



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., veintidós (22) de julio de dos mil diecinueve (2019)

| | |
|--------------------------|--|
| RADICACIÓN: | 11001-33-35-026-2018-00329-00 |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |
| DEMANDANTE: | ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES |
| DEMANDADO: | LUIS HUMBERTO PARDO VERANO |
| ASUNTO: | AUTO RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA PROVIDENCIA QUE DECLARÓ LA FALTA DE JURISDICCIÓN y ORDENÓ EL ENVÍO DEL EXPEDIENTE A LOS JUZGADOS LABORALES DE BOGOTÁ |

Se decide sobre el recurso de reposición, visible a folios 181 a 191 del cuaderno principal, interpuesto por la abogada DIANA FERNANDA LÓPEZ VARGAS, quien funge como apoderada de la parte actora, en contra de la decisión proferida por este Despacho el 20 de mayo de 2019¹, en la cual se declaró **la falta de jurisdicción** para conocer del proceso promovido por la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES** en contra de **LUIS HUMBERTO PARDO VERANO**.

Como fundamento del recurso, indica la Profesional del Derecho, que la denominada acción de lesividad, está reservada para los casos en que la administración, en ejercicio del principio administrativo de la auto-tutela, no pueda revocar por sí misma un acto administrativo, debiendo recurrir en demanda ante la instancia judicial competente para conseguir su anulación.

Arguye, que las entidades administrativas en ejercicio de sus funciones expiden actos administrativos en su mayoría de carácter particular y concreto, los cuales, al pretenderse la revocatoria de los mismos, además de verificar que se encuentre enmarcadas dentro de las causales establecidas en el artículo 93 del C.P.A.C.A., debe existir autorización expresa, previa y por escrito del destinatario del acto; y de no obtener el consentimiento con estas características, no hay lugar a revocatoria.

¹ Folios 179-180 del plenario

Afirma, que cuando no hay lugar a revocación directa del acto administrativo, históricamente las entidades públicas han demandado sus propios actos en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con la finalidad que se declare la nulidad del acto administrativo, con fundamento en los artículos 97, 159, 161 y 164 de la Ley 1437 del 2011.

De acuerdo con lo anterior, la Profesional del Derecho señala que las entidades públicas están obligadas a demandar el acto administrativo que haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular para revocarlos a través de los medios de control pertinentes.

Arguye, que de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tiene la reserva de revisión judicial de los actos administrativos, encontrándose facultada para pronunciarse sobre su contenido intrínseco, pudiendo suspenderlos provisionalmente o declararlos nulos. Razón por la cual conoce de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provenga de un contrato de trabajo.

Por otro lado, indica que la jurisdicción ordinaria laboral es competente para conocer únicamente de las controversias derivadas del contrato de trabajo, razón por la cual no juzga actos administrativos donde se cuestiona en ejercicio de la nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, la validez del acto que reconoce una prestación.

Concluye solicitando se reponga el auto objeto de recurso, toda vez que el Consejo Superior de la Judicatura ya ha dirimido el conflicto de competencia negativamente.

Así las cosas, se procederá a desatar el recurso interpuesto de conformidad con las siguientes,

CONSIDERACIONES

i. De la procedencia del recurso de reposición

El artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé:

***“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.”*

De conformidad con el artículo transcrito, se tiene que la decisión adoptada, recurrida por la entidad demandante, es susceptible del recurso de reposición; así

mismo se precisa que el recurso fue presentado dentro del término legal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 318 del Código General del Proceso.

ii. Las normas de procedimiento como normatividad de orden público, presupuesto procesal del Juez natural y de la validez en aplicación de principio de legalidad como aspecto fundamental del Estado Social de Derecho.

