO LABORAL
DEMANDANTE	JULIA ROSA RAMÍREZ GÓMEZ
DEMANDADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES - UGPP
INTERVINIENTE	ÁNGELA MARÍA GIRALDO GALVIS
RADICADO	05001-31-05-019-2019-00381-01
ORIGEN	JUZGADO DIECINUEVE LABORAL DEL CTO DE MEDELLÍN
TEMAS Y SUBTEMAS	Nulidad Procesal por falta de jurisdicción- Empleado Público (Docente)
DECISIÓN	DECLARA NULIDAD POR FALTA DE JURISDICCIÓN

AUTO INTERLOCUTORIO No.180

Medellín, treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

En atención a lo previsto en el decreto 806 de 2020 convertido en legislación permanente a través de la Ley 2213 de 2022, una vez discutido y aprobado el presente asunto en la SALA TERCERA DE DECISION LABORAL, según consta en Acta No. 019 de 2023, seria del caso entrar a resolver los RECURSOS DE APELACIÓN interpuestos por los apoderados de la señora **JULIA ROSA RAMÍREZ GÓMEZ** y la **UGPP** contra la Sentencia del 19 de octubre de 2022, proferida por el JUZGADO DIECINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, si no fuera porque la Sala observa una irregularidad procesal que invalida lo actuado.

ANTECEDENTES

La señora **JULIA ROSA RAMÍREZ GÓMEZ** presentó demanda ordinaria laboral en contra del **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES - UGPP** con el fin de que: **1)** Se declare que tiene derecho al reconocimiento y pago de la sustitución pensional devenida del fallecimiento de su cónyuge **ISMAEL ANTONIO LLANOS GÓMEZ**, quien para la época de su deceso percibía pensión gracia reconocida en su momento por **CAJANAL**. **2)** Así mismo, reclamó el pago indexado de las mesadas resultantes, así como la cancelación de los intereses moratorios establecidos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993 o la indexación de las sumas resultantes (Archivo 01 ED).

Por Auto del 2 de julio de 2019 el Juzgado de primera instancia, además de admitir la demanda, ordenó la notificación de la accionada; entidad que en su réplica se opuso a lo peticionado en la demanda, formulando las excepciones que consideró pertinentes (Archivos 03 y 05 ED).

En la misma providencia de admisión, se dispuso vincular al proceso como interviniente *Ad-Excludendum* a la señora **ÁNGELA MARÍA GIRALDO GALVIS**, quien a través de su escrito de intervención solicitó: **1)** Declarar que, como compañera permanente, es la única beneficiaria de la sustitución de la pensión gracia que devengaba el señor **ISMAEL ANTONIO LLANOS GÓMEZ**, ordenándose el pago correspondiente en su favor junto al retroactivo generado desde el 15 de febrero de 2017, los intereses moratorios del caso y la indexación correspondiente. **2)** En consecuencia, pidió excluir a la señora **JULIA ROSA RAMÍREZ GÓMEZ** del reconocimiento de la prestación comentada (Archivos 03 y 15 ED).

Surtido el trámite de primera instancia, el JUZGADO DIECINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, a través de la Sentencia del 19 de octubre de 2022, decidió:

*“(…) PRIMERO: CONDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES, en adelante, UGPP a reconocer y pagar a las señoras JULIA ROSA RAMIREZ GÓMEZ y ANGELA MARIA GIRALDO GALVIS, la pensión de sobrevivientes en virtud de la pensión gracia que le fuere reconocida al Sr. ISMAEL ANTONIO GÓMEZ LLANOS, a razón de catorce mesadas anuales, según se dijo en la parte motiva de la providencia.*

