



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN
Medellín, tres (03) junio de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO:	05001 33 33 036 2020 00336 00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LESIVIDAD
DEMANDANTE:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
DEMANDADO:	RUTH ELENA MURIEL RESTREPO
ASUNTO:	DECLARA FALTA DE JURISDICCION Y REMITE A LOS JUZGADOS LABORALES DEL CIRCUITO DE MEDELLIN
AUTO INTERLOCUTORIO	No. 576

I. ANTECEDENTES

Por intermedio de apoderado judicial, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, presenta demanda en uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en su matiz de lesividad, procurando que se declare la nulidad de unos actos administrativos proferidos por esa entidad mediante los cuales se reconoció sustitución pensional en favor de la señora MURIEL RESTREPO RUTH ELENA, con ocasión del fallecimiento del MEDINA ZAPATA JOSE AUGUSTO DE JESUS.

Ahora bien, en aras de definir la competencia jurisdiccional, se dispuso exhortar a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN y a EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN, para que remitieran, en relación con el señor JOSÉ AUGUSTO DE JESÚS MEDINA ZAPATA, quien en vida se identificó con CC No. 3.580.579, y se encontraba disfrutando de pensión de vejez inicialmente a cargo de Empresas Públicas de Medellín E.S.P y luego compartida con el ISS hoy COLPENSIONES, remitieran los soportes documentales que dieran cuenta de la calidad de empleado público o trabajador oficial que ostentaba para el momento de su última cotización al Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

En respuesta a lo anterior, se recibe oficio de COLPENSIONES, en la cual indica que “(...) del contenido de la Resolución N° 19 de 1988, evidenciamos que su **último cargo fue de Operador de Tanques, categoría 504, centro de costo 1213 en la División Abasto y Tratamiento y Acueducto, lo que hace presumir, sin que sea un aspecto concluyente, que tenía la condición de trabajador oficial** (...)”. Destacado fuera de texto.

De igual manera, manifiesta la entidad demandante en el predicho oficio que, en tanto, se demanda la nulidad de un acto expedido por una autoridad administrativa, una Entidad del Estado, para nada importa o es determinante conocer si el demandado o beneficiario ilegal de la prestación económica tuvo o no la condición de servidor público o trabajador particular, pues, en cualquiera de estos eventos, la competencia siempre recaerá en el Juez Administrativo, ya que se trata de una acción de lesividad.

Aunado a lo anterior, se arrima oficio 20210130083783 suscriptor por Jefe Unidad Compensación y Beneficios de EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN, en el cual se informa que “(...) el señor JOSE AUGUSTO DE JESUS MEDINA ZAPATA, laboró en esa entidad desde el 26 de septiembre de 1961 hasta el 06 de diciembre de 1987, al momento de su desvinculación se desempeñaba como **Operador de Tanques**, cargo que ocupó como empleado público. Para la fecha de retiro del señor Medina Zapata continuo ostentado la calidad de empleado público dado que Empresas Públicas de Medellín por su naturaleza de establecimiento público autónomo según el Acuerdo No. 58 del 06 de agosto de 1955 mediante el cual se creó Empresas Públicas de Medellín (...)”. Destacado fuera de texto.

II. CONSIDERACIONES

Debe definir el Despacho si es competente para conocer del presente asunto, conforme a las reglas trazadas por la Ley 1437 de 2011, especialmente las normas que regulan el conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto, sea lo primero decir que la jurisdicción es la potestad propia de la función jurisdiccional del poder público, que se concreta en la posibilidad de impartir justicia sobre los diferentes conflictos o situaciones que deban tramitarse y resolverse de conformidad con los principios, parámetros y disposiciones del ordenamiento jurídico.

En ese contexto, corresponde al constituyente definir quiénes ejercen jurisdicción, cómo se divide y en qué forma se ejerce, dependiendo, en cada caso en concreto, de los supuestos de hecho que sean sometidos a definición judicial.