El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, al establecer el derecho fundamental al debido proceso, dispuso el reconocimiento de una serie de garantías elementales que deben ser respetadas, y en todo caso, salvaguardadas por la autoridad judicial o administrativa, respecto de la cual se adelanta un procedimiento. En efecto señaló la norma:

“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante Juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. (...).”Negrillas del Despacho

Las personas (naturales o jurídicas) que acuden ante la Jurisdicción con el objeto de que, a través de demandas, los Jueces de la República resuelvan los litigios que se ponen en su conocimiento, deben reconocer la existencia de las **normas procesales**, que pueden ser definidas como aquellas que determinan las etapas en una actuación procesal de carácter judicial, en este caso, y que culminan con una sentencia, que puede ser favorable o desfavorable a las pretensiones del demandante, con la posibilidad efectiva de ser recurrida de no estar de acuerdo con aquella.

El Despacho debe destacar, la garantía prevista en nuestra Constitución Política, relativa a la determinación del presupuesto procesal de Juez natural, que ha sido ampliamente valorada por la Corte Constitucional, y para identificación plena del alcance de esta garantía fundamental de los sujetos procesales, es necesario presentar el siguiente pronunciamiento efectuado por la Corporación en ese sentido:

“5. El principio del Juez natural. Los conceptos de jurisdicción y competencia

5.1. También la jurisprudencia constitucional ha tenido oportunidad de referirse al principio del Juez natural, destacando que el mismo se inscribe en el ámbito de las atribuciones reconocidas a las autoridades judiciales para conocer, tramitar y juzgar las causas sometidas al poder del Estado.

5.2. En ese contexto, la misma jurisprudencia ha puesto de presente que el citado principio remite necesariamente a la noción de “Juez natural”, el cual, a su vez, encuentra en el orden jurídico interno un significado específico, en

el sentido de entender que tal expresión hace referencia a “aquél a quien la Constitución o la ley le han atribuido el conocimiento de ciertos asuntos para su resolución”.^[11]

5.3. La Corte ha señalado que el principio del Juez natural comporta un elemento medular del debido proceso, en razón a que estructura y desarrolla la garantía establecida en el artículo 29 de la Constitución Política, según la cual, “nadie podrá ser juzgado sino [...] ante Juez o tribunal competente”, lo que significa que no basta con ser juzgado por un Juez, sino que éste debe, además, tener competencia para conocer el asunto y resolverlo^[12].

(...)

5.6. Así entendido, este Tribunal ha puntualizado que la garantía del Juez natural tiene una finalidad más sustancial que formal, en razón a que su campo de protección no es solamente el claro establecimiento de la jurisdicción encargada del juzgamiento, previamente a la consideración del caso, sino también la seguridad de un juicio imparcial y con plenas garantías para las partes. Conforme con ello, ha precisado que dicho principio opera como un instrumento necesario de la rectitud en la administración de justicia y como una garantía frente a la posible arbitrariedad de la actuación de los poderes del Estado en perjuicio de los ciudadanos.

En relación con esto último, la Corte ha insistido en sostener que la exigencia de que se haya asignado normativamente competencia no basta para definir el alcance del Juez natural, pues, como se ha explicado, la garantía en cuestión exige adicionalmente que no se altere “la naturaleza de funcionario judicial”, lo que implica, a su vez, que previamente se definan quiénes son los jueces competentes, que los mismos tengan carácter institucional y que una vez asignada debidamente la competencia para conocer un caso específico, no les sea revocable el conocimiento del caso, salvo que se trate de modificaciones de competencias al interior de una determinada institución^[13].

5.7. Conforme con lo dicho, el derecho al Juez natural comprende una doble garantía: (i) para quien se encuentra sometido a una actuación judicial o administrativa, en cuanto le asegura “el derecho a no ser juzgado por un Juez distinto a los que integran la Jurisdicción, evitándose la posibilidad de crear nuevas competencias distintas de las que comprende la organización de los jueces”^[14]; y (ii) para la Rama Judicial, “en cuanto impide la violación de principios de independencia, unidad y ‘monopolio’ de la jurisdicción ante las modificaciones que podrían intentarse para alterar el funcionamiento ordinario”^[15].²

²Sentencia C-328 de 2015. Referencia.: Expediente D-10489. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 102 y 106 (parcial) de la Ley 1123 de 2007 “Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”. Demandante: José Edrigelio Guerrero Galván. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez. Bogotá D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil quince (2015).