*SEGUNDO: CONDENAR a la UGPP a reconocer y pagar a la señora JULIA ROSA RAMIREZ GÓMEZ la suma de \$103.038.776 por concepto de retroactivo pensional liquidado entre el 15 de febrero de 2017 hasta el 30 de septiembre de 2022, conforme se explicó en las motivaciones. De la citada suma dineraria se autoriza a la UGPP descontar los valores que eventualmente le hubiere llegado a reconocer a la Sra. RAMÍREZ GÓMEZ, por virtud de la Resolución RDP 12659 del 28 de marzo de 2017. A partir del 1 de octubre de 2022, la UGPP, deberá continuar pagando a la señora JULIA ROSA RAMIREZ GÓMEZ una mesada pensional de \$1.440.630, a razón de 14 mesadas pensionales anuales, sin perjuicio de los aumentos que el Gobierno Nacional determine para el efecto. De las sumas mencionadas se autoriza los descuentos con destino al Sistema de Seguridad Social en Salud.*

*TERCERO: CONDENAR a la UGPP a reconocer y pagar a la señora ANGELA MARIA GIRALDO GALVIS la suma de \$17.739.296 por concepto de retroactivo pensional liquidado entre 5 de mayo de 2018 hasta el 30 de septiembre de 2022, conforme se explicó en las motivaciones.*

*A partir del 1 de octubre de 2022, la UGPP, deberá continuar pagando a la señora ANGELA MARIA GIRALDO GALVIS una mesada pensional de \$308.769, a razón de 14 mesadas pensionales anuales, sin perjuicio de los aumentos que el Gobierno Nacional determine para el efecto.*

*De las sumas mencionadas se autoriza los descuentos con destino al Sistema de Seguridad Social en Salud.*

*CUARTO CONDENAR a la UGPP a indexar las sumas adeudadas a las señoras JULIA ROSA RAMIREZ GÓMEZ y ANGELA MARIA GIRALDO GALVIS, por concepto de mesadas pensionales, teniendo en cuenta el IPC certificado por el DANE y la formula  $VA = VH \times IPC \text{ FINAL} / IPC \text{ INICIAL}$ . (...)”*

Inconforme con la decisión, los apoderados judiciales de la parte **DEMANDANTE** y la **UGPP** interpusieron recurso de apelación, por lo que el proceso fue remitido a esta Sala a fin de resolver lo pertinente,alzada admitida en Auto No. 103 del 12 de abril de 2023 (Archivo 02 ED Tribunal).

### PROBLEMA (S) A RESOLVER

En el análisis de los presupuestos procesales necesarios para emitir una decisión de fondo, pasa preliminarmente la sala a verificar si le corresponde a la justicia laboral ordinaria conocer del presente asunto, teniendo en cuenta que el causante, señor ISMAEL ANTONIO LLANOS GÓMEZ, percibía pensión de jubilación derivada de su actividad como docente, de la que hoy reclaman la respectiva sustitución las señoras **JULIA ROSA RAMÍREZ GÓMEZ** y **ÁNGELA MARÍA GIRALDO GALVIS**.

### CONSIDERACIONES

Conviene recordar que lo pretendido por las señoras **JULIA ROSA RAMÍREZ GÓMEZ** y **ÁNGELA MARÍA GIRALDO GALVIS** es que se declaren como beneficiarias de la sustitución pensional causada con ocasión del deceso del señor ISMAEL ANTONIO LLANOS GÓMEZ, el cual recibía de tiempo atrás pensión de jubilación reconocida en su momento por la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL, junto con el pago de intereses moratorios e indexación de las mesadas adeudadas.

En ese contexto, al verificar la documental obrante al plenario, especialmente, la arrimada con la demanda y aquella que compone el expediente administrativo del causante aportado por la **UGPP**, se extrae la siguiente información relevante:

- Que el señor ISMAEL ANTONIO LLANOS GÓMEZ se desempeñó como **docente en el Departamento de Antioquia, vinculado al magisterio del 27 de febrero de 1973 al 28 de febrero del 2000** (f. 172 a 173 y 224 Archivo 06 ED).
- Que, en virtud de lo anterior, a través de la *Resolución N° 22333 del 13 de agosto de 1998*, la liquidada CAJANAL le reconoció al citado la pensión de jubilación a partir del 24 de marzo de 1998, en cuantía de \$375.227,36, prestación reliquidada posteriormente a través de las *Resoluciones No. 6522 del 21 de marzo de 2001 y N° 6659 del 7 de octubre de 2005* (f. 175, 181 a 184 y 194 a 196 Archivo 06 ED).

