

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL SANTA ROSA DE VITERBO SALA ÚNICA

Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación
Ley 1128 de 2007

RADICACIÓN:	15238310500120200004201
JUZGADO:	LABORAL DEL CIRCUITO DE DUITAMA
PROCESO:	ORDINARIO LABORAL PRIMERA INSTANCIA
INSTANCIA:	SEGUNDA - APELACION
PROVIDENCIA:	AUTO
DECISIÓN:	REVOCA
DEMANDANTE(S):	MARTHA OTILIA SALAMANCA RODRIGUEZ
DEMANDADO(S):	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES
APROBACION:	ACTA No. 009 31 DE ENERO 2022
PONENTE:	JORGE ENRIQUE GÓMEZ ÁNGEL Sala Única de Decisión

Santa Rosa de Viterbo, lunes, treinta y uno (31) de enero de dos mil
veintidós (2022)

Procede el Tribunal Superior a resolver el recurso de apelación interpuesto por las partes, contra el auto de 16 de noviembre de la presente anualidad.

1. ANTECEDENTES RELEVANTES:

El 09 de diciembre de 2019 Martha Otilia Salamanca Rodríguez por intermedio de apoderado judicial, promovió demanda ordinaria laboral de primera instancia en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones y Colfondos. S.A. para que se declare la “*nulidad*” de su traslado del régimen de prima media con prestación definida que administra la primera, al de régimen de ahorro individual con solidaridad que administra la segunda, a la que actualmente se halla afiliada.

Mediante proveído del 20 de febrero de 2020, el Juzgado Laboral del Circuito de Duitama admitió la demanda ordinaria laboral de primera instancia; se ordenó notificar también a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público por conducto de la Procuraduría Provincial de Santa Rosa de Viterbo.

El 18 de agosto de 2020 la demandada Colpensiones allegó contestación a la demanda, teniendo como ciertos los hechos 1, 2, 3 y 15; tuvo como no cierto el hecho 11; y en cuanto a los hechos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13 y 14 adujo que no le constaban, oponiéndose. A las pretensiones en su totalidad; propuso como excepción previa: la *"Falta de agotamiento de la reclamación administrativa"*. Como excepción de mérito propuso las siguientes: *"Falta de legitimación en la causa por pasiva; Inexistencia del derecho y la obligación; Error de derecho no vicia el consentimiento; Imposibilidad de traslado; Presunción de legalidad de los actos jurídicos; Cobro de lo no debido; Buena fe de Colpensiones; Inobservancia del principio constitucional de sostenibilidad financiera del sistema pensional; Enriquecimiento sin justa causa; Improcedencia de costas e intereses en contra de Colpensiones; Conmutación Pensional; Prescripción; Prescripción de la acción; e Innominada o genérica."*

Por auto de 25 de marzo de 2021 la primera instancia requirió al apoderado judicial de la parte actora para que procediera a enviar en debida forma la notificación del auto admisorio a la demandada Colfondos S.A. la que el 3 de junio hogaño dio contestación a la demanda indicando como cierto el hecho 1°; en cuanto a los hechos 6, 7, 8, 9, 10 y 14 los tuvo como no ciertos; en lo que respecta a los hechos 2, 3, 4, 5, 11, 12, 13 y 15 adujo que no le constaban. En lo concerniente a las pretensiones declarativas se opuso a la 1° y expreso no allanarse ni oponerse a la 2°. En cuanto a las pretensiones condenatorias se opuso a la 1, 3 y 4, en cuanto a la 2 no se opuso ni allanó. Propuso como excepciones de mérito las siguientes: *"Imposibilidad de declarar la nulidad o ineficacia; Falta de legitimación en la causa por pasiva; Buena fe; Innominada o genérica; Ausencia de vicios del consentimiento; y Validez de la afiliación al régimen de ahorro individual con solidaridad"*

El 25 de agosto de 2021 se tuvo por notificado por conducta concluyente al demandado Colfondos S.A. teniendo de igual forma, por contestada la demanda por parte de las entidades demandada Colpensiones y Colfondos S.A., señaló el 16 de noviembre siguiente para la celebración de la audiencia de que trata el artículo 77 del procesal laboral, fecha en la que se celebró la

152383105001201900218 02

diligencia, se declaró fracasada la etapa de conciliación, por haberse propuesto por parte de la demandada Colpensiones la excepción previa denominada “*Falta de agotamiento de la reclamación administrativa*”, la cual el *a quo* declaró infundada.

