



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA**

Tunja, diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho —en modalidad de —lesividad  
**Demandante:** Administradora Colombiana de Pensiones —COLPENSIONES—  
**Demandado:** Blanca Myriam Buitrago Pérez y otros.  
**Radicado:** 15001 33 33 004 2018 00088 00

Ingresa el proceso con informe secretarial, para decidir lo que corresponda respecto al trámite del recurso de reposición presentado por la apoderada de la Administradora Colombiana de Pensiones.

### 1. ANTECEDENTES

La apoderada de COLPENSIONES interpuso recurso de reposición contra el auto de 01 de agosto de 2019, mediante el cual se declaró que este Juzgado carece de jurisdicción para adelantar el presente proceso y ordenó remitirlo a los Juzgados Laborales del Circuito de Tunja (reparto)

### 2. DEL RECURSO

La recurrente argumentó que la competente para conocer la acción de lesividad interpuesta contra las señoras Blanca Myriam Buitrago Pérez y Laura Natalia Gómez Salinas, por medio de la cual se debate la legalidad de la Resolución GNR 398406 de 10 de diciembre de 2015, proferida por COLPENSIONES, es la jurisdicción de lo contencioso administrativo, toda vez que dicha entidad es una empresa industrial y comercial del Estado y, por tanto, tiene carácter público.

Citó varios pronunciamientos del Consejo Superior de la Judicatura<sup>1</sup> en los cuales se asignó el conocimiento de asuntos como el que nos ocupa a la jurisdicción contencioso administrativa, con sustento los siguientes argumentos:

1. La acción de lesividad posee las siguientes características especiales: 1. Hace parte de una habilitación especial y legal, refiere solo para sujetos determinados como son las autoridades administrativas, 3. Se trata de impugnar actos administrativos, independientemente, de que sean o no creadores de situaciones particulares 4. No existe en el Código Procesal del Trabajo, una habilitación de tal envergadura para un empleador.

<sup>1</sup>Citó las siguientes providencias: N.º 11001010201602588-00 (12575-30), fecha 18 de agosto de 2017 y N.º 110010200020170328300 (1471-34), fecha 12 de febrero de 2018, las dos con ponencia de la magistrada Julia Emma Garzón Gómez, N.º 110010102000201701770, M.P. Julio Cesar Villamil Hernández, fecha 25 de octubre de 2017, N.º 11001010200020170044700, fecha de 18 de agosto de 2017, sentencia de 18 de agosto de 2017 las dos con ponencia del magistrado Pedro Alonso Sanabria Buitrago, N.º 110010102000201700295, fecha 12 de julio de 2017, M.P. M.P. Camilo Montoya Reyes, N.º 11001010200020160274400, M.P. María Lourdes Hernández Mindiola y N.º 11001010200020170197100, fecha 15 de noviembre de 2012, M. P. José Ovidio Claros Polanco,

2. El artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 establece que cuando no se obtiene el consentimiento el titular para revocar directamente un acto administrativo, la Administración debe acudir a la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.
3. Las entidades públicas deben discutir la legalidad de los actos, mediante los cuales reconocen u otorgan derechos a particulares ante la jurisdicción contencioso administrativa, pues son demandante de su propio acto, lo que se ha considerado doctrinalmente como acción de lesividad, debido a que lesiona los intereses de la propia Administración.
4. La acción de lesividad fue creada jurisprudencialmente por la jurisdicción de lo contencioso administrativo para impugnar actos administrativos emitidos por las entidades públicas, por lo que su conocimiento corresponde a la misma.

De igual modo, hizo alusión a la sentencia dictada por el Consejo de Estado, el 23 de abril de 2015, con radicación N.º 11001032500020130185, en la que se indicó que los medios de control consagrados en el CPACA fueron determinados por el legislador en ejercicio de su atribución de stirpe constitucional de libertad de configuración legislativa y, por tanto, deben ser acatados por el operador jurídico, sin ser desnaturalizados o transfigurados al arbitrio del demandante.

Con base en lo expuesto, concluyó que, según el procedimiento establecido por la ley y la jurisprudencia, el presente proceso se debe tramitar y desarrollar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que solicitó revocar el auto impugnado, toda vez que se está negando el acceso a esta jurisdicción, y que en caso de persistir en la negativa, se conceda el recurso de apelación contra el auto de 1.º de agosto de la presente anualidad, ante el Tribunal Administrativo de Boyacá.

### 3. CONSIDERACIONES

De acuerdo con el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, entre los autos susceptibles de recurso de apelación no se encuentra enumerado el auto que declara la falta de jurisdicción.