De acuerdo con lo anterior, valga recordar que conforme el artículo 2° del CPLSS, modificado por la Ley 712 de 2001, la Jurisdicción Ordinaria en su Especialidad Laboral, conoce de: “(...) 4. *Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras.* (...)”.

De igual modo, en relación con los conflictos surgidos entre administradoras del sistema pensional de derecho público, y aquellas personas con la calidad de empleados públicos, según la intención del legislador, corresponde, como regla general, dirimirlos a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de conformidad con el numeral 4° del artículo 104 CPACA, el cual señala que será de su conocimiento: “*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*”. Y de manera especial, de los procesos “*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*”.

La anterior reseña sirve para tener claro que, si la controversia inmiscuye, por ejemplo, a una entidad de derecho público y a un trabajador oficial, debe ser resuelta por el Juez del Trabajo, pero, en cambio, si la disyuntiva tiene en este último extremo a un empleado público, y una administradora del Sistema de Seguridad Social de carácter público, como lo es para el caso, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES - UGPP**, es la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la encargada de darle curso.

Puestas de ese modo las cosas, huelga precisar que, desde la Constitución Nacional aparece, aunque de manera general, concepción de la naturaleza de la vinculación de las personas con el Estado, estableciendo 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*”, las cuales “*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* (...)”.

Luego, a partir de esta expresión general, tanto la legislación como la jurisprudencia han adoptado una clasificación tradicional para diferenciar las distintas formas de vinculación de particulares con las instituciones de orden estatal, criterio condensado, por ejemplo, en Auto A490-2021 en el cual la Corte Constitucional precisó tal distinción en los siguientes términos:

“(...) *Un empleado público, por lo tanto, es aquel tipo de servidor que tiene una relación legal y reglamentaria con la entidad para la que presta sus servicios, de modo que las condiciones de su labor no se fijan en un contrato laboral, sino que se encuentran especificadas, de manera previa, en la ley y en los reglamentos. Su relación laboral surge de*

*un acto condición (el acto administrativo de nombramiento), mediante el cual se designa en el cargo a una persona, y esta debe consentir en él. En ese sentido, se ha entendido que el funcionario solo adquiere los derechos y deberes propios del cargo en el momento en que toma posesión de este, por ser el nombramiento un acto que se formaliza con el hecho de la posesión. Sin embargo, la Corte ha precisado que la posesión, no es un acto administrativo sino un “hecho en cuya virtud la persona asume... esas funciones deberes y responsabilidades, bajo promesa de desempeñar[as] con arreglo a la Constitución y la Ley”. Por ello, del acto de posesión queda un registro escrito, cuya utilidad es precisar en forma clara y veraz los pormenores de esa promesa y del cumplimiento de determinadas exigencias legales, que autorizan el desarrollo del cargo.*

*En contraste, los **trabajadores oficiales** suscriben un contrato laboral con el Estado y se desempeñan en labores que realizan o pueden desarrollar los particulares, como la construcción y el sostenimiento de obras públicas, entre otras. De lo que se desprende que la distinción entre ambas categorías radica en la naturaleza del vínculo y en las funciones desarrolladas. (...)*”. (Subrayas y resaltos fuera de texto).

Fluye de lo anterior que, para distinguir entre empleado público o trabajador oficial, se acude a los criterios de relación jurídica, como son, el **orgánico**, que atiende a la institución u organismo al que está vinculado, y el **funcional**, que responde a la actividad desplegada por el servidor.