^[11] Sentencia C-444 de 1995, reiterada, entre otras, en las Sentencias C-111 de 2000 y C-154 de 2004, entre otras.

^[12] Consultar Sentencia C-755 de 2013.

^[13] Consultar la Sentencia T-058 de 2006, reiterada en la Sentencia C-594 de 2014.

^[14] C-200 de 2002, reiterada en la Sentencia C-594 de 2014, entre otras.

^[15] Sentencia Ibidem.

Negrillas del Despacho

Visto lo anterior, el Despacho concluye que de conformidad con la referencia jurisprudencial señalada en torno a la determinación de la jurisdicción y de las competencias entre los Jueces de la República y las implicaciones que conlleva dicha asignación, deben ser valoradas las mismas, dentro de las funciones asignadas de manera precisa y que habilitan a quien ejerce la función pública de administración de justicia, para proferir decisión de mérito.

Corolario de lo anterior, el artículo 105 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se pronuncia acerca de las excepciones en lo que tiene que ver al conocimiento de litigios y controversias en las cuales se encuentran involucradas entidades del Estado, así:

Artículo 105. Excepciones. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:(...)

4. Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales. Negrilla y subraya fuera de texto

Al respecto, vale recordar que la falta de jurisdicción es un vicio de nulidad insaneable, como lo ha reconocido la H. Corte Suprema de Justicia en providencia No. SL2603-2017 del 15 de marzo de 2017, Magistrado Ponente: Dr. Fernando Castillo Cadena, que desató el recurso de casación y en la cual, señaló lo siguiente:

(...)

B) Agréguese a lo ya expuesto, que desde un punto de vista procesal-constitucional, por regla general, no podría definirse la jurisdicción y competencia mediante sentencia, por cuanto: (i) La falta de jurisdicción es una causal de nulidad insaneable y frente a ella el Juez debe adoptar las siguientes conductas cuando advierta su existencia: a) mediante auto decretar de oficio la nulidad de todo lo actuado por falta de jurisdicción; b) remitir las diligencias al Juez competente y con jurisdicción. Es esta la vía y la forma diseñada por el legislador para sanear esta irregularidad; no otra. De su lado, cuando la falta de jurisdicción se avizora desde el momento mismo en que se presenta la demanda, el Juez debe rechazarla por falta de jurisdicción y remitirla al que estime con jurisdicción y competencia (CCons C- 807/2009). Y es que resulta lógico que si el Juez advierte que carece de jurisdicción, es decir, de absolutas facultades para decidir, lo natural es que resuelva esa vicisitud mediante auto y se abstenga de hacerlo a través de sentencia, porque de hacerlo en esta última forma invadiría la órbita de una jurisdicción distinta, con flagrante vulneración al debido proceso y con clara extralimitación de funciones públicas. (ii) En realidad, el fallo que no se pronuncia sobre el fondo del asunto por ausencia de un presupuesto procesal, es una sentencia inhibitoria, las cuales en el actual ordenamiento

[16] Sentencia C-154 de 2004.

[17] Sentencia C-392/00 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[18] Sentencia C-040/97.

constitucional –salvo excepcionalísimos casos- no tienen cabida, a tal punto que la jurisprudencia constitucional ha señalado que son la “antítesis” del acceso a la administración de justicia y del debido proceso por cuanto son una forma de obstrucción de justicia y de prolongación de los conflictos sociales. (...)

