

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN
SALA LABORAL**

**Magistrado Ponente:
LEONIDAS RODRÍGUEZ CORTÉS**

Popayán, nueve (09) de junio de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO	ORDINARIO LABORAL
DEMANDANTE	ESTHER JULIA LUCUMI VIÁFARA
DEMANDADOS	COLPENSIONES
RADICADO Nro.	19-001-31-05-003-2019-00192-01.
INSTANCIA	APELACIÓN AUTO
TEMA	Excepciones previas – inepta demanda – falta agotar la reclamación administrativa
DECISIÓN	Se confirma el auto interlocutorio.

1.- ASUNTO A TRATAR

De conformidad con lo señalado en el artículo 15 del Decreto Ley 806 de 2020, la Sala Laboral, integrada por los Magistrados que firman, luego de la discusión y aprobación del proyecto presentado por el Magistrado Ponente, procede a proferir la providencia escrita que resuelve el **RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por la parte demandada**, contra el auto

interlocutorio del dieciséis (16) de marzo de dos mil veintiuno (2021), proferido en primera instancia por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Popayán, Cauca, dentro del proceso ordinario laboral de la referencia.

2. LA PROVIDENCIA APELADA

En audiencia pública de decisión de conciliación y de excepciones previas, realizada el 16 de marzo de 2021, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Popayán, Declaró no probada la excepción previa de “INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA POR AUSENCIA DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD”, formulada por COLPENSIONES y condenó en costas.

El Juez de primer grado expone, efectivamente se cumplió con el requisito de agotar la reclamación administrativa, en tanto, está debidamente probado que la entidad demandada recibió el derecho de petición por parte del Personero Municipal. Además, la entidad demandada contestó, con lo que se cumplió con lo ordenado en el artículo 6° del CPTYSS, porque únicamente exige que sea un simple reclamo escrito del derecho que se pretende.

3.- EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada Colpensiones, inconforme con la decisión, a través de la apoderada judicial interpone recurso de apelación, al considerar que el actor no agotó la reclamación administrativa, en debida forma, al omitir diligenciar los formularios dispuestos por Colpensiones con tales fines y en tal sentido se dio respuesta mediante oficio del 13 de julio de 2017, a las peticiones elevadas por medio de la Personería Municipal en abril de 2017.

Alega que Colpensiones está facultada para crear los formularios por medio de los cuales se reclaman las prestaciones económicas, a los cuales se anexan los documentos, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 1755 de 2015.

Que el apoderado presentó la demanda, sin diligenciar los formularios para la solicitud de las prestaciones económicas en debida forma y sin darle la oportunidad a Colpensiones de pronunciarse, conforme a lo previsto en el artículo 6 del CPLSS y que la reclamación presentada no cumple con tales requisitos, además que no allegó los documentos que ahora exhibe sobre la condición de la actora de inválida e interdicta, por lo que se está afectando los derechos fundamentales al debido proceso y defensa de Colpensiones, “... .. pues en vía administrativa no le dio la oportunidad de revisar los puntos de hecho y de derecho frente al asunto que ahora ventila en esta demanda.

Por lo anterior la reclamación administrativa por la cual versa precisamente el objeto de esta demanda no ha sido presentada a COLPENSIONES ni por una sola vez de lo que se concluye que el demandante no ha agotado la vía administrativa y en ese sentido no se encuentra habilitado para acudir a la jurisdicción laboral lo que configura la ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia del requisito de procedibilidad”.

4. ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA.

Surtido el traslado a las partes para alegar por escrito, por el término de cinco (5) días, conforme lo dispuesto el artículo 15 del Decreto Legislativo 806 de 2020, se recibió escrito de alegatos de la pasiva Colpensiones, reiterando los argumentos de la excepción previa y del recurso de apelación, sobre la falta de la reclamación administrativa del artículo 6 del CPLSS, en debida forma, por la actora.

5. PRESUPUESTOS DE VALIDEZ Y EFICACIA PROCESALES:

5.1. En punto a la competencia de la Sala para conocer y decidir en segunda instancia el presente asunto, está prevista en el artículo 15 del C. P. del T. y de la S.S., modificado por el artículo 10 de la Ley 712 del año 2001.