Justamente, frente a la naturaleza jurídica del personal **docente**, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, en decisión del 18 de julio de 2018, dentro del Rad. 3001-23-33-000-2014-00580-01(4961-15), precisó al respecto: “(...) *Los docentes integran la categoría de servidores públicos prevista en el artículo 123 de la Constitución Política, pues aunque el estatuto de profesionalización los defina como empleados oficiales, lo cierto es que en ellos concurren todos los requisitos que de carácter restrictivo encierra el concepto de empleado público en atención a la naturaleza del servicio prestado, la regulación de la función docente y su ubicación dentro de la estructura orgánica de la Rama Ejecutiva del Estado y la implementación de la carrera docente para la inserción, permanencia, ascenso y retiro del servicio; razón por la cual, se encuadran dentro del concepto de **empleados públicos** (...)*”.

De ahí que la actividad del causante, es evidente, no pertenecía a aquellas destinadas a la “construcción y sostenimiento de obras públicas”, a efectos de asumir el estudio del problema jurídico trazado desde el escrito gestor, escenario en el cual, se enfatiza, la naturaleza de la vinculación tiene su origen en el ordenamiento legal, y no “(...) *la voluntad de las partes, ni la forma de vinculación, ni el tratamiento que se le haya dado al trabajador (...)*”, como bien lo ha adoctrinado la Jurisprudencia Especializada Laboral en múltiples pronunciamientos (SL1109-2021 del 24 de marzo de 2021).

De hecho, la connotación referida en torno a las calidades requeridas para ser catalogado como trabajador oficial fue ampliada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia SL3934 de 2018 en la que puntualizó que, “*la actividad de los trabajadores oficiales, en torno al concepto de construcción y mantenimiento de “obra pública”, se refiere tanto a las actividades de fabricación, instalación, montaje o demolición de estructura, infraestructuras y edificaciones, como al “[...] conjunto de actividades orientadas a la conservación, renovación y mejora del bien construido, lo cual implica intervenciones para su reparación de base, transformación estructural, garantía de prolongación de su vida útil y engrandecimiento*”, sin diferenciar entre bienes de uso público y bienes fiscales (...)”.

De lo expuesto se colige que la jurisdicción competente para conocer del presente asunto, dada la calidad de empleado público ostentada por el causante, en virtud de quien se persigue la sustitución pensional, no es la Jurisdicción Ordinaria Laboral, sino la Contencioso Administrativa, a la cual, se reitera, le corresponde conocer de los procesos originados en los conflictos de esta clase de servidores y entidades estatales intervinientes en el entramado de la seguridad social, circunstancia que se evidencia en el presente caso, máxime cuando por disposición del artículo 16 CGP, “la jurisdicción y la falta de competencia por los factores

**subjetivos y funcional son improrrogables**”, y es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes, conforme al artículo 29 de la misma obra legal.

Sobre este tema, importa traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional en Auto A406-2021, en el que, al definir un conflicto de jurisdicción, consideró que:

*“(…) según el artículo 12 de la Ley 270 de 1996, la jurisdicción ordinaria conocerá de todos los asuntos que no estén asignados a cualquier otra. Por su parte, el artículo 2.4 del Código Procesal del Trabajo señala que la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, estudiará “las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos*

*(…)*

**si al momento de causar la pensión el demandante tuvo la calidad de empleado público, y si una persona de derecho público administra el régimen de seguridad social que le aplica, la jurisdicción de lo contencioso administrativo deberá conocer el asunto. En concreto, en las controversias en materia de seguridad social, la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa se determina mediante dos factores concurrentes: la naturaleza jurídica de la entidad demandada y la calidad jurídica (determinada por la naturaleza del vínculo laboral y las funciones que desempeña) del sujeto que demanda (…)**” (Subraya y Negrilla de la Sala).

En dicha decisión, anotó el Alto Tribunal que, para el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura la naturaleza de la vinculación del trabajador, **al momento de causar la prestación, determina la jurisdicción competente, criterio que se justifica en la necesidad de establecer un hito que permita definir a cuál autoridad corresponde decidir el asunto.** Además, acotó que el numeral 4º del artículo 104 del CPACA, se refiere de manera exclusiva a la categoría de “*servidores públicos*”, con la precisión de que la competencia se circunscribe al examen de la relación legal y reglamentaria, la cual es predicable de los **empleados públicos**.