El auto Apelado:

Argumenta el *a quo* que el artículo 26 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social(sic), prevé como anexos obligatorios de la demanda la prueba del agotamiento de la reclamación administrativa si fuere el caso.

Por su parte, el artículo 6° *ibidem* señala que, las acciones contenciosas contra la nación, entidades territoriales y cualquier entidad administrativa pública solo podrán iniciarse cuando se haya agotado la reclamación administrativa consistente en el simple reclamo escrito al servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda y se agota cuando se decida sobre el mismo o transcurra un mes sin ser resuelta.

Señaló que la sentencia SL-4286 de 2019 de la Corte Suprema de Justicia indica que la ausencia de la reclamación administrativa conlleva a la falta de competencia del juez laboral, situación que resulta ser saneable siempre que no se alegue como excepción previa.

Consideró razonable que la demandante no podía hacer la reclamación administrativa a Colpensiones para que se le reconociera la pensión de vejez toda vez que, esta pretensión es consecuencia lógica de la solicitud de “*nulidad*” del traslado del régimen que deprecia la afiliada y ante la hipotética prosperidad de la misma, por lo que, en ese orden la excepción previa no tiene vocación de prosperidad, que la reclamación que hizo la demandante el 21 de octubre de 2019 en la que solicitó a Colpensiones la ineficacia o nulidad del traslado, esto es, la vuelta de las cosas a su estado anterior, para volver al régimen de prima media con prestación definida con el objetivo de pensionarse.

Por ello, es lógico entender que como no estaba afiliada a Colpensiones no

152383105001201900218 02

podía hacer una solicitud de reconocimiento de pensión de vejez, puesto que es consecuencia de si se llega a declarar la ineficacia o nulidad del traslado, debe entenderse que la suplicada Colpensiones, es la consecuencia que se puede producir ante una eventual prosperidad de la ineficacia o nulidad del traslado.

Reitero que la demandante si había realizado una reclamación administrativa el 21 de octubre de 2019 y que si bien no se había petitionado la concerniente al reconocimiento de pensión, debe entenderse que si se había solicitado la “*nulidad*” del traslado que como consecuencia de la misma, si se accede hipotéticamente al traslado, como consecuencia se entrara a estudiar si hay lugar al reconocimiento de la pensión de vejez que también deprecia la demandante, y que no lo podía hacer, reiterando que no estaba afiliada a Colpensiones al momento de la solicitud de la reclamación administrativa.

Conforme a lo anterior, declaró infundada la excepción previa denominada “*Falta de agotamiento de la reclamación administrativa*” solicitada por parte de Colpensiones sin que hubiera lugar a condena en costas por no haber prueba de su causación, conforme al artículo 365-8 del Código General del Proceso.

Contra la anterior decisión la parte demandante interpuso recurso de reposición para que se condenara en costas a su favor, lo que fue negado.

Por su parte la demandada Colpensiones interpuso recurso de apelación frente a la decisión que resolvió negativamente la excepción previa “*Falta de agotamiento de la reclamación administrativa*”.

Apelación de Colpensiones:

El extremo demandado interpuso recurso de apelación argumentando que la excepción previa solicitada se encuentra probada respecto a la pretensión condenatoria 2° en la que se solicitó condenar a Colpensiones al reconocimiento de la pensión de vejez, toda vez que, la reclamación

152383105001201900218 02

administrativa solo fue objeto de declaratoria de nulidad en el traslado, mas no en el reconocimiento de la pensión.

Expresa que de igual forma, en la demanda no se está solicitando de manera subsidiaria sino que claramente se vislumbra es una pretensión condenatoria principal, en consecuencia, como quiera que la accionante no agotó el requisito de procedibilidad al no haber efectuado la reclamación administrativa ante Colpensiones solicitando tal pretensión y que ahora solicita en sede judicial, no es procedente que sea objeto de debate y contradicción o estudio alguno por parte del despacho el reconocimiento de la pensión de vejez y que, en el hipotético caso de acceder, solo sea frente a la declaratoria de nulidad del traslado.

