



Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali
Sala Primera de Decisión Laboral

Magistrado Ponente:

Fabio Hernán Bastidas Villota

Siete (07) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Proceso:	Ordinario Laboral
Radicado:	76-001-31-05-009-2019-00443-01
Demandante:	Merlyng Lucía Solis Rodríguez
Demandado:	Colpensiones Luz Dary Córdoba Salazar
Juzgado:	Noveno Laboral del Circuito de Cali
Asunto:	Auto que declara la nulidad por falta de jurisdicción
Auto Interlocutorio No.	07

I. Asunto:

Procede la sala a resolver el recurso de apelación impetrado por la parte demandada, Luz Dary Córdoba Salazar, en contra del auto No. 2275 del 20 de agosto de 2020, proferida por el Juzgado 09 Laboral del Circuito de Cali, conforme a las siguientes,

II. Antecedentes

1. La señora Merlyn Lucia Solis Rodríguez presenta demanda en contra de Colpensiones y de Luz Dary Córdoba Salazar, con el fin de que se le reconozca la pensión de sobrevivientes del causante Herbert León Campo Angulo, fallecido el 21 de abril de 2018.

En la audiencia de decisión de excepciones previas y saneamiento, llevada a cabo el 20 de agosto de 2020 el apoderado de Luz Dary Córdoba Salazar, solicitó se decrete la nulidad de lo actuado por falta de jurisdicción y competencia por la calidad de empleado público que ostentaba el causante.

2. Decisión de primera instancia

Mediante auto 2275 del 20 de agosto de 2020, la juez de primera instancia negó la petición de nulidad. Se apoyó en que en este proceso se solicita la pensión de sobrevivientes y no la de vejez o invalidez del causante. Por tanto, su condición de empleado público no incide en la reclamación que presentan sus beneficiarios quienes no ostentaban esta naturaleza.

3. Recurso de apelación

El apoderado de la señora Luz Dary Córdoba presentó recurso de apelación. Reitera que el causante fue un empleado público. En virtud de sus cotizaciones bajo esta calidad, la accionante reclama el derecho pensional. La entidad demandada es una entidad pública. Por tanto, señala que estas circunstancias ubican la competencia del asunto en la jurisdicción contencioso administrativa conforme al art. 104 del CPACA.

4. Segunda instancia

Los apoderados judiciales de las partes, previo traslado para alegatos de conclusión, se pronunciaron de la siguiente manera: Archivos 09AlegatosDte00920190044301, 10AlegatosDte00920190044301 y 11AleLuzCordoba00920190044301 del Cuaderno del Tribunal.

III. Consideraciones:

1. La competencia para abordar los asuntos relativos a la seguridad social, en el marco del ordenamiento jurídico colombiano contempla dos jurisdicciones en las que se tramitan: la jurisdicción laboral ordinaria y la contenciosa administrativa.

El artículo 2 de la Ley 712 de 2001 señalaba que la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, conocía entre otras, de 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 controviertan.**

Para la Sala de Casación Laboral, el que la norma asignara como competencia los temas referentes al Sistema de Seguridad Social y que este conocimiento se disponga independientemente de la naturaleza de la relación jurídica por la sola condición de afiliado, implicaba que, en cualquier caso, aún para empleados públicos y sin importar la naturaleza de la entidad que administre el sistema, el conocimiento correspondiera a esta especialidad y no al contencioso administrativo. Aun para los casos en que se apliquen normas anteriores a la Ley 100 de 1993 bajo el régimen de transición. Lo anterior, en atención a que, en concepto de la Corte, prevalece a la interpretación finalista de la norma, tendiente a unificar todo lo referente al sistema de Seguridad Social en una sola especialidad.

Ahora, la Ley 712 de 2001 fue modificada por el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012, por la cual se expidió el Código General del Proceso, quedando en el siguiente sentido: “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, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”. Como se observa, se eliminó de dicha competencia la palabra “Integral” y “cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controvertan”.

Por su parte, el artículo 1437 de 2011, por la cual se expidió el CPACA -norma de carácter especial-, frente a la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, establece en su artículo 104: “*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.***”.