Concluyendo que, si al momento de causar la pensión la parte actora tiene la calidad de empleado público, y si una persona de derecho público administra el régimen de seguridad social que le aplica, la jurisdicción de lo contencioso administrativo deberá conocer el asunto; puntualizando que en las controversias en materia de seguridad social, la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa se determina mediante dos factores concurrentes: **la naturaleza jurídica de la entidad demandada y la calidad jurídica del sujeto que demanda.**

Este acontecer procesal permite colegir que, en el caso de autos, se debe declarar la nulidad de lo actuado conforme el artículo 138 del C.G.P., el cual dispone:

*“(…) Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará. La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas.*

*El auto que declare una nulidad indicará la actuación que debe renovarse (…)*”

Así las cosas, habrá de invalidarse la Sentencia del 19 de octubre de 2022, proferida por el Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito de Medellín, inclusive, en los términos del artículo 138 CGP, manteniéndose la eficacia de las pruebas practicadas, por lo que se dispondrá la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín por ser los competentes para conocer del presente asunto.

Es menester indicar que si bien la Corte Suprema de Justicia a través de sentencias como la SL1505-2021 y SL1219-2021 dejó sentada su postura en cuanto a que esta especialidad es competente, independientemente del vínculo que hubiere tenido el reclamante como servidor

público, reitera la Sala, el aspecto procesal de Jurisdicción es improrrogable, y que la competencia frente al asunto está definida en el CPACA (Art. 104), norma especial y posterior a la Ley 712 de 2001, último dispositivo reseñado con la cual el órgano de cierre de la Jurisdicción Ordinaria está dirimiendo el punto, siendo además que acorde con la Constitución Política - artículo 241 numeral 11<sup>1</sup>, corresponde a la Corte Constitucional “*dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*”<sup>2</sup>.

Sin COSTAS en esta instancia por no considerarse causadas.

Sin que sean necesarias más consideraciones, **LA SALA TERCERA DE DECISIÓN LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN,**

**RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de lo actuado a partir de la Sentencia del 19 de octubre de 2022, proferida por el JUZGADO DIECINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, inclusive, en los términos del artículo 138 CGP. Manténgase la eficacia de las pruebas practicadas.

**SEGUNDO:** Sin COSTAS por no aparecer causadas.

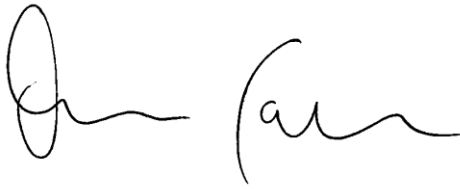
**TERCERO:** Remítase el expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín – Oficina de Reparto, conforme lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

  
**MARÍA NANCY GARCÍA GARCÍA**

  
**MARTHA TERESA FLÓREZ SAMUDIO**

  
**ORLANDO ANTONIO GALLO ISAZA**

**EL SUSCRITO SECRETARIO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN – SALA LABORAL - HACE CONSTAR**

Que la presente providencia se notificó por estados N ° 093 del 01 de junio de 2023

**consultable aquí:**

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/tribunal-superior-de-medellin-sala-laboral/147>

<sup>1</sup> “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 11. Numeral adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015: *Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*”.

<sup>2</sup> En la Constitución original la función de resolver los conflictos entre distintas jurisdicciones se encontraba a cargo del Consejo Superior de la Judicatura. Sin embargo, en virtud del artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, la referida atribución fue asignada a la Corte Constitucional. En su momento, ese Tribunal determinó que asumiría esta competencia únicamente cuando “(...) la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura haya cesado de manera definitiva en el ejercicio de sus funciones” (Auto 278 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). Sin embargo, la Corte consideró que era competente para resolver las controversias entre la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y las demás autoridades que administran justicia, en razón a que la atribución del Consejo Superior de la Judicatura se limitaba a los asuntos que, en algún momento, fueron de su competencia. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial entró en funcionamiento el 13 de enero de 2021; por lo tanto, a partir de ese momento asumió la Corte Constitucional la decisión de la totalidad de los conflictos de jurisdicción.