C) Aquí y ahora, necesario es precisar que lo dicho no se opone al deber del Juez de decretar la falta de jurisdicción cuando advierta que la controversia es totalmente ajena al contrato de trabajo –y por ende exclusiva de los empleados públicos-, y adoptar las conductas procesales atrás indicadas, esto es, proceder con el rechazo de la demanda o el decreto de la nulidad correspondiente, y, en ambos casos, enviar las diligencias a la jurisdicción que considere competente. En efecto, nada le ayudaría a la realización de la justicia que advirtiendo el funcionario judicial la falta de jurisdicción, por ejemplo, cuando el demandante de forma equivocada crea que su Radicado n° 39743 SCLAJPT-10 V.00 17 relación legal y reglamentaria se denomina contrato de trabajo –y así la intitule en la demanda- y pretenda un derecho o privilegio exclusivo de los empleados públicos (vrg. los de la carrera administrativa), que el Juez laboral tramite el proceso a sabiendas de la incompetencia que le asiste y al final deniegue las pretensiones de la demanda bajo el argumento de no corresponder el asunto a esta jurisdicción, ya que, no solo se generaría una prolongación del conflicto y un desgaste de la administración de justicia, sino también una denegación de la misma porque seguramente habrá operado la caducidad de la acción ante el Juez administrativo.

Negrilla, subraya y sombreado fuera de texto

Por su parte, el artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala:

“Artículo 168. Falta de jurisdicción o de competencia. En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión.”

Se tiene entonces que el legislador contempló la posibilidad de que el Juez al conocer de determinado asunto, y al evidenciar que el mismo no es susceptible de su conocimiento, por falta de jurisdicción o de competencia, tiene la obligación de enviarlo a quien corresponda, presentando los aspectos argumentativos que soportan la decisión.

Las decisiones que se adoptan en el curso del proceso en razón a la falta de jurisdicción, o el eventual conflicto de competencia -de ser promovido-, que pueda surtir en el presente proceso, no implica denegación o limitación del acceso a la administración de justicia, lo que comporta realmente es la garantía para quien acude a la Jurisdicción, con el objeto de que sea resuelta su controversia, en el sentido de establecer con plena certeza que se cumpla con el presupuesto fundamental del Juez natural; que quien conoce de la causa tiene la habilitación

legal para tramitar y decidir de mérito sobre el asunto, atendiendo las cualidades particulares de la situación fáctica y en atención a las determinaciones que en materia de jurisdicción y competencia, ha deferido el Legislador a los Jueces de la República.

Vale decir, que la decisión adoptada en precedencia, por la cual se dispuso remitir el expediente a la Jurisdicción Ordinaria Laboral, al haberse declarado la falta de jurisdicción, se fundó en que, se evidenció que conforme al objeto planteado en las pretensiones formuladas en el libelo introductorio, el Juez de la causa no era el Juez Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 104, numeral 4, de la Ley 1437 de 2011, que reza:

“Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo 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, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

(...)

4. 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. (...)”Negrilla y subraya fuera de texto

Corolario de lo expuesto, el Despacho considera que la decisión por la cual se ordena la remisión por competencia del proceso, no desconoce el debido proceso, ni afecta el acceso a la administración de justicia, pues por el contrario, como quedó evidenciado, la decisión se encuentra debidamente justificada en aplicación de las normas constitucionales y procesales, por consiguiente, actuar en contrario, implica una extralimitación de funciones³, que sobra decir, se encuentra sancionada penal y disciplinariamente, y en ese sentido, no puede este operador judicial desconocer la regla de habilitación legal para el conocimiento de los asuntos en virtud de la jurisdicción y la competencia, pues lo cierto es que constituyen una materia de orden público que el Juez (unipersonal o colegiado) se encuentra compelido a verificar, en cada caso concreto⁴, no pudiendo incluso, ni el actor, escoger a su arbitrio el Juez de la causa.

Ahora bien, respecto del recurso incoado, vale recordar que éste Despacho acogió la decisión proferida por el H. Consejo de Estado a través de providencia de fecha 28 de marzo de 2019, dentro del expediente radicado **No. 11001-03-25-000-**

³ Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Constitución Política de Colombia.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 08001-23-31-000-2009-00019-02(IJ). Actor: ADMINISTRADORA PUBLICA COOPERATIVA DE MUNICIPIOS EN LIQUIDACION. Demandado: MUNICIPIO DE SOLEDAD.

