

REPUBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ
CARRERA 6 NUMERO 30-07 TERCER PISO B/ CESAR CONTO
j02admqdo@cendoj.ramajudicial.gov.co
QUIBDÓ - CHOCÓ

Quibdó, veintidós (22) de junio de dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO No. 654/

REFERENCIA: 27001 33 33 002 2019 00338 00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: BETTY DEL CARMEN VALENCIA MENA
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

1.- ASUNTO A DECIDIR.

Agotado el trámite procesal, correspondería al despacho dictar sentencia dentro del proceso que en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, impetró la señora **BETTY DEL CARMEN VALENCIA MENA** contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**; a no ser porque se observa causal de nulidad que puede invalidar la actuación posterior.

El artículo 16 del CGP, aplicable por disposición expresa del artículo 306 del CPACA, prescribe que la jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables y que cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o de competencia por esos dos factores, lo actuado conservará validez, **salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula** y el proceso se enviará de inmediato al juez competente.

En efecto, de conformidad con el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011¹, que impone a los jueces el deber de ejercer el control de legalidad del proceso y sanear los vicios que acarrear nulidades, corresponde al despacho pronunciarse en relación con la falta de jurisdicción que se presenta en el *sub lite*², toda vez que, como se pasa a explicar, el asunto debatido no es de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino de la jurisdicción ordinaria laboral, situación que impide resolver de fondo las pretensiones presentadas por la parte demandante.

El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, especificó que esta jurisdicción "*está instituida para conocer, 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,*

¹ "Control de legalidad. Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes".

² El despacho es competente para declarar la falta de jurisdicción, de conformidad con lo previsto en el artículo 125 del CPACA que dispone: "Será de competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala (...)" A su turno, los numerales 1 al 4 del mencionado artículo 243 corresponden a los siguientes:

"1. El que rechace la demanda.

2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.

3. El que ponga fin al proceso.

4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público."

sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa"; puntualmente, su numeral 4º dispone que conocerá de 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".

En el mismo sentido, el numeral 4º del artículo 105 de la misma ley, prevé que esta jurisdicción no conocerá de los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y **sus trabajadores oficiales**.

Con fundamento en lo anterior, en materia de controversias laborales y de seguridad social, la jurisdicción contenciosa administrativa conoce de: i) la legalidad de los actos administrativos generales como contenido laboral que expidan las entidades públicas y particulares que desempeñen funciones públicas; ii) las controversias laborales que surjan entre los servidores públicos sometidos a una relación legal y reglamentaria, y el Estado como su empleador; y, iii) con relación a la seguridad social, de aquellas controversias que surjan entre los servidores públicos vinculados a través de una relación legal y reglamentaria y una entidad administradora del sistema, siempre y cuando esta sea de derecho público.

En efecto, los conflictos derivados de la seguridad social de trabajadores del sector privado o de servidores públicos 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 empleados 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 laboral³.

Sobre el tema, la Subsección "A" de la Sección Segunda de nuestra máxima Corporación de cierre, precisó que:

*"(...) La competencia que por ley le corresponden a las diferentes jurisdicciones, se establece atendiendo los criterios i) orgánico, de acuerdo a la naturaleza jurídica de la entidad en la que se prestan los servicios; ii) funcional, es decir, se sujeta a la naturaleza de las funciones que le corresponde cumplir⁴ y iii) **en materia laboral administrativa entra en juego un tercer factor y es el tipo de vinculación del servidor público, por el cual a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo le está atribuido el conocimiento de los asuntos que, en ese tema se susciten entre el Estado y quienes mantienen con él una relación legal y reglamentaria, como lo dispone el artículo 104 numeral 4.º del CPACA**, es decir, que (...) si se trata de un trabajador oficial, se debe ejercer la acción laboral ante la jurisdicción ordinaria del trabajo, pero si el asunto en discusión es sobre el vínculo de un empleado público, debe conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo».*

De igual modo, esta Subsección⁵ dijo que "**(...) las demandas que versan sobre el reconocimiento de pensiones de jubilación, para efectos de establecer sobre quien recae la competencia para su estudio, lo determina la relación laboral que tenga el empleado al momento en que se produce el retiro (...)**"⁶ (subraya la Sala).

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. C.P. Carmelo Perdomo Cueter. Auto de 31 de octubre de 2019. Radicado 20001-23-39-000-2015-00040-01(4246-16).

⁴ Dueñas Quevedo Clara Cecilia, Derecho Administrativo Laboral, editorial Ibáñez segunda reimpresión 2013, Pagina 64 y ss. (cita dentro de la cita).

⁵ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, Subsección B, auto de 22 de febrero de 2018, expediente 68001-23-15-000-2006-03403-02 (2569-2011), M. P. César Palomino Cortés.