5.2. Principio de consonancia: Se dará aplicación al artículo 35 la Ley 712 del año 2001, que adicionó el artículo 66A del CPTSS, en el que estableció el principio de la consonancia para el proceso laboral, concepto que se traduce en que la decisión que resuelva la apelación de autos y sentencias deberá estar en relación de igualdad o conformidad con las materias objeto del recurso de apelación.

En el trámite procesal no existe ningún reparo, ni tampoco se avizoran otros defectos constitutivos de nulidades procesales que requieran de saneamiento. Por lo tanto, se procede a resolver de fondo la apelación.

6.- ASUNTOS POR RESOLVER

Siguiendo el recurso de apelación, le corresponde a la Sala Laboral de este Tribunal Superior, resolver el siguiente **PROBLEMA JURÍDICO:**

¿La reclamación administrativa presentada por la actora, ante Colpensiones, para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, con el fin de cumplir lo previsto en el artículo 6 del CPLSS, sólo es válida cuando se formula diligenciando el formulario diseñado por Colpensiones?

TESIS DE LA SALA: La Sala considera que la decisión apelada se ajusta al ordenamiento jurídico vigente y se debe CONFIRMAR, porque, la reclamación administrativa se realizó en debida forma, por una parte y por otra, la AFP Colpensiones está dándole un alcance al artículo 15 de la Ley 1755 de 2015, más allá de su tenor literal.

Esta tesis encuentra apoyo en las siguientes premisas:

6.1. Las excepciones previas son el mecanismo que concibe la ley para que las partes, en ejercicio del deber de lealtad que preside su intervención en el litigio, señalen los eventuales defectos de

que pueda adolecer el proceso, con el fin inequívoco de subsanarlos para evitar nulidades y sentencias inhibitorias.

Acorde con lo anterior, el artículo 100 del Código General del Proceso, señala en forma taxativa aquellos asuntos en que este tipo de defensa procede, y las causales que las configuran, entre las cuales consagra las excepciones de: *“Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones – por ausencia del requisito de procedibilidad”*.

6.2. De conformidad con el artículo 6° del CSTYSS, para demandar laboralmente a la Nación, los Departamentos, los Municipios, los Distritos o a cualquier otra entidad de la administración pública, es preciso agotar previamente la reclamación administrativa.

De conformidad con el mismo artículo *“Esta reclamación consiste en el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda.”*

6.3. En sentencia del 24 de mayo de 2007, la CSJ-SL, expuso sobre la finalidad de agotar la vía administrativa, cuando se va a demandar a una entidad estatal, así:

“El Código de Procedimiento Laboral dispone en su artículo 6° que “Las acciones contra una entidad de derecho público, una persona administrativa autónoma, o una institución o entidad de derecho social podrán iniciarse sólo cuando se haya agotado el procedimiento gubernativo o reglamentario correspondiente”. De manera, que antes de reclamarse ante los estrados laborales de la jurisdicción ordinaria alguna pretensión de orden social a cualesquiera de las anteriores entidades, se hace necesario que el interesado formule previamente su petición de reivindicación ante éstas.

Tiene por finalidad el anterior procedimiento gubernativo que las entidades de derecho público y social con antelación a cualquier controversia ante los juzgados laborales, tengan la oportunidad de establecer, previo el estudio fáctico y jurídico que sea del caso, la procedencia o no del derecho que se pretende por el peticionario, y que de ajustarse a la ley la respectiva reclamación, la misma sea

reconocida directamente por el ente obligado, logrando así, sin la intervención del Juez Laboral, la solución de un conflicto en cierne.

De ahí que se haya dicho por la doctrina y la jurisprudencia laboral que a través del instituto de la vía gubernativa se le da a dichas entidades, la oportunidad de ejercer una especie de justicia interna, como que la misma ley les permite conocer de manera primigenia, es decir, antes que a los propios jueces del trabajo, las inconformidades de orden laboral que tengan las personas legitimadas para formularles esta clase de cuestionamientos, para que sean tales organismos, actuando como juez de sus propias decisiones, los que definan la viabilidad de aquellas y puedan así corregir por sí mismas, cualquier error en que hayan podido incurrir en torno a las actuaciones que originaron tales desavenencias y evitar de esta manera los traumatismos propios de una controversia judicial.”