2017-00910-00 (4857), en la cual se expuso:

“(…)

(i) Reglas de competencia establecidas en la Ley 1437 de 2011 en materia laboral.

El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 consagra una cláusula general de competencia y unos criterios determinantes para fijar el objeto sobre el cual recae esta jurisdicción especializada. La norma regula que la jurisdicción contenciosa está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, entre otros, de las controversias y litigios originados en actos sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Seguidamente y con criterio de especificidad enfatiza que esta jurisdicción conocerá de las controversias que surjan entre los servidores públicos sujetos a una relación legal y reglamentaria y el Estado, y de aquellas relativas a la seguridad social de los mismos con una administradora de derecho público.⁵ Este objeto encuentra una precisión adicional prevista en el artículo 105 ordinal 4.º ib., al excluir expresamente del objeto de esta jurisdicción todos aquellos conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y los trabajadores oficiales.

Quiere decir lo anterior que, en materia de controversias laborales y de seguridad social, en principio, la jurisdicción juzga:

- a. La legalidad de los actos administrativos generales con contenido laboral que expidan las entidades públicas y particulares que desempeñen funciones públicas.
- b. Las controversias laborales que surjan entre los servidores públicos sometidos a una relación legal y reglamentaria, y el Estado como su empleador.
- c. Frente 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 administrada del sistema, siempre y cuando esta sea de derecho público.

Es decir, pese a que la jurisdicción se instituye para juzgar controversias sobre la legalidad de actos administrativos en materia laboral, lo cierto es que si estos derivan directa o indirectamente de un contrato de trabajo, la jurisdicción no conoce del derecho allí controvertido.

“(…)

(ii) Reglas de competencia de la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social.

El artículo 2.º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 2.º de la Ley 712 y artículo 622 de la Ley 1564⁶, precisa que las

⁵ «Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo 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, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

“(…)

4. 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.

⁶ «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. Modificado por del artículo 622 de la Ley 1564 de 2012. 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. [...]

controversias que se susciten entre los afiliados y beneficiarios con las entidades administradoras y prestadoras de los servicios de seguridad social, serán de competencia de la justicia ordinaria, salvo cuando la discusión surja entre servidores públicos regidos por una relación legal y reglamentaria y una administradora de derecho público como se anotó en aparte anterior – artículo 104.4 Ley 1437-.

Igualmente, la norma regula que aquella jurisdicción tiene por objeto en sus especialidades laboral y de seguridad social, el conocimiento de todos los conflictos que tengan un origen ya sea de forma directa o indirecta en un contrato de trabajo sin importar la clase de empleador involucrado. Lo anterior, en armonía con el artículo 105 ordinal 4.º del CPACA, ya citado, que excluye del conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa el conocimiento de cualquier controversia en esta materia.

De acuerdo con lo anterior, la jurisdicción ordinaria laboral puede 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.

De no entenderse así, perderían 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 (art. 104 ordinal 4 y 105 ordinal 4 del CPACA), 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.

En efecto, es conocido que las administradoras públicas de régimen de seguridad social como Colpensiones y el antiguo ISS siempre deciden y han decidido las prestaciones de sus afiliados a través de actos administrativos – resoluciones -. Lo propio sucede cuando las entidades públicas de todos los órdenes, reconocen o niegan derechos laborales y prestacionales a los trabajadores oficiales.

Es decir, por el solo hecho de que estos derechos y prestaciones se decidan negativa o positivamente a través de actos administrativos, no muta o cambia la jurisdicción competente para conocer de la controversia. De ahí que sea 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.

En resumen, 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:

| 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 administrativo | Laboral | Empleado público. |
| | Seguridad social | Empleado público solo si la administradora es persona de derecho público. |

(...)

