

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO



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

PROCESO	ORDINARIO LABORAL
DEMANDANTE	ELKIN DE JESÚS LÓPEZ SÁNCHEZ
DEMANDADO	COLPENSIONES
RADICADO	05001-31-05-006-2019-00322-01
ORIGEN	JUZGADO SEXTO LABORAL DEL CTO DE MEDELLÍN
TEMAS Y SUBTEMAS	Nulidad Procesal por falta de jurisdicción- Empleado Público
DECISIÓN	DECLARA NULIDAD POR FALTA DE JURISDICCIÓN

AUTO INTERLOCUTORIO No. 450

Medellín, treinta y uno (31) de octubre 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 N°039 de 2023, sería del caso entrar a resolver el RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por el apoderado de la parte **DEMANDANTE** contra la Sentencia No. 080 del 18 de abril de 2022, proferida por el JUZGADO SEXTO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, si no fuera porque la Sala observa una irregularidad procesal que invalida lo actuado.

ANTECEDENTES

El señor **ELKIN LÓPEZ SÁNCHEZ** presentó demanda ordinaria laboral en contra de **COLPENSIONES** con el fin de que: **1)** Se declare que, en condición de cónyuge supérstite de la causante, señora **MARÍA LEONOR SÁNCHEZ MORENO**, tiene derecho a la sustitución pensional derivada de su fallecimiento. **2)** En consecuencia, pidió condenar a la pasiva al reconocimiento y pago de la citada prestación, a partir del 22 de julio de 2016. **3)** Así mismo, solicitó el pago de los intereses moratorios contemplados en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993 (f. 2 a 14 Archivo 01 ED).

Por Auto del 2 de mayo 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 (f. 35 a 36 Archivo 01 ED y f. 42 a 47 Archivo 01 ED).

Surtido el trámite de primera instancia, el Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Medellín, a través de la Sentencia No. 080 del 18 de abril de 2022, decidió:

*“(…) **Primero.** Se absuelve a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, de las pretensiones propuestas contra la demanda por el señor Elkin López Sánchez.*

***Segundo.** Las excepciones propuestas contra la demanda, quedan resueltas implícitamente con las consideraciones para este proveído.*

Tercero. *Se condena al señor López Sánchez, a pagar las costas del proceso, se liquidarán por secretaria una vez en firme la sentencia. Como agencias en derecho se fija la suma de un millón doscientos mil pesos (\$1.200.000). (...)*”.

Inconforme con la decisión, el apoderado judicial del señor **ELKIN LÓPEZ SÁNCHEZ**, interpuso recurso de apelación, por lo que el proceso fue remitido a esta Sala a fin de resolver lo pertinente, alzada admitida en Auto No. 142 del 30 de noviembre de 2022 (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, señora **MARÍA LEONOR SÁNCHEZ MORENO**, durante su último periodo laboral por el cual efectuó aportes a la demandada, estuvo vinculado al servicio de la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN.

CONSIDERACIONES

Conviene recordar que lo pretendido por el señor **ELKIN LÓPEZ SÁNCHEZ** es que se declare como beneficiario de la sustitución pensional causada con ocasión del deceso de la señora **MARÍA LEONOR SÁNCHEZ MORENO**, a quien le fue reconocida pensión de vejez a cargo de **COLPENSIONES**.

Sin embargo, revisada la historia laboral contenida a folios 194 a 198 Archivo 12 ED, se observa dentro del histórico de cotizaciones que, la fallecida laboró al servicio del mismo empleador del sector público en la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN registrándose con esta entidad periodos de servicios desde 1973 hasta 2014, ejerciendo el cargo de “*Analista II Nivel 202 Grado 02*”, mediando para ello vinculación legal y reglamentaria (Expediente Administrativo 02 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 aquellos afiliados que ostentan 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; y *contrario sensu*, 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 **COLPENSIONES**, 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.

En efecto, como se dijo en líneas anteriores, en el particular se extracta que la última entidad a través de la cual la causante efectuó aportes al sistema de pensiones, esto es, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN, conforme el Decreto 2117 de 1992 está “(...) *constituida como una entidad de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual cuenta con regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, carrera administrativa especial, salarios, prestaciones, régimen disciplinario, presupuesto y contratación administrativa, de acuerdo con los regímenes que regulaban las entidades que por este decreto se fusionan. (...)*”.

De igual forma, el artículo 1° del Decreto 1071 de 1999, contempla que:

“(...) ARTÍCULO 1o. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, estará organizada como una unidad administrativa especial del orden nacional de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, tendrá un sistema especial de administración de personal, de nomenclatura y clasificación de planta, un sistema específico de carrera administrativa, y un régimen disciplinario especial aplicable a sus servidores públicos, de conformidad con los decretos que se expidan sobre dichas materias.

El régimen presupuestal y de contratación de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN– es el previsto para los establecimientos públicos del orden nacional. (...)”.

En concordancia con ello, el Decreto 765 de 2005, en punto del personal vinculado a la DIAN, contempló que:

“(...) ARTÍCULO 3. Empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Son empleados públicos quienes prestan sus servicios en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, vinculados a ella por una relación legal y reglamentaria.

La función pública en la Entidad se prestará mediante los siguientes empleos:

3.1 Empleos públicos de libre nombramiento y remoción.

3.2 Empleos públicos de carrera (...)”.

Bajo esa idea, teniendo en consideración la naturaleza jurídica de la entidad, y que la regulación legal de su “*Sistema Específico de Carrera*” consagra que su personal tiene la categoría de empleados públicos, y, en efecto, conforme lo certificó la propia DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN (Archivo 02 ED), la causante ejerció funciones mediante **vinculación legal y reglamentaria**, modalidad de enganche propia del empleo público, es dable colegir que, dada la calidad de *empleada pública* que ostentaba la fallecida, y en virtud además, del carácter de la entidad de la cual se persigue la sustitución pensional, esto es, COLPENSIONES, fondo administrador del sistema de seguridad social en pensiones de carácter público, la jurisdicción competente para conocer del presente asunto 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.

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 el afiliado 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 causa la prestación.**

Tal circunstancia que se evidencia en el presente caso, impone a esta Colegiatura la obligación de declarar la falta de jurisdicción, 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.

Este acontecer procesal permite colegir que, en el caso de autos, se debe declarar la nulidad de lo actuado conforme al 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 No. 080 del 18 de abril de 2022, proferida por el JUZGADO SEXTO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, inclusive, en los términos del artículo 138 CGP, manteniéndose la eficacia de las pruebas practicadas, disponiéndose 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 la Jurisdicción es improrrogable**, y que la competencia frente al asunto está definida en el CPACA, artículo 104 - ley 1437 de 2011 -, norma de carácter especial y posterior a la Ley 712 de 2001, último dispositivo reseñado con el cual el órgano de cierre de la Jurisdicción Ordinaria está dirimiendo el punto; siendo además que acorde con la Constitución Política - artículo 241 numeral 11¹, le corresponde a la Corte Constitucional “*dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*”².

Sin COSTAS en esta instancia por no considerarse causadas.

¹ “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*”.

² 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.

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 N° 080 del 18 de abril de 2022, proferida por el JUZGADO SEXTO 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,


MARIA 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° 187 del 01
de noviembre de 2023

consultable aquí:

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