

JUZGADO VEINTICUATRO LABORAL DEL CIRCUITO

Medellín, diecinueve (19) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

RADICADO	Nº 05-001-31-05-024-2022-00305-00
DEMANDANTE	COLPENSIONES
DEMANDADA	ROSALBA PIMIENTA RESTREPO
DECISIÓN	RECHAZA – PROPONE CONFLICTO NEGATIVO

El presente trámite inicio con demanda presentada el 28 de febrero del 2022, que inicialmente correspondió por reparto al **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**, quien, mediante auto del 23 de marzo de 2022, declaró la falta de jurisdicción y ordeno su remisión a los Juzgados Laborales del Circuito de Medellín.

En síntesis, aduce el juzgado de origen sobre la competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que en este caso no se discute la seguridad social de un servidor público, por el contrario, se plantea una discusión entre un particular y la Administradora de Pensiones, caso que no se encuentra contemplado en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2012 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹.

Revisada la demanda promovida por **COLPENSIONES** frente a la señora **ROSALBA PIMIENTA RESTREPO**, se evidencia que la pretensión principal está encaminada a que se declare la Nulidad de la Resolución SUB 228961 del 29 de agosto de 2018, por la cual Colpensiones reconoció y ordenó el pago de la pensión de sobrevivientes, a favor de la señora ROSALBA PIMIENTA RESTREPO, mediante el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con fundamento en los artículos 93 y 97 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, bajo el argumento que, el nombrado acto administrativo es contrario al ordenamiento jurídico. Y a título de restablecimiento del derecho, pretende se ORDENE a la demandada, el REINTEGRO de los dineros pagados por concepto de mesadas, retroactivo y pagos de salud durante el lapso comprendido entre el 21 de marzo 2018 hasta 30 julio 2021.

Teniendo en cuenta las pretensiones de la demanda, este Juzgado considera que carece de jurisdicción por las siguientes razones:

CONSIDERACIONES:

La **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES** es una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al **MINISTERIO DEL TRABAJO**, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, cuya misión principal es la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida.

¹ C.P.A.C.A.

Ahora bien, es un hecho decantado jurisprudencialmente el de que la “Acción de Lesividad” está reservada para los casos en que la Administración, en desarrollo del principio administrativo de la auto-tutela, no detenta la facultad para revocar motu proprio un acto jurídico suyo de carácter ilegal, mediante el cual se haya favorecido a los administrados, para cuyo efecto ha de acudir en demanda ante la instancia judicial competente a efecto de obtener su anulación.

Y ello es así, por cuanto el artículo 88 del C.P.A.C.A, los actos administrativos se presumen legales *mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo* y cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

Sobre el punto, el Consejo de Estado se pronunció del modo que sigue, en decisión del 9 de julio de 2014:

“....

“Debemos recordar que el control de constitucionalidad y legalidad de las decisiones administrativas por la vía contencioso administrativa comprende, tanto aquellas acciones contenciosas a través de las cuales no solo se puede obtener un pronunciamiento de simple anulación de un acto administrativo sino también, según el caso, las de restablecimiento del derecho del demandante o las indemnizaciones que correspondan por las actuaciones de la administración.

“En este contexto se ha desarrollado en nuestro derecho un verdadero contencioso de naturaleza mixta, dentro del cual podemos ubicar entre otras las conocidas por la doctrina como acciones de Lesividad, o sea aquellas llamadas a ser ejercidas por la Administración contra sus propias decisiones, en cuanto sujeto pasible de vulneración no solo de derechos subjetivos, sino también, colectivos.

“Precisamente con el nombre de acción de Lesividad se identifica a nivel doctrinal la posibilidad legal del Estado y de las demás entidades públicas de acudir ante la jurisdicción Contencioso Administrativa con el propósito de impugnar sus propias decisiones.

“En el derecho colombiano esta modalidad de instrumento impugnatorio tiene sus fundamentos no sólo en las disposiciones constitucionales que procuran la prevalencia del ordenamiento convencional, constitucional y la sujeción al principio de legalidad (arts. 2º, 4º, 6º, 121, 122, 123 inc. 2º y 209, entre otros) de la totalidad de actuaciones y decisiones de los servidores públicos, sino también en las normas adjetivas contenidas en el Código Contencioso Administrativo que habilitan a la Nación y demás entidades públicas para que comparezcan en los procesos contencioso administrativos como demandantes, caso concreto de los artículos 134, 136.7 y 151 inciso 1.º del decreto 01 de 1984, normas vigentes para el momento de los hechos y aplicables al caso, recientemente recogidas en los artículos 149, 151, 152, 154 y 155 de la Ley 1437 de 2011.