La interpretación de las dos normas, que definen la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa y la ordinaria en su especialidad laboral, debe compaginarse con lo señalado en el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 57 de 1887 que indica que, en disposiciones incompatibles entre sí, la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general. Así como también con el artículo 12 de la Ley 270 de 1996 que preceptúa: “La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente Ley Estatutaria. Dicha función se ejerce por la jurisdicción

constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales como: la penal militar, la indígena y la justicia de paz, y **la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción.**”

De esta manera, al tratarse de una norma especial para servidores públicos, debe preferirse la aplicación de ella a la de la norma general contemplada en el artículo 2 del CPTSS modificado por el CGP. De igual forma, si la competencia fue radicada para estos casos a la jurisdicción contencioso administrativa, la competencia residual de la ordinaria en su especialidad laboral, debe ceder ante dicha expresión del legislador en uso de sus atribuciones constitucionales, tal y como se consagra en el citado artículo 12 de la Ley 270 de 1996.

Esta interpretación ha sido también recientemente acogida por la Corte Constitucional como juez que dirime los conflictos entre jurisdicciones, para asignar la competencia a la jurisdicción contencioso administrativa en asuntos relacionados con la Seguridad Social de empleados públicos, cuando el régimen es administrado por una entidad de esa misma naturaleza, como Colpensiones o la UGPP. En auto A490-21 sostuvo:

“14. Ahora bien, conforme a la jurisprudencia más reciente y pacífica de la Corte Constitucional³², del Consejo de Estado³³ y del Consejo Superior de la Judicatura³⁴, se entiende que la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en asuntos sobre la seguridad social surge específicamente de la naturaleza de la vinculación del trabajador, al momento en que se causa la prestación correspondiente. Bajo esa óptica, se ha concebido que cuando la vinculación del reclamante se funda en el ordenamiento jurídico, y este rige su relación laboral legal y reglamentaria, a través de disposiciones preestablecidas que anteceden al nombramiento y al desarrollo de la labor, se trata de un empleado público contencioso administrativa³⁵. Por el contrario, cuando la relación se encuentra normada y sus detalles establecidos en un contrato laboral, de carácter eminentemente negocial³⁶, en el que confluyen la voluntad de la administración y la del trabajador oficial, se trata de un asunto que, residualmente, le compete a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad civil. Desde ese punto de vista, los asuntos tanto laborales como aquellos propios

de la seguridad social, que atañen a empleados públicos son de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa; entretanto, aquellos que conciernen a los trabajadores oficiales son propios de la ordinaria.

Un factor que, además, se debe articular con el análisis de la naturaleza de la entidad que administra el régimen de seguridad social aplicable³⁷, pero que en cualquier caso resulta prácticamente definitivo, si se tiene en cuenta que “los conflictos derivados de la seguridad social de trabajadores del sector privado o de empleados vinculados a través de un contrato de trabajo (trabajadores oficiales), deben ser dirimidos por la jurisdicción ordinaria laboral, aun cuando lo concerniente a la seguridad social de dichos trabajadores esté administrado por una persona de derecho público, puesto que el criterio que fija la competencia no es la existencia de un acto administrativo que define la situación prestacional, sino la naturaleza jurídica de la vinculación laboral”³⁸. Así las cosas, si el demandante tuvo la calidad de empleado público, y una persona de derecho público es quien administra el régimen de seguridad social que le aplica, la jurisdicción de lo contencioso administrativo deberá conocer el asunto. En concreto, la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa se determina mediante estos dos factores concurrentes.

Esta, como se ve, es una posición mucho más armónica, precisa y conducente que aquella minoritaria surgida en el seno del Consejo Superior de la Judicatura. Por un lado, i) el vínculo contractual o reglamentario es el que define la autoridad judicial competente para asumir el conocimiento del caso. La naturaleza del nexo entre el individuo y la administración pública orienta a los jueces para estimar la competencia en razón de la materia. De tal suerte, cuando su relación está regida por un acuerdo de voluntades prestablecido por el Legislador y por la administración, su carácter estatutario, implica que sea de relevancia para lo contencioso administrativo, por lo que las controversias (laborales o de la seguridad social) que convoquen a empleados públicos y a administradoras de derecho público son asuntos propios del juez administrativo. En cambio, cuando la relación laboral está mediada por un acuerdo de voluntades que puede convenirse entre dos partes, una de las cuales es una entidad pública, es un asunto que concierne a la jurisdicción ordinaria en la que suelen dirimirse los conflictos derivados de un contrato de trabajo.