(iii) Pronunciamientos del Consejo Superior de la Judicatura Sala Disciplinaria.

La parte recurrente cita algunos pronunciamientos del Consejo Superior de la Judicatura – Sala Disciplinaria-, en los cuales, al dirimir conflictos de competencia entre las jurisdicciones de lo contencioso administrativo y la ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social, asignó competencia a la primera cuando se trata de demandas presentadas por las entidades de previsión social de carácter público.⁷

En las providencias citadas, el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Disciplinaria- asignó la competencia y dirimió los conflictos con base en cuatro premisas: (i) que las pretensiones formuladas van encaminadas a obtener la nulidad de un acto administrativo; (ii) la parte demandante es una entidad de carácter público; (iii) el control de legalidad de los actos administrativos corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (iv) la acción de lesividad equivale a la acción de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, porque procede en todos los casos en que la Nación o las entidades públicas acuden como demandantes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo buscando la nulidad de sus propios actos.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Sala Disciplinaria también ha argumentado inequívocamente que cuando está de por medio un contrato de trabajo, la jurisdicción competente es la ordinaria. Veamos algunos ejemplos:

En efecto, al dirimir conflictos de jurisdicción por discusiones similares, pero donde actúa como demandante una persona natural, ha señalado que bajo «[...] una interpretación armónica e integral de lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley 270 de 1996 y 2.º numeral 4.º del CPT, de los cuales se advierte la cláusula general de competencia de la jurisdicción ordinaria, que en lo atinente a la especialidad laboral y de seguridad social, es competente para conocer, en primer lugar, de los litigios originados en la prestación de los servicios de seguridad social, suscitados entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradores o prestadores, con excepción de la responsabilidad médica y los relacionados con contratos y, en segundo lugar, de los asuntos que no hayan sido asignados por el Legislador a una de las jurisdicciones especiales. [...]»⁸.

⁷ Auto del 23 de noviembre de 2017, dentro del proceso, 11-001-01-02-000-2017-02640-00, M.P Julio Cesar Villamil Hernández, auto del 11 de julio de 2018, dentro del proceso 11-001-02-000-2018-01165-00 MP. Magda Victoria Acosta Walteros

⁸ C.S. de la J., providencia de enero 21/2015, expediente 11001-01-02-000-2014-02212-00, M.P. Wilson Ruiz Orejuela.

Por lo tanto, según lo regulado en el artículo 104 en su numeral 4.º de la Ley 1437 de 2011 «[...] la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conoce en materia laboral y de seguridad social de los procesos 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”** [...]»

(...)

(iv) Interpretación armónica de las competencias asignadas por el legislador.

De acuerdo con lo anterior, este despacho considera 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, tal y como se indicó en capítulos precedentes.

Muestra de ello es que esta jurisdicción no conoce de la legalidad de determinadas decisiones, pese a que tengan la forma de actos administrativos. V.gr. el acto administrativo que resuelve negativa o positivamente un derecho derivado de una relación laboral del trabajador oficial cuando este demanda la presunta irregularidad en su expedición. En este caso el demandante deberá acudir a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social con el fin de que el juez estudie el derecho, defina la irregularidad de lo decidido por la entidad y le ordene a esta que adopte las decisiones y haga los reconocimientos que correspondan, sin declarar la nulidad del acto administrativo

En ese mismo orden de ideas, cuando la ley faculta a la entidad pública para que demande su propio acto por no poderlo revocar directamente, lo que hace es imponerle un límite a su actuación para obligarla a acudir al juez de la causa con el fin de que defina si, efectivamente, el reconocimiento hecho en la decisión administrativa es legal, o no.

Así las cosas, pese a que el artículo 97 del CPACA, que regula la «Revocación de actos de carácter particular y concreto», establece que la autoridad deberá acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando el particular niega su consentimiento expreso para revocar el acto que le reconoció un derecho -cuando considere que este es contrario a la Constitución o a la ley-, esta norma 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.