“La configuración de la acción de Lesividad se produce en todos los casos en que la Nación o las entidades públicas acudan como demandantes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, especialmente, cuando lo hagan con el fin de impugnar aquellos actos administrativos por ellas producidos. Las normas contenciosas indicadas constituyen un marco genérico que reconoce la posibilidad de que las instituciones públicas actúen como demandantes. La acción de Lesividad encaja de manera específica dentro de esta relación normativa; se trata de una fórmula garantística del ordenamiento jurídico en manos de las entidades públicas respecto del control jurisdiccional de sus propias decisiones cuando no ha sido posible que éstas pierdan su fuerza ejecutoria por la vía administrativa, no obstante estar viciadas en su convencionalidad, constitucionalidad o legalidad y que puedan causar perjuicio al patrimonio público los derechos subjetivos públicos o a los derechos e intereses colectivos.

“En el contexto de nuestro Código Contencioso Administrativo, la acción de Lesividad adopta una doble connotación naturalística. Por una parte, la de una típica acción objetiva, cuya pretensión básica y directa es la protección del ordenamiento jurídico, cuando a través de su ejercicio la Nación o las entidades públicas buscan tan sólo obtener la nulidad de sus actos administrativos en beneficio del ordenamiento jurídico, la convencionalidad, la constitucionalidad o la legalidad. En estos casos, la acción se rige por las reglas de la acción de nulidad, compartiendo sus características de intemporal, general e indesistible.....”²

Y más adelante, en asunto de similar connotación, la misma Corporación significó³:

“...finalmente no debe olvidarse que la acción de Lesividad busca la protección de la legalidad y consecuentemente el restablecimiento de un derecho que se ha visto afectado por el acto administrativo viciado de nulidad, entonces dicha acción le ofrece a la administración la posibilidad de que en defensa del interés público y del ordenamiento jurídico y ante actos que vulneren este último, controvierta ante la jurisdicción contencioso administrativo sus propias actuaciones.”

Resulta imperioso destacar que en similar sentido se pronunció el **CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA – SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA**, en providencia del 11 de julio de 2018⁴, al resolver respecto conflicto negativo de jurisdicciones suscitado entre el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN F** y el **JUZGADO VEINTICINCO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, con ocasión del conocimiento del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho – Acción de Lesividad interpuesto por la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES”** frente a la señora **MARÍA ESTRELLA MURCIA LÓPEZ**, cuyo expediente detentaba características muy similares al presente juicio y en el cual se resolvió asignar el conocimiento a la **Jurisdicción Contenciosa Administrativa**, con fundamento en el siguiente argumento:

“Ha señalado esa misma corporación, que la acción de Lesividad, hoy medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se configura en todos los casos en que la Nación o las entidades públicas acudan como demandante ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo buscando la nulidad de sus propios actos. Es considerada una fórmula de garantía del ordenamiento jurídico en manos de las entidades públicas, para el control jurisdiccional de sus propias decisiones viciadas por inconstitucionalidad o ilegalidad, cuando no han podido revocarse por la vía administrativa y que puedan causar perjuicio al patrimonio público, los derechos subjetivos públicos o a los derechos o intereses colectivos.

Dicho medio de control tiene una connotación objetiva cuando persigue únicamente la protección del ordenamiento jurídico y subjetiva cuando, además, busca el restablecimiento de un derecho de la correspondiente entidad pública que se encuentre amparado en una norma jurídica. “Así las cosas, por acción de lesividad se entiende tanto el ejercicio de la acción de simple nulidad, o la de nulidad y restablecimiento del derecho, en ambos casos, con fundamento en actos administrativos adoptados por la Nación o por las demás

². Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Expediente 47830. C. P. Dr. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Sentencia del 9 de julio de 2014.

³. Consejo de Estado, sentencia No. 2004-06362 del 7 de mayo de 2015. Expediente N° 50001233100020040636201, C. P. Dr. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

⁴

. Consejo Superior de la Judicatura-Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Expediente Radicado N° 11001010200020180115500. M. P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS.

entidades públicas administrativas, los cuales impugna la entidad pública correspondiente persiguiendo los propósitos de una u otra acción”.

De acuerdo a lo anterior se observa que de la legislación mencionada debe ser conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que es la competente para resolver acciones de nulidad y restablecimiento del derecho – acción de lesividad previsto en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, en este caso, en cabeza del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN F al que deberá remitirse el expediente.