El fraccionamiento que hace el ordenamiento jurídico en materia de jurisdicción y de competencia, tiene fundamento en los principios de pragmatismo y de especialidad, por cuanto permite facilitar el acceso de las personas a jueces especializados en las diferentes materias del derecho, circunstancia que contribuye a solucionar, de manera más eficiente y expedita, las controversias sometidas a consideración de la administración de justicia¹.

En este orden de ideas, el artículo 104 del CPACA establece que la **Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo** está instituida para **conocer** además de lo dispuesto en la Constitución Política y en las leyes especiales, de controversias y litigios originados en actos, contratos hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo, en las que estén involucradas las entidades públicas o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Así mismo, igualmente señala dicha disposición que esta jurisdicción conoce, entre otros, 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 (...)”.

Seguidamente, el artículo 105 ibídem, establece expresamente los asuntos que no son objeto de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, señalando en el numeral 4 que “(...) Artículo 105. 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 (...)”.

A su turno, el artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 2º de la Ley 712 de 2001, indica que la Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social, **conoce** entre otros de: “(...) 1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo (...)” y “(...) 4. *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* (...)”, último numeral modificado por el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012.

Ahora bien, importa precisar que, en relación a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales, la jurisprudencia y la doctrina han clasificado la prestación del servicio público en diversas modalidades jurídicas, bien que se observen las formas legales o constitucionales o que simplemente se efectúe la labor por el servicio público. En seguimiento de este concepto la relación laboral puede ser estatutaria o contractual.

En la primera (*estatutaria*), se presentan los elementos integrantes del acto administrativo laboral. El empleado público, como se denomina a quien es vinculado bajo esta modalidad, debe ser nombrado y requiere llenar las exigencias legales de posesión y ejercicio del cargo. La relación que se plantea en este caso, es típicamente administrativa por la calidad de funciones del Estado y el interés general frente a los asociados.

En la segunda (*contractual*), se presenta una relación bilateral conmutativa, mediante la cual el servidor público, llamado en este caso Trabajador Oficial y la administración pública

¹ Sentencia Consejo de Estado 3 de agosto del 2006 Exp. 76001-23-31-000-2005-03993-01(32499)

contratan la prestación de los servicios, discutiendo las condiciones, duración, remuneración del trabajo, sin embargo, el acuerdo de voluntades no puede desconocer el mínimo de derechos ni los principios fundamentales laborales, ni la real intención de los contratantes.

Específicamente en lo que tiene que ver con los empleos del trabajador oficial son los señalados en la ley para ser desempeñados por personas naturales, vinculadas mediante una relación contractual, regulado por disposiciones especiales.

Al respecto, vale la pena resaltar que en el ordenamiento jurídico colombiano y el régimen legal de los servidores públicos contempla la clasificación y la diferencia respectiva entre empleado público, la cual su vinculación es legal y reglamentaria, por otra parte están los trabajadores oficiales quienes se vinculan a través de contrato individual de trabajo (relación laboral) y los contratistas de prestación de servicios vinculados a través de contrato estatal.

En este sentido, como se mencionó en precedencia y conforme a la Doctrina nacional, el Trabajador Oficial quien se vincula con la administración a través de contrato individual de trabajo (relación laboral), por regla general son trabajadores oficiales quienes laboran en las empresas industriales y comerciales del Estado, del nivel nacional y territorial, y en las sociedades de economía mixta con predominio del capital oficial que la jurisprudencia ha definido como superior al 90%.

Por excepción, son trabajadores oficiales, quienes laboran en la construcción y sostenimiento de obras públicas en la administración central y en los establecimientos públicos, tanto nacional como territorial.

De igual manera, se predica que los empleos del trabajador oficial son los señalados en la ley para ser desempeñados por personas naturales, vinculadas mediante una relación de tipo contractual, regulado por disposiciones especiales.

El Trabajador Oficial desempeña entonces un empleo público que debe encontrarse incorporado en las respectivas plantas de personal.

El legislador ha señalado diversos criterios para identificar estos empleos:

- Criterio Orgánico: Tiene en cuenta la naturaleza jurídica de la entidad u organismo estatal y el carácter de adscripción o vinculación a un organismo.
- Criterio Funcional: Se fundamenta en la naturaleza de las actividades o funciones específicas asignadas al empleo.

