



**JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**

Medellín, cinco (05) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

<b>RADICADO:</b>	05001 33 33 036 <b>2021 00177 00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LESIVIDAD
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES</b>
<b>DEMANDADO:</b>	MARÍA GRACIELA GAVIRIA VALENCIA
<b>ASUNTO:</b>	<b>DECLARA FALTA DE JURISDICCION Y REMITE A LOS JUZGADOS LABORALES DEL CIRCUITO DE MEDELLIN</b>
<b>AUTO INTERLOCUTORIO</b>	<b>No. 874</b>

**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 MARÍA GRACIELA GAVIRIA VALENCIA, con ocasión del fallecimiento del señor JOAQUIN GUILLERMO CADAVID PEREZ.

Ahora bien, en aras de definir la competencia jurisdiccional, se dispuso exhortar a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES) - GERENCIA DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS, para que remitiera, en relación con el fallecido señor JOAQUIN GUILLERMO CADAVID PEREZ, quien en vida se identificó con CC No. 3.407.141 y se encontraba disfrutando de pensión de vejez según Resolución No. 9284 del 2002, los soportes documentales que dieran cuenta de la calidad de *empleado público o trabajador oficial* que ostentaba éste para el momento de su última cotización al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, acompañado del respectivo histórico de cotizaciones.

En respuesta a lo anterior, se recibe oficio de COLPENSIONES, en el cual se indica que “(...) *el presente asunto NO ES DE CARÁCTER LABORAL, ni COLPENSIONES funge como Patrono, sino como ADMINISTRADORA DE PENSIONES, del REGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA, por lo tanto, es un asunto PENSIONAL. (...)*”.

Ahora bien, el precitado oficio es acompañado del histórico de cotizaciones en pensiones del señor JOAQUIN GUILLERMO CADAVID PEREZ, (REPORTE DE SEMANAS COTIZADAS EN PENSIONES), del cual se destaca el siguiente resumen:

[1]Identificación Aportante	[2]Nombre o Razón Social	[3]Desde	[4]Hasta	[5]Último Salario	[6]Semanas	[7]Lic	[8]Sim	[9]Total
2013300011	GALPON EL PARAISO	14/02/1972	14/04/1972	\$660	8,71	0,00	0,00	8,71
2012300276	ESTAMPAR	09/05/1972	01/06/1972	\$660	3,43	0,00	0,00	3,43
2016106489	EDINSA	10/07/1972	17/04/1973	\$1.290	40,29	0,00	0,00	40,29
2018403559	CAFETERIA OCCIDENTE	21/05/1974	12/07/1974	\$930	7,57	0,00	0,00	7,57
2042300065	FABRICATO	22/04/1975	31/12/1982	\$17.790	401,57	0,00	0,00	401,57
2042300065	FABRICA DE HILADOS Y	01/01/1983	31/03/1983	\$15.327	12,86	0,00	0,00	12,86
2042300065	FABRICA DE HILADOS Y	01/05/1983	31/12/1994	\$474.461	609,00	5,86	0,00	603,14
890900308	TEXTILES FABRICATO T	01/01/1995	31/01/1995	\$254.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	TEXTILES FABRICATO T	01/02/1995	30/04/1995	\$158.000	12,86	0,00	0,00	12,86
890900308	FABRICATO S A	01/05/1995	31/05/1995	\$281.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/06/1995	30/06/1995	\$242.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/07/1995	31/07/1995	\$260.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	TEXTILES FABRICATO	01/08/1995	31/08/1995	\$326.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/09/1995	30/09/1995	\$283.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/10/1995	31/10/1995	\$281.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	TEXTILES FABRICATO	01/11/1995	30/11/1995	\$300.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/12/1995	31/12/1995	\$551.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/01/1996	31/01/1996	\$369.000	4,29	0,00	0,00	4,29