Pues esta Jurisdicción es la encargada de realizar el control y juzgamiento de los actos de las mismas autoridades públicas, en la medida que estudia su contenido, proyección y finalidad en el ejercicio de funciones estrictamente administrativas, la cual se exterioriza generalmente en actos administrativos unilaterales destinados a producir efectos jurídicos ...”

Dicha decisión ha sido reiterada por la **SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA** del Cuerpo Colegiado en mención, tales como providencia del 15 de mayo de 2019, Rdo. N° 110010102000201903480-00, M. P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS, y auto del 24 de abril de 2019, Rdo. N° 1100101020002019006230-00, M. P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ, en cuyos procesos se perseguía también la acción de Lesividad, dirimiéndose igualmente conflictos de competencia entre las jurisdicciones ordinaria y contenciosa administrativa, donde la Corporación asignó el conocimiento a ésta última.

Por último, la Corte Constitucional en sentencia de unificación **SU-182 del 2019**, Magistrada Ponente: DIANA FAJARDO RIVERA, expuso en lo relevante para el presente asunto lo siguiente:

*“(…) 66. A partir de esta norma, solo en casos excepcionales previstos legalmente, será posible revocar un acto sin el consentimiento del interesado. De lo contrario, las entidades tendrán que acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (de lesividad) para demandar ante un juez administrativo su propio acto; escenario en el cual también pueden solicitar medidas cautelares para suspender los efectos perjudiciales de un acto que consideren ilegal.
(…)*

(ix) Efectos de la revocatoria. La revocatoria directa solo tiene efectos hacia el futuro (ex nunc). La administración no puede recuperar los dineros que haya girado en una maniobra fraudulenta a través de este mecanismo, sino que debe acudir al juez administrativo, quién sí es competente para retrotraer todas las consecuencias que ocasionó un acto administrativo contrario a derecho.

(x) Alcance de la revocatoria y recurso judicial. La revocatoria unilateral es un mecanismo de control excepcional promovido por la propia administración. Esta no resuelve definitivamente sobre la legalidad de un acto administrativo, ni tiene la competencia para expulsar del ordenamiento un acto pensional y retrotraer sus efectos. Tanto la administración como los particulares podrán acudir ante el juez competente para resolver de forma definitiva las diferencias que surjan en torno a un reconocimiento pensional.” (subrayado propio)

Por su parte, el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios **mientras no hayan sido anulados por la**

jurisdicción de lo contencioso administrativo y perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los eventos señalados por dicha norma⁵.

Bajo ese entendido, nos encontramos frente a una típica Acción de Lesividad (entiéndase de nulidad y consecuente restablecimiento del derecho) que solo puede ser dirimida ante esa jurisdicción especial, no solo por expreso mandato de los artículos 88 y 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como se ha visto, sino también porque no le es dable a la Jurisdicción Ordinaria Laboral nulificar o invalidar un acto administrativo propiamente tal, así contenga el reconocimiento o negación de derechos propios del trabajador, lo que se deduce así mismo del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, que alude a los asuntos de que conoce la jurisdicción ordinaria laboral.

Entonces, con independencia que este caso corresponda o no a la seguridad social de un servidor público, no es ello lo que constituye el factor determinante de la competencia en este caso concreto, por cuanto, lo pretendido es que se declare la nulidad de un acto administrativo, expedido por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, controversia frente a la cual, este Despacho carece de jurisdicción.

Por lo expuesto se propone conflicto negativo de jurisdicciones y se ordena la remisión del expediente a la Corte Constitucional, quien tiene la facultad para dirima el conflicto, de acuerdo con el numeral 11º del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICUATRO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN-ANTIOQUIA,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que este Despacho carece de Jurisdicción, para conocer la demanda de la referencia.

SEGUNDO: PROPONER conflicto negativo de jurisdicciones con el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN.**

TERCERO: REMITIR el expediente a la **CORTE CONSTITUCIONAL,** para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE

**MÁBEL LÓPEZ LEÓN
JUEZ**

⁵ Los eventos que consagra el Artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo son los siguientes: 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho; 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos; 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto; 5. Cuando pierdan vigencia.

Firmado Por:
Mabel Lopez Leon
Juez
Juzgado De Circuito
Laboral 024
Medellin - Antioquia

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **234a772f700f5798b2fcf7149f168f74b39f79b38aead88bedcf1dcf8f99f239**

Documento generado en 19/09/2022 11:21:05 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>