⁶ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, Subsección A, auto de 21 de febrero de 2019, expediente 76001-23-33-000-2015-00968-01 (1290-2017), M. P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

Finalmente, artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 2 de la Ley 712 y artículo 622 de la Ley 1564⁷, fijó la competencia de la jurisdicción ordinaria para asumir el conocimiento de: *“Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo”*, sin importar la clase de empleador involucrado. Lo anterior, en armonía con lo reglado en el numeral 4 del artículo 105 del CPACA, ya citado, que excluye del conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa el conocimiento de cualquier controversia en esta materia.

El Consejo de Estado, mediante providencia del 28 de marzo de 2019⁸, con ponencia del doctor William Hernández Gómez, aclaró que es competencia de la jurisdicción ordinaria, *“pronunciarse sobre la legalidad del reconocimiento de un derecho derivado de la relación laboral o de la seguridad social, independientemente de la forma en que este se produzca. V.gr:*

- a- *Es natural que la jurisdicción ordinaria conozca de las controversias que proponen los trabajadores del sector privado afiliados a una entidad de previsión social, por ejemplo, una AFP, cuanto se reconoce o niega un derecho pensional. Cuando la AFP es privada, ese reconocimiento se produce a través de acto privado, sin embargo, cuando es pública como lo es Colpensiones, este se hace naturalmente a través de acto administrativo – resolución -.*
En ambos casos el control sobre la legalidad del reconocimiento prestacional recae en el juez de la seguridad social, previamente asignado por el legislador, con independencia de la forma en que se adoptó la decisión.
- b- *Lo mismo sucede con la controversia que se genera sobre el reconocimiento de prestaciones o liquidación laboral que realiza cualquier entidad pública frente a un trabajador oficial, porque **independientemente de que aquel o aquella se haga a través de acto administrativo, el litigio lo resuelve el juez especializado del contrato de trabajo. (...)**” (Resaltado de la Sala).*

Además, estableció que de no dar cumplimiento a la norma en dichos términos: *“se perdería el efecto útil las normas de competencia de las controversias originadas directa o indirectamente de un contrato de trabajo o de conflictos de la seguridad social entre trabajadores oficiales y las entidades administradoras del sector público (...), por la sencilla razón de que prevalecería un criterio formal, en el cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo ineludiblemente sería la competente para conocer de todas las controversias, puesto que al tratarse de entidades públicas solo pueden y deben decidir o manifestar su voluntad por medio de actos administrativos”*.⁹

Para entender lo anterior, la providencia mencionada¹⁰ concluyó que *“en los conflictos originados de las relaciones laborales y con la seguridad social la competencia se define por combinación de la materia objeto de conflicto y el vínculo laboral, sin que sea determinante la forma de reconocimiento o negativa del derecho, así:*

⁷ «Artículo 2º. El artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social quedará así: [...] "ARTICULO 2º. Competencia general. La jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:

1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo. [...].

4. <Numeral modificado por del artículo 622 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> 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. [...]

⁸ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Radicación: 11001-03-25-000-2017-00910-00 (4857-2017). Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones. Demandado: Héctor José Vázquez Garnica, sentencia del 28 de marzo de 2019.

⁹ En idéntico sentido se puede consultar la siguiente sentencia de la Sala: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Radicación: 76001-23-31-000-2010-01251-02(2144-17). Actor: Empresas Municipales de Cali -EMCALI. Demandado: Rafael Antonio Henao Claros. Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas. Bogotá, D.C. 20 de noviembre de 2019.

¹⁰ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Radicación: 11001-03-25-000-2017-00910-00 (4857-2017). Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones. Demandado: Héctor José Vázquez Garnica, sentencia del 28 de marzo de 2019.

Jurisdicción competente	Clase de conflicto	Condición del trabajador - vínculo laboral
Ordinaria, especialidad laboral y seguridad social	Laboral	Trabajador privado o trabajador oficial
	Seguridad social	Trabajador privado o trabajador oficial sin importar la naturaleza de la entidad administradora.
		Empleado público cuya administradora sea persona de derecho privado.
Contencioso administrativa	Laboral	Empleado público.
	Seguridad social	Empleado público solo si la administradora es persona de derecho público.

(...)."

Así las cosas, la jurisdicción contenciosa administrativa no puede conocer de las controversias que se susciten entre las entidades públicas y los trabajadores oficiales, por ser de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral.

Caso concreto

De conformidad con lo explicado en precedencia y de la documental anexa a la demanda, se tiene que la señora Betty del Carmen Valencia Mena, solicitó a la Administradora Colombiana de Pensiones la reliquidación de la pensión de vejez; que de los actos administrativos acusados se tiene que el último cargo desempeñado fue en la Universidad Tecnológica del Chocó y que a la fecha de retiro ostentaba la calidad de **trabajadora oficial**, así se dejó anotado en la Resolución GNR 353412 del 8 de octubre de 2014, cuando se señaló:

Que en lo relacionado con la liquidación de las pensiones de vejez a las cuales tienen derecho los TRABAJADORES OFICIALES que cumplen con los requisitos para la aplicación de la Ley 33 de 1985 por remisión del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es relevante precisar que el Ingreso Base de Liquidación debe ser calculado de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, vale decir, con base en el promedio de las cotizaciones efectuadas al sistema durante los últimos 10 años de servicio público o a lo largo de toda la vida laboral se acredita más de 1250 semanas, tomando en consideración la cantidad de semanas cotizadas y/o tiempo de servicio prestado por el beneficiario. Lo anterior en aplicación del precedente judicial instituido por la Corte Suprema de Justicia en su calidad de juez natural de los TRABAJADORES OFICIALES.