En este orden de ideas, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado² ha establecido:

*“(...) Ahora bien, de acuerdo con lo establecido por los artículos 5° del decreto 3135 de 1.968, 3° del decreto 1848 de 1.969 y 3° del decreto 1950 de 1.973, **son trabajadores oficiales las siguientes personas:***

1. Las que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias en labores o actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas.

2. Las que prestan sus servicios en establecimientos públicos en actividades de construcción y mantenimiento de obras públicas y en aquellas otras actividades que los estatutos determinen como susceptibles de ser desempeñadas por trabajadores oficiales.

3. Las que prestan sus servicios en Empresas Industriales y Comerciales del Estado, salvo las que desarrollan actividades de dirección o confianza determinadas en los estatutos.

4. Las que prestan sus servicios en sociedades de Economía Mixta con capital público superior al cincuenta por ciento y menor del noventa por ciento del capital

² 3 Sección Segunda C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren radicación 0554-08

social, según lo ha interpretado la jurisprudencia, lo mismo que las que prestan sus servicios en Sociedades de Economía Mixta con capital público igual o superior al noventa por ciento del capital social en actividades diferentes a las de dirección y de confianza determinadas en los estatutos.

Esto deja ver que la ley ha escogido por regla general el criterio orgánico, es decir, el que se refiere a la clase de organismo en que se prestan los servicios para calificar la naturaleza del vínculo, para establecer las excepciones a esa regla general, la ley ha acudido al criterio de la naturaleza de la actividad o función desempeñada.

La característica principal de estos trabajadores oficiales, consiste en que se encuentran vinculados a la administración mediante un contrato de trabajo, lo cual los ubica en una relación de carácter contractual laboral semejante a la de los trabajadores particulares; la consecuencia más importante de esta relación contractual laboral consiste en que las normas a ellos aplicables constituyen apenas un mínimo de garantías a su favor, de modo que es posible discutir las condiciones laborales, tanto al momento de celebrar el contrato como posteriormente por medio de pliego de peticiones, los cuales pueden dar por resultado una convención colectiva, un pacto colectivo; debe tenerse en cuenta, sin embargo, que si se trata de trabajadores de un servicio público no pueden hacer huelga; **el régimen jurídico que se aplica a estos trabajadores oficiales es en principio de derecho común, y en consecuencia, los conflictos laborales que surjan, son de competencia de los jueces laborales (...)**. Destacado fuera de texto.

Ahora bien, en reciente pronunciamiento del 28 de marzo de 2019, venido del más alto Juez Contencioso³, al resolverse un asunto con idéntica situación fáctica, en donde el problema jurídico es si “¿La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de aquellos procesos donde se demanda un acto administrativo expedido por una entidad de previsión social de carácter público en el que reconoce un derecho a favor de un empleado del sector privado, por ser la parte demandante una entidad pública?, se concluye lo siguiente;

“(…) 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.

³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A Magistrado: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019) Referencia: Nulidad Radicación: 11001-03-25-000-2017-00910-00 (4857) Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones Demandado: Héctor José Vázquez Garnica Temas: Acción de lesividad, falta de jurisdicción, recurso de reposición

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** (...)

Sin embargo, no siempre que esté inmersa la discusión que el Estado propone sobre lo decidido en un acto administrativo propio, la competencia estará radicada en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En efecto, debe tenerse en cuenta que la «acción de lesividad» carece de naturaleza autónoma desde su concepción inicial 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.⁴

Actualmente, es una facultad-deber no un medio de control específico regulado expresamente en la Ley 1437 de 2011 y para su ejercicio la entidad u órgano estatal deberá acudir a los mecanismos procesales que regula el respectivo estatuto procedimental, aunque generalmente lo hace a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. De ahí que tradicionalmente este concepto se asocie exclusivamente con este medio procesal.

(v) 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.

4 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A.. -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.

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.