Además, esa última posición ii) ofrece una explicación coherente sobre el alcance del artículo 104.4 del CPACA, pues no genera una disonancia, inexistente, entre el entendimiento de la primera parte del numeral y el de la segunda, contribuyendo a una comprensión homogénea de la norma. También es preciso advertir que, iii) es compatible con la exclusión que hace el artículo 105.4 del CPACA, que refiere explícitamente a que aquellas controversias laborales de los trabajadores oficiales no son del conocimiento del juez administrativo. Entender, que los conflictos de la seguridad social sí lo son, se opone a la lógica misma que exhibió el Legislador al considerar las dos normas antes referidas.

... 16. Así, para efectos de la determinación de la competencia en estas materias, la regla indica que en los eventos en que se acredite en forma simultánea, la calidad de empleado público del demandante y la administración del régimen aplicable al interesado sea por cuenta de una persona de derecho público, el conocimiento del asunto corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa. Mientras que, cuando la controversia involucre a un trabajador oficial, la competencia radicará en la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social. En ese sentido y con fundamento en el artículo 104 del CPACA⁵², se concluye que el conocimiento de los procesos en que se discutan materias de la seguridad social entre administradoras de derecho público y servidores públicos con los que exista una relación legal y reglamentaria, la competencia le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa.”

Y frente a la reclamación de pensión de sobrevivientes, en auto A371-2022, indicó:

“La distribución de competencias en materia de pensión de sobrevivientes

11. A partir de las reglas anteriormente expuestas, la Sala Plena de esta Corporación ha establecido que, para evaluar la jurisdicción que debe conocer de una solicitud de reconocimiento y pago de pensión de sobrevivientes, es necesario evaluar la forma de vinculación del causante, al momento de la **causación de la prestación**, para establecer, en forma preliminar, si tenía la calidad de empleado público.

Sin embargo, cuando la causación es posterior a la finalización del vínculo del trabajador, la Sala Plena ha sostenido que es necesario analizar la **última vinculación laboral** del servidor público.”

Bajo esa óptica, se ha concebido que cuando la vinculación del reclamante se funda en el ordenamiento jurídico, y este rige su relación laboral legal y reglamentaria, a través de disposiciones preestablecidas que anteceden al nombramiento y al desarrollo de la labor, se trata de un empleado público y resulta ser un asunto de interés para la jurisdicción contencioso administrativa¹.

Por el contrario, cuando la relación se encuentra normada y sus detalles establecidos en un contrato laboral, de carácter eminentemente negocial², en el que confluyen la voluntad de la administración y la del trabajador oficial, se trata de un asunto que, residualmente, le compete a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad civil. Desde ese punto de vista, los asuntos tanto laborales como aquellos propios de la seguridad social, que atañen a empleados públicos son de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa; entretanto, aquellos que conciernen a los trabajadores oficiales son propios de la ordinaria.

Por otro lado, es importante precisar que el artículo 123 de la Constitución, señala 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”,* que *“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”*. La noción genérica de *servidor público*, en consecuencia, incluye a todas las personas naturales que tienen una relación laboral con el Estado, y trabajan a su servicio para efectos de asegurar el cumplimiento de los fines constitucionales³.

Dentro de esa perspectiva, bajo esta expresión general, existen diversas formas de vinculación o de relación laboral entre tales particulares y la administración pública

¹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de Derecho Administrativo. Universidad Externado, Bogotá, 2017. p. 981.

² Ídem.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 26 de julio de 2018 C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Radicación número: 11001-03-25-000-2014-01511-00(4912-14).

que, según la clasificación tradicional acogida por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina comprende a: (i) los empleados públicos y (ii) los trabajadores oficiales⁴.

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 servicios⁵, 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 reglamentos⁶. Su relación laboral surge de un acto administrativo de nombramiento, mediante el cual se designa en el cargo a una persona, y esta debe consentir en él.

Los **trabajadores oficiales, por el contrario**, suscriben un contrato laboral con el Estado⁷ y se desempeñan en labores que realizan o pueden desarrollar los particulares, como la construcción y el sostenimiento de obras públicas, entre otras⁸. De lo que se desprende que la distinción entre ambas categorías radica en la naturaleza del vínculo y en las funciones desarrolladas.

Para establecer si el cargo pertenece a aquella categoría de trabajadores oficiales, o, por el contrario, fungió como empleado público, debe la Sala remitirse a lo señalado en el artículo 292 del Decreto Ley 1333 de 1986 que precisa: “Los servidores municipales son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales”. Se debe recordar que 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).