En este orden, será procedente el recurso de reposición respectivo, en los términos del artículo 242 *ejusdem* que dispone:

**“ARTÍCULO 242. REPOSICIÓN.** *Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica.*

*En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.”*

En lo relacionado con la oportunidad de este recurso, los artículos 318 y 319 del CGP disponen lo siguiente:

**“Artículo 318. Procedencia y oportunidades. (...)**

*El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.*

**Artículo 319. Trámite.** *El recurso de reposición se decidirá en la audiencia, previo traslado en ella a la parte contraria.*

*Cuando sea procedente formularlo por escrito, se resolverá previo traslado a la parte contraria por tres (3) días como lo prevé el artículo 110.”*

De lo anterior, en el caso concreto, puede concluirse que el recurso ejercido es procedente y fue interpuesto oportunamente, por lo que el Despacho procederá a desatarlo como sigue:

En primer lugar, es importante recordar que la decisión adoptada en el auto de 1.º de agosto del corriente año, se sustentó en las consideraciones efectuadas por el Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2019<sup>2</sup>, donde al estudiar un asunto de similares contornos al que nos ocupa, se determinó que la jurisdicción contencioso administrativa, no es competente para conocer los asuntos donde se debata el reconocimiento de prestaciones sociales de un trabajador del sector privado o uno oficial, independientemente, de que quien ejerza el derecho de acción sea la entidad pública que reconoció el derecho.

Para arribar a esta conclusión, indicó que al juez de la seguridad social le corresponde pronunciarse sobre la legalidad del reconocimiento de un derecho derivado de la relación laboral o de la seguridad social de un empleado del sector privado o un trabajador oficial, independientemente, de la forma en que este se produzca, por tanto, el hecho de que dicho reconocimiento lo efectuó una administradora de fondos de pensiones de carácter público, a través de un acto administrativo, no varía esta competencia.

En ese orden, según el precedente en mención *“a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social la competente para decidir sobre estos conflictos, en cuyo caso el juez laboral, mediante sentencia reconoce o niega el derecho u ordena los pagos y compensaciones a que haya lugar, sin necesidad de anular el acto administrativo que negó o reconoció el derecho. (Resaltado del Despacho)*

<sup>2</sup> Sección Segunda – Subsección A, magistrado ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, expediente N.º 11001-03-25-000-2017-00910-00 (4857).

Por tanto, la competencia para dirimir conflictos originados en relaciones laborales y/o seguridad social se define, de acuerdo al vínculo laboral, por lo que en aplicación de lo dispuesto en el numeral 4.º artículo 104 del CPACA, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, únicamente, conoce de esta clase de debates cuando el litigio laboral se suscita entre un empleado público y una entidad estatal empleadora y el de seguridad social cuando surja entre un empleado público y una administradora de derecho público.

Por consiguiente, a la jurisdicción ordinaria, especialidad laboral y seguridad social, según lo estipulado en el numeral 2.º del artículo 4.º Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por la Ley 1564 de 2012, conoce de los asuntos laborales concernientes a los trabajadores privados y oficiales y los temas de seguridad social de los mismos sin importar la naturaleza de la entidad administradora, así como de los empleados públicos cuando la entidad administradora es una persona de derecho privado.

Así las cosas, la calidad de persona de derecho público que ostenta COLPENSIONES no es un factor que conlleve a asignar, exclusivamente, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo los asuntos donde haga parte, pues ello implicaría desconocer las reglas establecidas en las normas citadas.

Igualmente, debe recordarse que, tal como se indicó en el auto recurrido, la denominada acción de lesividad carece de naturaleza autónoma, por lo que discusión que el Estado propone sobre lo decidido en un acto administrativo propio, no siempre es competencia de la esta jurisdicción porque no se vinculó exclusivamente a un juicio de legalidad de los actos de la administración, sino a los perjuicios o lesiones que la hacienda pública pudiera sufrir con ocasión de la vigencia de una decisión administrativa<sup>3</sup>.

Por ende, la acción de lesividad es una facultad-deber, no un medio de control específico regulado expresamente en la Ley 1437 de 2011, luego, para su ejercicio la entidad u órgano estatal deberá acudir a los mecanismos procesales que regula el respectivo estatuto procedimental, por lo que, a juicio del alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo es *“incorrecto aseverar que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de todos los casos en donde la entidad pública demanda la ilegalidad del derecho reconocido en un acto administrativo, porque pese a que el objeto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es dilucidar la legalidad de los actos administrativos, ello no significa que la forma de la decisión pueda variar los criterios y reglas de competencia fijados por el legislador ...”*<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A.. Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015). Radicación número: 66001-23-31-000-2011-00429-01(2627-13). Actor: Municipio de Pereira. Demandado: María Eugenia Macías Rivera.