(vi) Caso concreto

El recurrente arguye que la acción de «lesividad» busca que las entidades públicas puedan impugnar sus propias decisiones, correspondiendo en todo caso su conocimiento a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Frente a ello, es innegable que el legislador fijó unas reglas claras para la distribución de competencias entre la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social. **En este sentido, se reitera que las controversias sobre la seguridad social de un trabajador oficial o del sector privado, no son de conocimiento de esta jurisdicción sino de la ordinaria, independientemente de la forma en que se reconoció o negó el derecho y de la parte que formule la demanda.**

Al revisar la Resolución GNR 096330 del 16 de mayo de 2013⁵ objeto de demanda en este asunto, se observa que el trabajador sobre el cual recayó el reconocimiento, laboró al servicio de empleadores del sector privado⁶ y la indemnización sustitutiva de pensión proviene de la afiliación y cotizaciones al sistema general pensional vigente para la época del retiro, por lo tanto la discusión que se suscita respecto del acto administrativo, que por demás conllevaría un restablecimiento automático del derecho, escapa del conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Es necesario indicar que si bien la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de estado mediante providencia interlocutoria remitió por competencia un asunto similar para

su reparto en los juzgados administrativos,⁷ lo cierto es que en aquella decisión no se analizó la situación esbozada en esta providencia sobre la falta de jurisdicción y solo se hicieron consideraciones relacionadas con 1- el medio de control invocado, 2- el que correspondía según las pretensiones y/o finalidades de la demanda, y 3- de acuerdo con ello concluyó que esta corporación no era competente para decidir sobre el tema en razón de la cuantía del posible restablecimiento automático que se generaría de llegar a prosperar lo pretendido. Por esta razón lo remitió a los juzgados administrativos para que decidieran lo pertinente. (...)

Conclusión

De acuerdo con lo anterior las pretensiones formuladas por Colpensiones deben resolverse por la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social, por lo tanto no se repondrá la decisión tomada y se ordenará actuar de conformidad con lo decidido. (...)”. Destacado fuera de texto

CASO EN CONCRETO. Aquí se discute en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en su matiz de lesividad, la nulidad de un acto, en el cual la entidad demandante concede una pensión de sobreviviente (sustitución pensional), pues, en su momento –en el acto acusado– consideró que, por parte de la señora RUTH ELENA MURIEL RESTREPO se reunían los requisitos exigidos para tal efecto en calidad de compañera permanente respecto del causante señor José Augusto de Jesús Medina Zapata.

Ahora bien, sin perjuicio de lo informado por EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN, se tiene que, con la antedicha respuesta se arrió copia del contrato de trabajo No. 3620, fechado del 25 de septiembre de 1961, el cual da cuenta de la vinculación del señor José Augusto de Jesús Medina Zapata, en condición de trabajador de EPM, primero, en el oficio de recorredor Superintendencia Acueducto (Bocatomo Acueducto) y, luego, como operador de tanques.

En este sentido, destáquese lo establecido en el Decreto 3136 de 1968:

“(…) ARTÍCULO 5. Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales.

En los estatutos de los Establecimientos Públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo (...)”. Destacado fuera de texto.

De igual manera, **nótese como el oficio, tal como se expresa en los soportes documentales arrimados (boletas de personal) desempeñado siempre por el señor Medina Zapata correspondió al de bocatomero, recorredor, operador de tanques, lo cual, no es otra cosa que actividades de sostenimiento de obras públicas que corresponden a trabajadores oficiales**, tal como lo señala el Consejo de estado al clasificar en dicha condición a **“(…) Las que prestan sus servicios en establecimientos públicos en actividades de construcción y mantenimiento de obras públicas y en aquellas otras actividades que los estatutos determinen como susceptibles de ser desempeñadas por trabajadores oficiales (...)**”, o como lo establece el precitado artículo 5 del Decreto 3135 de 1968, **“(…) actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo (...)**”.