Aduce que no podría accederse a dichas pretensiones por cuanto no se ha agotado el requisito que señala el artículo 6° del Código Procesal del Trabajo, por lo que, Colpensiones no ha tenido el derecho para que se haga el estudio sobre el reconocimiento de la prestación, por cuanto no se ha solicitado por reclamación administrativa y, en consecuencia, solicitó tener probada la presente excepción.

Traslados:

Por auto de 29 de noviembre de 2021 como lo ordena el numeral 1 del artículo 15 del Decreto Legislativo 806 de 2020 el traslado, alegando la recurrente Colpensiones que conforme con lo establecido en el artículo 6 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social la demandante no agotó el requisito de procedibilidad al no haber efectuado reclamación administrativa, adujo que en la documentación allegada con la demanda y en los documentos que obran en el expediente administrativo no se encuentra la solicitud con el objeto del reconocimiento pensional que se pretende ante la jurisdicción; adujo que por lo anterior debe declararse falta de competencia e ineptitud de la demandada por falta de los requisitos formales, expreso que al observar la reclamación administrativa de 21 de octubre de 2019, esta verso únicamente sobre la declaratoria de nulidad del traslado de régimen de prima media con prestación definida al régimen de ahorro individual con solidaridad, por lo que

152383105001201900218 02

el reconocimiento de la pensión no fue controvertido en la solicitud ante Colpensiones; que se opone a la solicitud de condena en costas realizada por el actor, en razón a que no hubo controversia y el apoderado del actor solo se limitó a señalar que si existió reclamación, que contrario a lo anterior debe ser condenada en costas la parte actora; que por lo expresado anteriormente se configura la excepción planteada y solicitó revocar en todas sus partes el auto proferido en 16 de noviembre de 2021.

2. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER:

2.1. Lo que se debe resolver:

De acuerdo con lo alegado por el apelante, se procederá por este *Ad quem* a (i) *determinar si la parte demandante agotó en debida forma la reclamación administrativa respecto a la pretensión de reconocimiento de la pensión de vejez como requisito sine qua non para que el Juez Laboral en el proceso sub lite avoque su conocimiento.*

2.2. La reclamación administrativa como requisito de procedibilidad:

Como bien lo ha indicado esta Sala en reiterados pronunciamientos en materia laboral, el legislador dispuso como requisito de procedibilidad para iniciar las acciones contenciosas contra la Nación, entidades territoriales y cualquiera otra entidad de la administración pública, la obligación de realizar la reclamación administrativa, con la finalidad de evitar controversias superfluas y la utilización innecesaria del aparato jurisdiccional, entendiéndose agotada dicha reclamación cuando sea resuelta por parte de las dependencias públicas o cuando transcurrido un mes después de su radicación, no se hubiere hecho pronunciamiento alguno, aspecto conocido en el derecho administrativo como silencio administrativo negativo.

Al respecto el artículo 6 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, trata el tema de la reclamación administrativa de la siguiente forma:

“Las acciones contenciosas contra la Nación, las entidades territoriales y cualquiera otra entidad de la administración pública sólo podrán iniciarse cuando se haya agotado la reclamación administrativa. Esta

reclamación consiste en el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda, y se agota cuando se haya decidido o cuando transcurrido un mes desde su presentación no ha sido resuelta. Mientras esté pendiente el agotamiento de la reclamación administrativa se suspende el término de prescripción de la respectiva acción (...)”.

Lo anterior quiere decir que, la reclamación administrativa tiene tres finalidades: *i)* da paso a una modalidad especial de aseguramiento denominada “*autotutela administrativa*”, que consiste en la posibilidad que tiene la entidad pública de resolver la controversia planteada por el administrado, evitando incurrir en un proceso judicial innecesario¹; *ii)* interrumpe el término de prescripción y, *iii)* al ser un presupuesto de procedibilidad, otorga competencia al Juez Laboral para conocer del asunto², competencia que se refleja tanto en el aspecto orgánico, en el entendido que, después de agotada la posibilidad de que la misma entidad resuelva el asunto, este pase a ser resuelto por el aparato jurisdiccional del Estado; como en la perspectiva material, pues el litigio se limita únicamente al derecho que se pretendió ante la entidad pública, por lo que, la reclamación administrativa debe ser clara frente al derecho perseguido, sin dar lugar a dubitaciones³.