890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/02/1996	29/02/1996	\$302.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICATO S A	01/03/1996	31/03/1996	\$348.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICATO S A	01/04/1996	30/04/1996	\$416.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/05/1996	31/05/1996	\$360.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	TEXTILES FABRICATO T	01/06/1996	30/06/1996	\$343.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICATO S A	01/07/1996	31/07/1996	\$431.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICATO S A	01/08/1996	31/08/1996	\$380.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICATO S A	01/09/1996	30/09/1996	\$391.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/10/1996	31/10/1996	\$471.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/11/1996	30/11/1996	\$412.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/12/1996	31/12/1996	\$778.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/01/1997	31/01/1997	\$506.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/02/1997	28/02/1997	\$350.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/03/1997	31/03/1997	\$475.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/04/1997	30/04/1997	\$383.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	TEXTILES FABRICATO T	01/05/1997	31/05/1997	\$388.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	TEXTILES FABRICATO T	01/06/1997	30/06/1997	\$415.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	TEXTILES FABRICATO T	01/07/1997	31/08/1997	\$402.000	8,57	0,00	0,00	8,57
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/09/1997	31/10/1997	\$415.000	8,57	0,00	0,00	8,57
890900308	TEXTILES FABRICATO T	01/11/1997	30/11/1997	\$402.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	TEXTILES FABRICATO T	01/12/1997	31/12/1997	\$415.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	TEXTILES FABRICATO T	01/01/1998	28/02/1998	\$473.000	8,57	0,00	0,00	8,57
890900308	TEXTILES FABRICATO S	31/03/1998	31/03/1998	\$489.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICATO SA	01/04/1998	31/05/1998	\$473.000	8,57	0,00	0,00	8,57

[1]Identificación Aportante	[2]Nombre o Razón Social	[3]Desde	[4]Hasta	[5]Último Salario	[6]Semanas	[7]Lic	[8]Sim	[9]Total
890900308	FABRICATO SA	01/06/1998	30/06/1998	\$489.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICATO SA	01/07/1998	31/08/1998	\$473.000	8,57	0,00	0,00	8,57
890900308	FABRICATO SA	01/09/1998	31/10/1998	\$489.000	8,57	0,00	0,00	8,57
890900308	FABRICATO SA	01/11/1998	30/11/1998	\$473.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICATO SA	01/12/1998	31/12/1998	\$489.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICATO SA	01/01/1999	28/02/1999	\$552.000	8,57	0,00	0,00	8,57
890900308	FABRICATO SA	01/04/1999	30/04/1999	\$552.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICATO SA	01/06/1999	30/06/1999	\$570.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICATO SA	01/07/1999	31/08/1999	\$552.000	8,57	0,00	0,00	8,57
890900308	FABRICATO S A	01/09/1999	31/10/1999	\$570.000	8,57	0,00	0,00	8,57
890900308	FABRICATO S A	01/11/1999	30/11/1999	\$552.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICATO S A	01/12/1999	31/12/1999	\$570.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/01/2000	29/02/2000	\$603.000	8,57	0,00	0,00	8,57
890900308	FABRICA DE HILADOS Y	01/03/2000	31/03/2000	\$611.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICATO S A	01/04/2000	30/04/2000	\$603.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICATO S A	01/05/2000	31/12/2000	\$611.000	34,14	0,00	0,00	34,14
890900308	FABRICATO S A	01/01/2001	31/12/2001	\$664.000	51,43	0,00	0,00	51,43
890900308	FABRICATO S A	01/01/2002	31/01/2002	\$715.000	4,29	0,00	0,00	4,29
890900308	FABRICATO S A	01/02/2002	28/02/2002	\$429.000	2,57	0,00	0,00	2,57
[10] TOTAL SEMANAS COTIZADAS:								1.435,71
[11] SEMANAS COTIZADAS CON TARIFA DE ALTO PREGO (INCLUIDAS EN EL CAMPO 10 "TOTAL SEMANAS COTIZADAS"):								0,00

#### RESUMEN DE TIEMPOS PÚBLICOS NO COTIZADOS A COLPENSIONES

El siguiente resumen **INFORMATIVO** refleja los periodos laborados en el sector público y no cotizados al ISS hoy Colpensiones.