Así las cosas, no queda duda que, **la vinculación del señor Medina Zapata a EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN, fue en condición de trabajador oficial en labores de mantenimiento de obras públicas, vinculado mediante contrato de trabajo**, tal como se aprecia en ítems 40-42 del expediente digitalizado, razón por la cual, el asunto no corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por no acreditarse uno de los supuestos de que trata el artículo 104 numeral 4 del Código de Procedimiento Administrativo

7 Radicado 110010325000201700719 00 (3702-2017) Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones, Demandado Leonor Osma de Palacios, auto del 30 de abril de 2018.

y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), debiendo remitirse a la Jurisdicción Ordinaria Laboral, para lo de su competencia.

Lo anterior, en atención a que, tal como lo establece el artículo 105 del CPACA, **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** (...)” y, por el contrario, en los términos previstos en el artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 2º de la Ley 712 de 2001, es **la Jurisdicción Ordinaria**, en sus especialidades laboral y de seguridad social, la competente para **conocer** de: “(...) **1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo** (...)” y “(...) 4. *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* (...)”, último numeral modificado por el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012.

En este mismo contexto y acogiendo las argumentaciones logradas por el Consejo de Estado en la providencia del 28 de marzo de 2019 citada en líneas anteriores, los operadores judiciales⁸ se han venido pronunciando recientemente, indicando que, pese a que la demanda, en casos similares como el que ahora ocupa la atención de este Juez Administrativo, sea instaurada por parte de una entidad pública, invocando el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad) y mediante la formulación de una pretensión anulatoria de un acto administrativo, tales aspectos por sí solos, teniendo en cuenta lo consagrado en el numeral 4º del artículo 104 y el artículo 105 de la Ley 1437 de 2011, cuando disponen que esta jurisdicción solo conoce de los procesos relativos a la seguridad social de los empleados públicos y a su vez excluye el conocimiento de esta jurisdicción de cualquier conflicto de carácter laboral surgido entre las entidades públicas y los trabajadores oficiales o de aquellos derivados directa o indirectamente de un contrato de trabajo, no alcanzan a adscribir en la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competencia para conocer del asunto, toda vez que éste tiene como fundamento esencial, dejar sin efectos un reconocimiento pensional efectuado por la entidad pública demandante a un trabajador particular, en este caso, como ocurre con la pensión de sobreviviente en relación con el fallecido señor Medina Zapata, cuya vinculación fue como trabajador en virtud de contrato de trabajo, lo que indica que tal asunto está circunscrito en definitiva a una **controversias sobre la seguridad social de un trabajador oficial o del sector privado**, razón por la cual su conocimiento resulta ajeno a las regulaciones contenidas en la Ley 1437 de 2011, en atención a que no es la naturaleza del acto (acto administrativo) en el que se consagra el derecho discutido, ni la calidad de pública de la demandante, lo relevante para definir la competencia en el *sub lite*, sino la naturaleza del asunto en torno al cual gira la presente controversia que, enmarcada respecto de la seguridad social (pensiones) de un afiliado o beneficiario (ex trabajador oficial vinculado mediante contrato de trabajo) y la entidad administradora de pensiones (acá COLPENSIONES), lo que de conformidad con lo consagrado en el numeral 44 del artículo 2º de la Ley 712 del 05 de diciembre de 2001, que fuera modificado por el artículo 622 del CGP, que a su vez subrogó el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, cuyo juez en ejercicio de sus competencias y mecanismos procesales, es quien debe adoptar la solución del conflicto respecto del reconocimiento pensional así planteado.

Aduce también el referente jurisprudencial en mención, que cuando COLPENSIONES niega por medio de resolución una pensión a un trabajador particular, al expedir acto administrativo, por esa sola circunstancia el litigio no sería automáticamente de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, pues, el criterio orgánico en casos como el presente debe dar paso a uno material referido al contenido del litigio, relacionado en este asunto con la seguridad social de un trabajador particular, por lo que, no sería de recibo entonces, a título de ejemplo, que todas las pensiones por aportes (artículo 7º Ley 71 de 1988), fueran de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa solo porque el actor en algún momento de su vida laboral haya prestado sus

⁸ TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA. MAGISTRADA PONENTE: DUFAY CARVAJAL CASTAÑEDA. Radicación: 66001-23-33-000-2018-00007-00. Mayo 10 de 2019.

servicios a una entidad pública, en cuanto es indudable que tal aspecto no es concluyente para determinar la jurisdicción.