De acuerdo entonces a la normatividad vigente puede considerarse que como la demandante ejerció empleo en condición de trabajador oficial, constituye razón suficiente para declarar la falta de jurisdicción para conocer del asunto objeto de estudio y su remisión a los Juzgados Laborales del Circuito de Quibdó para lo de su competencia.

Efectos de la declaratoria de falta de jurisdicción.

De conformidad con los artículos 16 y 138 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA¹¹, este despacho declarará la falta de jurisdicción en aras del saneamiento del proceso y en aplicación del principio de improrrogabilidad de la jurisdicción, que confiere al juez las siguientes atribuciones y mandatos:

¹¹ Dispone el citado artículo: "En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo."

“Artículo 16. Prorrogabilidad e improrrogabilidad de la jurisdicción y la competencia. La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.”

Por su parte, el artículo 138 de CGP, dispone:

“Artículo 138. Efectos de la declaración de falta de jurisdicción o competencia y de la nulidad declarada. 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”.

De acuerdo con estas disposiciones, en las que se evidencia la evolución de estas figuras en la escena procesal, se observa que el legislador ha dispuesto, de manera progresiva, la atenuación de los efectos que genera de la falta de jurisdicción así como la falta de competencia por los factores funcional y subjetivo, en procura de lograr el equilibrio entre los derechos de acceso a la administración de justicia y la primacía del derecho sustancial sobre las formas, de cara al derecho al debido proceso y, en éste, a la garantía del juez natural.

Este destino impone al juez que, ante la presencia de uno de tales vicios, y por su carácter insaneable¹², ya sea de oficio o a petición de parte, no haya otro camino que declarar la falta de jurisdicción, conservando validez las actuaciones procesales adelantadas con anterioridad¹³.

Igualmente, por razón de la cuantía de las pretensiones, la naturaleza del conflicto y el domicilio de la entidad demandada, se dispondrá la remisión inmediata del expediente a los Juzgados Laborales del Circuito de Quibdó -reparto- por competencia.

En mérito de lo expuesto **el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, DISPONE:**

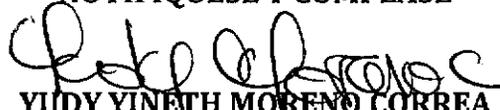
¹² La Corte Constitucional, en la sentencia C-537 de 2016 que declaró la exequibilidad de los artículos 16 y 138 del CGP, entre otras disposiciones, señaló lo siguiente: *“el legislador estableció el régimen de las nulidades procesales en los procesos que se rigen por este Código y dispuso que la falta de jurisdicción y la incompetencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables (artículo 16), es decir, que la nulidad que su desconocimiento genera es insaneable. Implícitamente dispuso, por consiguiente, que la incompetencia por los otros factores de atribución de la competencia, como el objetivo, el territorial y el de conexidad, sí es prorrogable y el vicio es entonces saneable, si no es oportunamente alegado. En los términos utilizados por el legislador, la prorrogabilidad de la competencia significa que, a pesar de no ser el juez competente, el vicio es considerado subsanable por el legislador y el juez podrá válidamente dictar sentencia, si la parte no alegó oportunamente el vicio”* (Negrilla añadida).

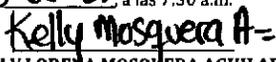
¹³ El *sub lite* tiene por objeto el examen de actos y contratos regidos por el derecho privado, de forma que aunque las pretensiones formuladas están orientadas a adelantar un juicio de nulidad y restablecimiento del derecho como si se tratara de actos administrativos, no siendo tales, será de cargo de la jurisdicción ordinaria examinar la conformidad del acto de aceptación de oferta con el derecho privado y los principios de la función administrativa, para luego determinar si tal decisión, efectivamente, causó un daño al Consorcio demandante, el cual sea susceptible de ser indemnizado; lo anterior para la efectiva materialización de los derechos que el legislador buscó garantizar a través de la atenuación de los efectos de la falta de jurisdicción, en los términos indicados en los artículos 16 y 138 del CGP.

PRIMERO. DECLARAR la Falta de Jurisdicción en sede de lo Contencioso Administrativo del proceso de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Por Secretaría **REMITIR** el expediente al Juzgado Laboral del Circuito de Quibdó -reparto- para lo de su competencia, conforme lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


YUDY YINETH MORENO CORREA
Juez

<p>JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DE QUIBDO NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO La anterior providencia se notifica por estado electrónico No. <u>22</u> De hoy, <u>23-06-21</u>, a las 7:30 a.m.  KELLY LORENA MOSQUERA AGUILAR Secretaria</p>