Sobre este último punto “*al ser un presupuesto de procedibilidad, otorga competencia al Juez Laboral para conocer del asunto*”, es que este Colegiado enfatizará para dar solución a la controversia planteada por Colpensiones.

Para iniciar, vale rememorar el precedente jurisdiccional de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia CSJ SL del 24 may 2007, rad. 30056, explicó:

“En cuanto a la naturaleza jurídico-procesal de la exigencia del agotamiento de la vía gubernativa en el procedimiento laboral, si bien para explicar la misma se han construido varias tesis, tales como la de asimilarla a un requisito de la demanda, o de considerarla un presupuesto de la acción, o de calificarla como un factor de competencia, lo cierto es que la jurisprudencia de la Sala Laboral siempre que se ha ocupado del tema se ha inclinado por las normas de dicho estatuto procesal que regulan el fenómeno de la competencia en materia laboral. Entonces, dado que la exigencia del artículo 6° del C. de P.L es un factor de competencia, y por ende un presupuesto procesal, la misma debe

1 Sentencia C-792 del 20 de septiembre de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Sentencia CSJ SL2133 del 12 de junio de 2019, Radicación No. 59543, M.P. Dolly Amparo Caguasango Villota, Sala de Descongestión No. 01 que rememora la sentencia SL del 24 de mayo de 2007, Radicación No. 30056.

3 Sentencia CSJ SL1195 del 25 de marzo de 2020, Radicación No. 74443, M.P. Omar de Jesús Restrepo Ochoa.

encontrarse satisfecha en el momento de la admisión de la demanda. Por tanto, cuando se presenta una demanda contra alguna de las entidades públicas o sociales señaladas en la norma precitada es deber ineludible del juez laboral constatar, antes de pronunciarse sobre la admisión de tal escrito introductorio, que se haya agotado el procedimiento gubernativo o reglamentario previsto en dicho precepto, obligación procesal que el dispensador de justicia debe cumplir con sumo cuidado y acuciosidad, ya que está de por medio nada menos que establecer si tiene competencia o no para conocer del pleito que se pone bajo su consideración (...)”.

De igual forma, la misma Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia SL-8603 del 1 de julio de 2015, M.P. Rigoberto Echeverri Bueno, puntualizó en el sentido que:

“Si bien es cierto que el artículo 50 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social le otorga al juez de primera instancia la facultad de ordenar el reconocimiento y pago de prestaciones diferentes de las pedidas, cuando los hechos que los originen hayan sido discutidos en el proceso y estén debidamente probados, también lo es que dicha facultad extra petita no es absoluta y encuentra un límite en tratándose de prestaciones que no fueron objeto de la reclamación administrativa”.

Seguidamente señala la misma decisión manifestó que:

“En efecto, en sentencias CSJ SL, 13 oct 1999, Rad. 12221 y CSJ SL, 23 feb 2000, Rad. 12719, entre otras, la Corte adoctrinó: Con todo, huelga resaltar que la demanda contra una entidad oficial, para su habilitación procesal y prosperidad, ha de guardar coherencia con el escrito de agotamiento de la vía gubernativa, de suerte que las pretensiones del libelo y su causa no resulten diferentes a las planteadas en forma directa a la empleadora, porque de lo contrario se afectaría el legítimo derecho de contradicción y defensa e, incluso, se violaría el principio de lealtad procesal”. (Subrayado de ésta Corporación para resaltar).

Lo anteriormente expuesto significa que, la reclamación administrativa hace referencia al escrito presentado por el trabajador ante la entidad respectiva, referente al derecho que pretende, reclamación que si bien no necesita una formalidad, debe por lo menos, determinar el derecho objeto de reclamo, pues existe la necesidad de que haya claridad respecto de la posible controversia que pueda surgir entre las partes que generan el conflicto, para que en el evento de una acción judicial el debate se desarrolle sobre los aspectos puntuales de la reclamación y descartando aquellos que no se precisaron en el escrito recibido por la entidad demandada, escrito que además se hace necesario para que el proceso pueda ser tramitado por la jurisdicción ordinaria laboral, pues otorga la competencia al respectivo funcionario judicial.