En tal virtud, se explica que por el solo hecho de que dichos derechos pensionales se decidan negativa o positivamente a través de actos administrativos, no cambia la jurisdicción competente para conocer de la controversia, siendo, por tanto, la jurisdicción ordinaria laboral la competente para decidir sobre conflictos como el presente cuando se trata de un trabajador particular o trabajador oficial, 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”.

Insiste también el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la providencia referida de fecha 28 de marzo de 2019, en que, pese a que el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Disciplinaria, al dirimir conflictos de competencia suscitados entre las jurisdicciones de lo contencioso administrativo y la ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social, ha venido asignando competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando se trata de demandas presentadas por las entidades de previsión social de carácter público, con base en que i) 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, lo cierto es que, tales decisiones que definieron los mencionados conflictos de jurisdicción en casos similares, dejaron de lado: “(...) (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 dio 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, no siempre que esté inmersa la discusión que el Estado propone sobre lo decidido en un acto administrativo propio, la competencia estará radicada en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo anterior por cuanto: “(...) *debe tenerse en cuenta que la “acción de lesividad” carece de naturaleza autónoma desde su concepción inicial 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* (...)”.

En consecuencia, en tratándose de conflictos originados de las relaciones laborales y con la seguridad social **no es la naturaleza del acto administrativo la que determina la competencia**, sino **combinación de la materia objeto de conflicto y el vínculo laboral, sin que sea determinante la forma de reconocimiento o negativa del derecho**, razón que, en el presente asunto que se trata de **un trabajador oficial el causante respecto de quien se discute el derecho pensional aquí controvertido**, cuya vinculación se logró a través de contratos de trabajo, la Jurisdicción competente para asumir el conocimiento es la Ordinaria en su especialidad Laboral.

Conforme a lo anterior, se impone entonces dar aplicación a lo normado por el artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en tanto prevé: “(...) **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. (...)”.

Fuerza de lo considerado en este proveído, estima este juzgador que este Despacho Judicial carece de jurisdicción para adelantar el presente medio de control, en consecuencia, su conocimiento y trámite debe recaer sobre la Jurisdicción Ordinaria Laboral, en los términos señalados en el artículo 11 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 8 de la Ley 712 de 2001, según el cual “(...) *En los procesos que se sigan en contra de las entidades que conforman el sistema de seguridad social integral, **será competente el juez laboral del circuito del lugar del domicilio de la entidad de seguridad social demandada** o el del lugar donde se haya surtido la reclamación del respectivo derecho, a elección del demandante. En los lugares donde no haya juez laboral del circuito conocerá de estos procesos el respectivo juez del circuito en lo civil (...)*”, en este caso, se remitirá a los Juzgados Laborales del Circuito Medellín, en tanto, la entidad demandada tiene domicilio en todo el territorio nacional.

Por lo anteriormente expuesto, el **JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

R E S U E L V E

PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE JURISDICCIÓN para conocer del proceso de la referencia por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, **REMITIR** el expediente electrónico al competente, esto es, a los **JUZGADOS LABORALES DEL CIRCUITO DE MEDELLIN - REPARTO**, para lo de su cargo, por conducto de la Secretaría del Despacho.

TERCERO: Súrtase la anotación correspondiente en el sistema de gestión judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FRANKY GAVIRIA CASTAÑO
Juez

JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN
Siendo las ocho de la mañana (8:00A.M) del día de hoy CUATRO (04) DE JUNIO DE 2021 se notifica a las partes la providencia que antecede por anotación en Estados.
CARLOS JAIME GOMEZ OROZCO Secretario

Firmado Por:

FRANKY HENRY GAVIRIA CASTAÑO

JUEZ

JUEZ - JUZGADO 036 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE 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:

77d4a053fecbb4d4b53b312aa7f8e9e6e690579107c989b5a4b01339394adac

Documento generado en 03/06/2021 09:06:54 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>