⁴ Idem.

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Auto de 27 de mayo de 2019. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad: 05001-23-33-000-2016-02502-01(4416-18). En esa oportunidad, la Corporación explicó lo siguiente: “*empleados públicos son las personas naturales vinculadas a la administración pública en virtud de una relación legal y reglamentaria, es decir, a través de un acto administrativo de nombramiento, mientras que los trabajadores oficiales lo son a través de un contrato de trabajo (...) la naturaleza del vínculo (...) genera una serie de particularidades que caracterizan a unos y a otros. Entre estas, se encuentra aquella relacionada con las tareas o funciones a desempeñar, pues, las de los empleados públicos, por expresa disposición del artículo 122 constitucional, están determinadas en la ley o el reglamento, en tanto que las de los trabajadores oficiales pueden ser pactadas de manera consensuada y están comprendidas en las obligaciones del respectivo contrato de trabajo*”.

⁶ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de Derecho Administrativo. Universidad Externado, Bogotá, 2017. p. 968.

⁷ Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Autos de 2 de septiembre de 2020. M.P. Carlos Mario Cano Dios; y 10 de septiembre de 2020. M.P. Carlos Mario Cano Dios.

⁸ El artículo 5º del Decreto 3135 de 1968 señala: “*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 (...)*”.

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 (...).”

2. Caso en concreto

En el presente asunto, pretende la demandante que se condene a la sociedad Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, a reconocer la pensión de sobrevivientes como compañera permanente del señor Herbert León Campo Angulo, fallecido el 21 de abril de 2018 (pág. 2 y ss. 01Expediente.pdf).

Al plenario se adosaron diferentes medios de prueba, tanto en el escrito de demanda como en su contestación, donde entre otros se encuentran diferentes actos administrativos de nombramiento del causante en la administración municipal de Buenaventura⁹. Así tenemos por ejemplo que en el Decreto 873 de 2016 se indica que el señor Herbert León Campo Angulo se desempeñaba como Director de Planeación y Ordenamiento Territorial en la alcaldía de esa localidad, siendo encargado mediante ese acto administrativo de la Dirección de Administración y Gestión Financiera. Asimismo, en la historia laboral de Colpensiones se observa que su vinculación con la administración municipal se prolongó hasta la fecha de su muerte¹⁰.

Por tanto, se puede concluir que para la fecha de su fallecimiento ostentaba la calidad de empleado público del orden distrial, pues la actividad del demandante no perteneció a aquellas destinadas a la “construcción y sostenimiento de obras públicas”.

⁹ Pág. 240 y ss. 01Expediente.pdf

¹⁰ Archivo GRP-SCH-HL-2018_6331461-20180613023244.PDF Carpeta expediente administrativo.

En vista de lo anterior, en este asunto concreto concurren los dos presupuestos para que un asunto relacionado con la seguridad social le sea atribuido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por un lado: *i)* la entidad administradora del régimen en el que se causó la pensión es una persona de derecho público; y *ii)* la última vinculación del causante, para la fecha de causación de la pensión de sobrevivientes, fue como empleado público en la entidad territorial. Por ende, este asunto es de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Las anteriores razones resultan ser más que suficientes para dejar sin efecto la sentencia de primera instancia y ordenar la remisión del expediente a la oficina de reparto de los juzgados administrativos de esta ciudad, conservando la validez las pruebas practicadas respecto de quienes tuvieron la oportunidad de controvertirlas, a voces del Art. 138 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”.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali,

RESUELVE:

PRIMERO: Revocar la decisión objeto de apelación. En su lugar se declara la falta de jurisdicción para conocer el presente asunto. Declarar la invalidez de la sentencia de primera instancia, en los términos del artículo 138 del CGP. Manténgase la eficacia de las pruebas practicadas.

SEGUNDO: Remítase por competencia el expediente a los juzgados administrativos de esta ciudad. Infórmese esta decisión al Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali.

TERCERO: Sin costas en esta instancia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,


FABIO HERNÁN BASTIDAS VILLOTA
FABIO HERNÁN BASTIDAS VILLOTA


CARLOS ALBERTO CARREÑO RAGA

Con ausencia justificada

YULI MABEL SÁNCHEZ QUINTERO