<sup>4</sup> Op cit. Consejo de Estado, Auto de 28 de marzo de 2019

Por lo anterior, en la misma providencia, se argumentó que el artículo 97 del CPACA<sup>5</sup> no debe interpretarse en forma descontextualizada frente a la filosofía de la figura y el objeto de la jurisdicción, este último regulado en normas posteriores del mismo código — artículos 104-105—, pues la interpretación textual conllevaría a que “*dos jurisdicciones diversas, con postulados, estructura, procedimientos y facultades diferentes, puedan decidir sobre un mismo derecho subjetivo y respecto de un mismo régimen laboral o de seguridad social, con el único elemento diferenciador del juez natural del caso, consistente en la naturaleza de quién acude a demandar la decisión administrativa.*”

En ese orden, habida cuenta que en el *sub examine* se acreditó que el señor Juan Federico Gómez Estupiñán, causante de la prestación social que se debate, laboró siempre para el sector privado siendo su última empleadora la Universidad de Boyacá, de manera que estuvo vinculado, a través de contrato de trabajo y no ostentó la calidad de servidor público, mucho menos la de empleado público, es evidente que la discusión que se suscita respecto al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes las señoras Myriam Buitrago Pérez y Laura Natalia Gómez Salinas, escapa del conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa y corresponde a la Jurisdicción Ordinaria en su Especialidad Laboral y Seguridad Social.

De otra parte, frente a los pronunciamientos del Consejo Superior de la Judicatura, es preciso señalar que son anteriores a la posición fijada por el Consejo de Estado el 28 de marzo del año que avanza, en el que se desvirtuaron los argumentos utilizados para asignar en todos los casos, los asuntos donde las entidades públicas actúen como demandantes a esta jurisdicción. Además, debe considerarse que la Sala Disciplinaria ha sido enfática en señalar que cuando está de por medio un contrato de trabajo, la jurisdicción competente es la ordinaria<sup>6</sup>

En suma, comoquiera que no prospera ninguno de los argumentos de inconformidad, se confirmará el auto recurrido.

---

<sup>5</sup> “**ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO.** *Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.*

*Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

*Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.*

**PARÁGRAFO.** *En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.”*

<sup>6</sup> Al respecto consultar providencias de 21 enero de dos mil quince. Magistrado Ponente Doctor Wilson Ruiz Orejuela. Radicación No. 110010102000 2014 02212 00 y de 16 de septiembre de 2016, Magistrada Ponente Dra. Julia Emma Garzón de Gómez. Número Rad. No. 110010102000201502029-00 (11065-26)

Ahora, en lo referente al recurso de alzada propuesto se tiene que el auto que declara la falta de jurisdicción no se encuentra previsto en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, de manera que será rechazado por improcedente, siendo del caso aclarar que no se está negando el acceso a la administración de justicia, como lo aseguró la apoderada de la entidad recurrente, pues, como se ha reiterado a la largo de este proveído, el conflicto será dirigido por el juez laboral y de seguridad social al que le sea repartido el proceso para su conocimiento.

Finalmente, se reconocerá personería a la apoderada designada por COLPENSIONES, así como a la abogada a la que se le otorgó sustitución.

De conformidad con lo antes expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Tunja.

### RESUELVE

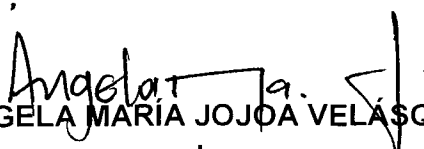
**PRIMERO.- No reponer** el auto de 1.º de agosto de 2019, según las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO.- Rechazar** por improcedente el recurso de apelación propuesto contra el auto de 1.º de agosto de la presenten anualidad.

**TERCERO.- Reconocer personería** a la abogada **Elsa Margarita Rojas Osorio**, identificada con C.C. N.º 52.080.434 y T.P. N.º 79.630 del C.S. de la J., para actuar como apoderada general de la **Administradora Colombiana de Pensiones**, en los términos de la escritura pública vista a folios 241 a 245 del expediente.

**CUARTO.- Reconocer personería** a la abogada **Ana María Vega García**, identificada con C.C. N.º 149.611.297 y T.P. N.º 243.012 del C.S. de la J., para actuar como apoderada sustituta de la **Administradora Colombiana de Pensiones**, en los términos del memorial de sustitución obrante a folio 246 del expediente.

**Notifíquese y cúmplase**

  
**ÁNGELA MARÍA JOJOA VELÁSQUEZ**  
Juez

7CZ

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO
N.º 45 De Hoy 20 de septiembre de 2019 a las 9:00 a.m.
FERNEY MAURICIO DÍAZ HERNÁNDEZ SECRETARÍA

Esta providencia fue notificada en estado electrónico el 20 de septiembre de 2019 en la página web [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co). Ferney Mauricio Díaz Hernández.