En la misma sentencia, indica la forma en que se debe abordar el tema de ausencia de agotamiento de la reclamación administrativa, así:

“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 esta última, esto es, que la misma constituye un factor de competencia para el juez laboral, pues mientras este procedimiento pre procesal no se lleve a cabo el Juez del Trabajo no puede aprehender el conocimiento del conflicto planteado; además, esta calificación dada a la vía gubernativa encuentra sustento también en que el artículo 6° del C. de P.L. Figura dentro de 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 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, así como el cumplimiento de los imperativos que le imponen los artículos 37 del C.P.C., modificado por el D.E. 2282 de 1989, art. 1°, num. 13 y 38 ibídem, en relación con el deber de precaver los vicios de procedimiento, rechazar cualquier solicitud que sea notoriamente improcedente y evitar providencias inhibitorias. Y si se percata que no aparece demostrado el cumplimiento de esa etapa prejudicial, es su obligación rechazar de plano la demanda, por falta de competencia, tal y como lo prevé el artículo 85 del C. de P.L., modificado por el D. E. 2282/89, art. 1°, num. 37, norma aplicable al procedimiento laboral en virtud del principio de integración analógica consagrado en el artículo 145 del C. de P.L., toda vez que en este ordenamiento procesal no hay disposición que regule lo atinente a las consecuencias de la falta del presupuesto procesal de la competencia al examinarse la viabilidad o no de la demanda.

*Pero puede suceder que el Juez Laboral admita la demanda sin advertir la falta de cumplimiento por parte del accionante de la exigencia contemplada en el pluricitado artículo 6° del C. de P.L. En este caso es deber procesal de la parte demandada, así como un elemental ejercicio de la lealtad que se deben los sujetos procesales entre sí y que éstos le deben al Juez, alertar a éste sobre la omisión del agotamiento del procedimiento gubernativo, pero no de cualquier manera, sino mediante la proposición de los medios de defensa que en su favor consagra la ley adjetiva del trabajo en su artículo 32, cuales son las excepciones previas o dilatorias respectivas, **que para el caso concreto que se examina se contrae a la de falta de competencia, por no agotamiento previo de la vía gubernativa**, de conformidad con lo previsto en el numeral 2° del artículo 97 del C.de P.C., modificado por el D.E. 2282 de 1989, art. 1°, num.46, disposición a la cual fuerza remitirnos por mandato del artículo 145 del Código de Procedimiento Laboral. O también puede formularse la excepción dilatoria de no agotamiento del procedimiento gubernativo o reglamentario, que como ya ha tenido oportunidad la Corte de expresarlo, “...bien puede entenderse que constituye una excepción en el proceso laboral, propia y autónoma” (Sentencia de Julio 21 de 1981. Rad. N° 7619).”*

6.4. Sobre la posibilidad de exigir formatos para tramitar los derechos de petición ante entidades públicas, el artículo 15 de la Ley 1755 de 2015, que sirve de fundamento a la apelación, consagra:

“Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones.

...(...)

*Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, **formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento**. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.”*

En sentencia T-203-2020, la Corte Constitucional, señaló:

“En conclusión, en ningún caso la autoridad concernida podrá rechazar alguna de las manifestaciones que configuran el ejercicio del derecho de petición. Ni siquiera en el evento de que no se cumpla con el contenido mínimo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1437 de 2011¹, modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, ya que la autoridad tiene la carga de requerir al interesado la información, documentación o trámites necesarios para adoptar una decisión de fondo. Durante el tiempo en que se corrige o completa la petición, no correrán los plazos que exige la ley para la contestación.

En todo caso, es preciso advertir que el examen que sobre estos asuntos realice la autoridad, en aras de determinar si una manifestación recibida debe ser objeto de respuesta o no, tiene que hacerse bajo marcos flexibles, aplicando aquello que resulte más favorable al peticionario.”

6.5. En el presente caso, de conformidad con las pruebas allegadas al proceso, está debidamente probado, el apoderado de la demandante, a través de la personería Municipal solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a la señora

¹ Artículo 16 de la Ley 1437 de 2011: “**CONTENIDO DE LAS PETICIONES.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Toda petición deberá contener, por lo menos: // 1. La designación de la autoridad a la que se dirige. // 2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica. // 3. El objeto de la petición. // 4. Las razones en las que fundamenta su petición. // 5. La relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite. // 6. La firma del peticionario cuando fuere el caso. (...)”

Oneida Lucumi Viáfara, según el documento anexo en la página 6 de del documento digital número 96 del expediente digital remitido para el estudio de la presente apelación.

En el mencionado derecho de petición, se afirma que se anexó los formularios de solicitud de pensión de sobrevivientes.