Como aparece a folio 42 del cuaderno de primera instancia, Martha Otilia Salamanca presentó el 19 de octubre de 2019 una reclamación de afiliación a Colpensiones que administra el régimen de prima media con prestación definida, indicando en el mismo que estaba afiliada al régimen de ahorro individual con solidaridad que administra la demandada Colfondos S.A. siendo por tanto el derecho pretendido, el cambio de régimen de su pensión de vejez.

Según se ha argumentado antes, el artículo 26 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, señala que la reclamación para el agotamiento de la vía gubernativa, como requisito de procedibilidad para el ejercicio de una acción como la analizada, queda cumplido con la presentación de un “*simple escrito*”, del que se pueda entender lo pretendido por el trabajador, el cual no requiere solemnidad alguna como es lógico.

La actora como se puede determinar, utilizó un formato de afiliación a Colpensiones en el que claramente señala que en ese momento estaba afiliada a Colfondos S.A., documento con el cual dejó clara su intención de cambiar de régimen pensional, derecho que puede ejercer una vez cumplidos los requisitos legales.

El *a quo*, consideró que el requisito de *procedibilidad* estaba satisfecho, tomando como tal la solicitud de 19 de octubre de 2019 hecha por la interesada a Colpensiones, el que sin embargo no se considera así por el fondo recurrente.

Para esta Sala de Decisión, el requisito está plenamente cumplido respecto de la petición de ineficacia del traslado propuesto por la actora en esta demanda, por cuanto el derecho que reclama Martha Otilia Salamanca ante Colpensiones, no es otro que su afiliación al régimen del que se desafilió para trasladarse al régimen de ahorro individual con solidaridad administrado por Colfondos S.A. atendiendo a que la normatividad no exige al trabajador formalidad alguna para hacer la reclamación administrativa, pues como bien lo señala el artículo 26 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, basta hacer un simple escrito, que como se ha expresado se hizo en un formulario de los que utiliza Colpensiones para afiliaciones, en el que se

152383105001201900218 02

señale el derecho que se reclama ante la entidad a que se refiere el artículo citado, para que ocurra una vez negado expresamente el derecho u operado el silencio administrativo, se estructure el requisito de procedibilidad.

El reclamo ante la administración se refirió expresamente a la afiliación de la actora al régimen de prima media con prestación definida que administra Colpensiones, al que antes había estado afiliada trasladándose a Colfondos S.A.

En la demanda se solicita adicionalmente el reconocimiento de la pensión de vejez, petición que como lo alega el fondo recurrente efectivamente no fue impetrada en la reclamación que hizo Martha Otilia Salamanca a Colpensiones el 19 de octubre de 2019, por lo que como lo alega la administradora de pensiones, la primera instancia debió declarar la excepción respecto de esta pretensión, ya que como se ha argumentado en esta decisión la ausencia de reclamación administrativa de quien demanda frente a las instituciones del Estado, siempre que se alegue oportunamente, genera la incompetencia del juez para resolver la respectiva pretensión.

Conforme con lo anteriormente expresado se revocará parcialmente la providencia recurrida, declarando la incompetencia del Juzgado Laboral del Circuito de Duitama para conocer de la concesión de la pensión de vejez invocada en la demanda.

2.3. Costas:

Para fijar la condena en costas este *ad quem* deberá examinar si ellas se causaron, lo anterior, de conformidad con la regla 8ª del artículo 365 del Código General del Proceso, que expone que solo se permite su imposición “*cuando en el expediente se causaron y en la medida de su comprobación*”, por lo que no se hará condena a cargo de ninguna de las partes.

3. Por lo expuesto la Sala Segunda de Decisión de la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo,

152383105001201900218 02

administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

3.1. Revocar parcialmente el auto de 18 de noviembre de 2021 proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Duitama, debiéndose seguir el proceso solo por la ineficacia del traslado de la actora a Colpensiones.

3.2. Sin en costas en esta instancia

Una vez ejecutoriada esta decisión, ordenar la devolución del expediente al Juzgado de origen.

Notifíquese y cúmplase,



JORGE ENRIQUE GÓMEZ ÁNGEL
Magistrado Ponente



GLORIA INÉS LINARES VILLALBA
Magistrada



EURÍPIDES MONTOYA SEPÚLVEDA
Magistrado

152383105001201900218 02

4441-210398

lca