[12]Identificación Empleador	[13]Nombre o Razón Social	[14]Desde	[15]Hasta	[16]Último Salario	[17]Semanas	[18]Lic	[19]Sim	[20]Total
NO REGISTRA INFORMACIÓN								
								[21]TOTAL SEMANAS REPORTADAS:

#### RESUMEN TIEMPO PÚBLICO SIMULTÁNEO CON TRADICIONAL (67 - 94) Y POST 94

El siguiente resumen refleja los periodos laborados que presentan simultaneidad, es decir aquellos en los que usted prestó servicios para varios empleadores en el mismo periodo de tiempo.

[22]Desde	[23]Hasta	[24]Semanas Simultáneas
NO REGISTRA INFORMACIÓN		
		[25] TOTAL SEMANAS SIMULTÁNEAS:

[26]TOTAL SEMANAS (cotizadas[10] + reportadas tiempos públicos[21] - simultáneos[25])	1435,71
---	---------

## 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 justicia<sup>1</sup>.

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 número 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 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.

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

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.

Ahora bien, en **reciente pronunciamiento del 28 de marzo de 2019, venido del más alto Juez Contencioso<sup>2</sup>**, 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, cuando 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.*

<sup>2</sup> 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

**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 (...)**

**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.<sup>3</sup>

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,**

3 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.

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.

#### **(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 2013<sup>4</sup> objeto de demanda en este asunto, se observa que el trabajador sobre el cual recayó el reconocimiento, laboró al servicio de empleadores del sector privado<sup>5</sup> 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,<sup>6</sup> 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 MARÍA GRACIELA GAVIRIA VALENCIA se reunían los requisitos exigidos para tal efecto en calidad de cónyuge respecto del causante, señor JOAQUIN GUILLERMO CADAVID PEREZ.

Ahora bien, se aprecia del reporte de semanas cotizadas arrojada en respuesta al requerimiento previo extendido por el Despacho, que la totalidad de las semanas de cotización –*tiempo de servicios*– que corresponden a **toda la vida laboral** del fallecido señor JOAQUIN GUILLERMO CADAVID PEREZ, se logra **en el sector privado**, sobre lo cual, el Juez Administrativo, en voces de la normativa en cita y de cara con el aludido precedente, no podrá emitir juicio alguno, en tanto, cualquier discusión que se suscite en torno a **la seguridad social de un trabajador oficial o del sector privado, no son de conocimiento de esta jurisdicción independientemente de la forma en que se reconoció o negó el derecho y de la parte que formule la demanda**, en tales casos, debe, tendrá que ser objeto de solución judicial ante el juez natural, en ese caso, la Jurisdicción Laboral.

Lo anterior, en atención a que, 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 judiciales<sup>7</sup> 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

<sup>6</sup> Radicado 110010325000201700719 00 (3702-2017) Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones, Demandado Leonor Osma de Palacios, auto del 30 de abril de 2018.

<sup>7</sup> TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA. MAGISTRADA PONENTE: DUFAY CARVAJAL CASTAÑEDA. Radicación: 66001-23-33-000-2018-00007-00. Mayo 10 de 2019.

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 (*sustitución pensional*) en relación con el fallecido señor Cadavid Pérez, cuya vinculación fue siempre como trabajador particular 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 un 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 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, en veces ha asignado la 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 particular 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. (...)*”.

De igual manera, se estima que este Despacho 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 MEDELLÍN - 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 **SEIS (06) DE AGOSTO 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**

**036**

**Juzgado Administrativo**

**Antioquia - Medellin**

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:

**5f55a0ecaef779eafa723c194a8ae9a7eff295cabdb500314b926919bbc1fd2d**

Documento generado en 05/08/2021 10:11:39 a. m.

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