La Personería informó al peticionario que la solicitud era de competencia de Colpensiones, y por eso la remitió a dicha entidad.

De igual forma, según lo visto en la página 20/96 del expediente digital, aparece prueba de la nota de recibido del oficio de la petición de reconocimiento pensional, la cual fue radicada el 25 de abril de 2017.

Por su parte, Colpensiones mediante respuesta al derecho de petición, del 13 de julio de 2017, visto pagina 21/96 del expediente digital, le brindó respuesta a la petición de reconocimiento pensional, bajo el argumento que esta entidad tiene formatos para reclamar acreencias pensionales, y por tal razón, debe presentar su petición con estos formatos.

6.6. Una vez analizada la excepción previa propuesta por Colpensiones, esta Sala concluye, se equivocó al presentarla bajo la denominación de inepta demanda por ausencia del requisito de procedibilidad, en tanto, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia reseñada, la ausencia de agotamiento de la reclamación administrativa, está ligada a la competencia del juez laboral para decidir asuntos contra entidades de carácter estatal, por lo tanto, la excepción que debió proponer la entidad no es otra que, la excepción de falta de competencia.

6.7. No obstante la indebida nominación de la excepción, en primera instancia se abordó correctamente y para responder a la impugnación, si la reclamación realizada por la demandante a través de la Personería Municipal, se puede tener como válida, esta Sala comparte lo sostenido por el Juez de Instancia, ya que

está debidamente probado que Colpensiones conoció la reclamación de manera clara y precisa del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, en favor de la actora, por ser hija del señor Álvaro Lucumi, en los formatos de la pasiva y adjuntado los soportes como da cuenta la petición de la página 6 del documento digital número 96 aportado con el expediente digital que se puso a disposición de la Sala para resolver esta controversia y bajo estos hechos probados, la reclamación cumple con los requisitos exigidos en el artículo 6° del CPTYSS.

Visto lo expuesto, Colpensiones no puede desconocer que tuvo la oportunidad de pronunciarse de fondo sobre esta reclamación, al quedar sin soporte su alegato que no se realizó la reclamación en los formatos que la entidad dispuso con tal fin, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 1755 de 2015.

Por otra parte, la Sala estima necesario precisar, de la interpretación del texto del artículo 15 de la Ley 1755 de 2015, no establece un imperativo u obligación legal a los usuarios de realizar las reclamaciones administrativas única y exclusivamente en los formatos elaborados con tal fin, toda vez que la normativa, en su genuino alcance de la expresión “podrán”, simplemente faculta a las entidades públicas para elaborar los formatos que faciliten las reclamaciones o peticiones de los usuarios.

En consecuencia, los argumentos de apelación no tienen vocación de prosperidad y se debe confirmar el auto apelado.

7.- COSTAS.

De conformidad a los numerales 1° y 2° del artículo 365 del Código General del Proceso, al resolverse desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, será condenado en costas de segunda instancia.

Las agencias en derecho se fijarán por el Magistrado Ponente, en la oportunidad procesal.

8.- DECISIÓN

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN, SALA LABORAL,**

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMESE el auto interlocutorio del dieciséis (16) de marzo de 2021, proferido por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Popayán, Cauca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

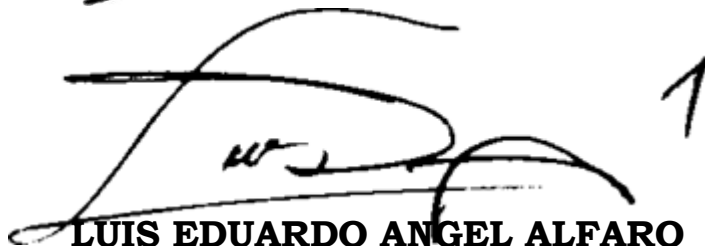
SEGUNDO: CONDÉNESE en costas procesales de esta instancia a la parte demandada Colpensiones y a favor de la parte demandante.

TERCERO: NOTIFÍQUESE el presente auto por **ESTADO ELECTRÓNICO** a los apoderados y partes procesales, con inserción de la providencia en dicho estado, de conformidad con el Decreto 806 de 2020.

Los Magistrados,



LEONIDAS RODRÍGUEZ CORTÉS



LUIS EDUARDO ANGEL ALFARO



CARLOS EDUARDO CARVAJAL VALENCIA