Interpretar textualmente el artículo 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.

También implicaría vulnerar las reglas de la distribución de competencias entre las diversas jurisdicciones, porque no debe olvidarse que las normas que las fijan deben dar seguridad jurídica sobre el juez natural de la controversia en aras de garantizar coherencia interpretativa, armonía del ordenamiento positivo y procesal, y confianza legítima de los asociados frente a las decisiones judiciales.

Por lo anterior, en criterio del Despacho, las decisiones que definieron conflictos de jurisdicción en casos similares, citadas en el recurso, dejaron de lado los siguientes elementos: (a) el criterio general de asignación de competencias entre las jurisdicciones de lo contencioso administrativo y la ordinaria, frente a asuntos laborales y de seguridad social, que se fundó en el vínculo laboral y la controversia sustancial suscitada, sin consideración a la formalidad a través de la cual se dió el reconocimiento o negativa del derecho en disputa (b) la residualidad que sobre la materia tiene esta jurisdicción de lo contencioso administrativo, (c) la no exclusividad de esta jurisdicción para dirimir controversias frente a un derecho contenido en un acto administrativo, así como la naturaleza y finalidad de la «acción de lesividad». (d) la disparidad de criterios que se pueden presentar cuando dos jurisdicciones distintas resuelven un mismo derecho sustancial».

Así las cosas, y tal como también se señaló en el auto objeto de recurso, **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 la forma de reconocimiento o negativa del derecho sea determinante**; correspondiendo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dilucidar las controversias relativas 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, y por su parte, **a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social, las controversias relativas a la seguridad social de, entre otros sujetos, los trabajadores oficiales.**

Por lo anterior, al haberse establecido dentro del plenario⁹ que el demandado, Luis Humberto Pardo Verano, se encontraba cotizando al sistema general de seguridad social como trabajador independiente, es claro para el Despacho, que el demandado no ostentaba la calidad de servidor público, y por tanto no se encontraba vinculada con la administración a través de una relación legal y reglamentaria.

Así las cosas, al ser el conflicto referente al sistema de seguridad social entre un afiliado particular, y una entidad administradora de pensiones, es el Juez Laboral del Circuito, de conformidad con las reglas de competencia por cuantía establecidas en el artículo 12 del Código Procesal del Trabajo, quien debe conocer del presente asunto

Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4°, 230 de la Constitución Política¹⁰ y los artículos 104 y 105 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **NO REVOCARÁ** la providencia objeto de

⁹ Reporte de semanas cotizadas en pensiones adjunto en el medio magnético.

¹⁰ Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.
(...)

Artículo 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.

La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

cuestionamiento, y en consecuencia, ordenará el cumplimiento de la misma, en los términos ya señalados.

En mérito de lo expuesto este Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NO REPONER la providencia del 20 de mayo de 2019, de conformidad con lo expresado en la parte motiva de esta providencia.



SEGUNDO: DESE CUMPLIMIENTO a lo dispuesto en auto del 20 de mayo de 2019.

TERCERO: SE RECONOCE PERSONERÍA JURÍDICA a la doctora **DIANA FERNANDA LÓPEZ VARGAS** identificada con la cedula de ciudadanía No. 1.049.615.562 de Tunja y portadora de la Tarjeta Profesional de Abogada No. 281.086, para actuar dentro del presente proceso como apoderada judicial de la entidad demandante, en los términos y para los efectos conferidos en la sustitución de poder visible a folio 181 del plenario.

CUARTO: Por Secretaría dispóngase lo necesario para dar cumplimiento a esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANDRÉS JOSÉ QUINTERO GNECCO
Juez

| |
|--|
|  JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN SEGUNDA Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO notifico a las partes la providencia anterior hoy 23 DE JULIO DE 2019 , a las ocho de la mañana (8:00 a.m.)  LIZZETH VIVIANA CANGREJO SILVA SECRETARIA |
|--|

