

REPUBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

Expediente No.: 110013342-046-2019-00216-00
DEMANDANTE: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE
PENSIONES - COLPENSIONES
DEMANDADO: CARLOS JULIO MENDEZ MONTAÑEZ
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

I. ASUNTO

Procede el despacho a pronunciarse respecto del recurso de reposición interpuesto por la apoderada de la parte demandante, en memorial visible a folios 109-111 del expediente, contra el auto que declaró la falta de jurisdicción y ordenó remitir el expediente a los Jueces Laborales del Circuito de Bogotá.

II. ANTECEDENTES

1. Del recurso

La apoderada recurrente manifiesta que en el presente asunto se demanda la nulidad de un acto administrativo expedido por una autoridad administrativa, que resultó contrario a derecho, que en su sentir, no es determinante conocer si el demandado o beneficiario ilegal de la prestación económica tuvo o no la condición de servidor público o trabajador particular, ya que en cualquiera de esos dos eventos, la competencia siempre recaería en el juez administrativo, a tratarse de una acción de lesividad.

Hizo referencia al pronunciamiento del 8 de mayo de 2008 del Consejo de Estado, expediente N° 250002325000200213231-01 (0949-2006), en el que se indicó que la acción de lesividad es equivalente a la acción de nulidad y restablecimiento del

derecho que ejercen los particulares con el fin de cuestionar la legalidad de un acto administrativo concreto y tiene entre otras características, que en ella la administración comparece al proceso en calidad de demandante, buscando obtener la nulidad de un acto administrativo expedido por ella, invocando las causales previstas en el artículo 84 del C.C.A.

III. CONSIDERACIONES

En lo atinente al recurso de reposición contra las providencias, el artículo 242 del CPACA prevé:

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

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

Ahora bien, el artículo 318 del CGP, dispone:

“ARTÍCULO 318. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDADES. (...)

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

En el presente caso, el auto recurrido fue notificado por estado el 2 de marzo de 2020 y la parte demandante presentó el recurso de reposición el 4 del mismo mes y año, por ende, se cumplen los requisitos para su estudio.

Sin embargo, el Despacho advierte que no repondrá la decisión contenida en el auto del 28 de febrero de 2020 (fls. 96-99), manteniendo el criterio expuesto según el cual, en los conflictos de carácter laboral, ésta Jurisdicción sólo tiene la competencia para conocer de aquellos asuntos cuando los mismos provengan de una relación legal y reglamentaria, es decir, de los empleados públicos, así como de las controversias que se susciten con ocasión de su seguridad social, siempre y cuando su régimen se encuentre administrado por una entidad pública. Se reitera que, como se encuentra acreditado con la documentación allegada al proceso, la relación existente entre las partes se derivó de una forma contractual

privada, evidenciándose cotizaciones al sistema pensional a través de su empleador “TORRES COLMENARES JUAN DE J”.

Por tanto, al establecer la jurisdicción que debe conocer de los litigios suscitados en lesividad y en relación con personas naturales como usuarios y/o afiliados del sistema de seguridad social integral, debe observarse el tipo de vínculo que se suscita entre las partes, es decir, puesto que sí y solo si existe una relación legal y reglamentaria la competencia radica en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, mientras que si surge entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores privados y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan, se trata de un asunto que tramita la Jurisdicción Laboral Ordinaria.

El Despacho insiste que, frente a lo dicho, la Sección Segunda del Consejo de Estado en auto del 28 de marzo de 2019¹, a través del cual también se resolvió un recurso de reposición contra la decisión que declaró la falta de jurisdicción en tratándose de un asunto de lesividad en donde COLPENSIONES demandó a un particular, explicó de forma detallada las reglas de competencia que se atribuyen en los asuntos de seguridad social del sector privado, así:

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

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

(...) al excluir expresamente del objeto de esta jurisdicción todos aquellos conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y los trabajadores oficiales.

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

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, expediente N° 11001-03-25-000-2017-00910-00 (4857)

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

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

(...)

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

El artículo 2.º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 2.º de la Ley 712 y artículo 622 de la Ley 1564, precisa que las controversias que se susciten entre los afiliados y beneficiarios con las entidades administradoras y prestadoras de los servicios de seguridad social, serán de competencia de la justicia ordinaria, salvo cuando la discusión surja entre servidores públicos regidos por una relación legal y reglamentaria y una administradora de derecho público como se anotó en aparte anterior – artículo 104.4 Ley 1437-.

(...)

De acuerdo con lo anterior, la jurisdicción ordinaria laboral puede pronunciarse sobre la legalidad del reconocimiento de un derecho derivado de la relación laboral o de la seguridad social, independientemente de la forma en que este se produzca. V.gr:

a- Es natural que la jurisdicción ordinaria conozca de las controversias que proponen los trabajadores del sector privado afiliados a una entidad de previsión social, por ejemplo, una AFP, 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.

(...)

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.

(...)

(iv) La «acción de lesividad» como facultad - deber que tiene la administración para demandar sus propios actos -.

(...)

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.

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.” (Subraya el Despacho).

Conforme a lo expuesto por el Consejo de Estado se tiene por cierto que la administración está facultada para demandar sus propios actos administrativos, pero los mismos no se circunscriben únicamente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sino que dicha facultad legal esta instituida para que una entidad demande su propio acto administrativo por no poder ser revocado directamente y por ende acude al camino procesal adecuado y ante el juez de la causa para que juzgue la legalidad del reconocimiento de la decisión adoptada.

La pretensión de la entidad demandante se circunscribe a declarar la nulidad de las resoluciones por medio de las cuales se reconoció la pensión de invalidez al señor Carlos Julio Méndez Montañez, que de acuerdo con los actos administrativos demandados, se comprueba que el demandado realizó cotizaciones al sistema pensional a través de su empleador “*TORRES COLMENARES JUAN DE J*”, por tanto, no medió algún tipo de relación legal y reglamentaria con el Estado. En consecuencia, este asunto hace parte de la órbita de asuntos de la jurisdicción ordinaria laboral.

Así las cosas, ante la imposibilidad de atender las reglas de competencia establecidas en la Ley 1437 de 2011 en cuanto a la calidad del demandado, al no acreditarse que este sea servidor público, hace que el asunto no sea de competencia de esta jurisdicción, sino que por el contrario el juez natural es el juez laboral por ser quien conoce de las cuestiones en seguridad social que no vienen derivados de vinculaciones legales o reglamentarias, con independencia de la forma en que se adoptó la decisión cuestionable.

Por las razones expuestas, la decisión no se repondrá, pues es claro que este Juzgado carece de Jurisdicción y Competencia para conocer el asunto, que corresponde a la Justicia Ordinaria Laboral, como lo dispone el artículo 2º de la Ley 712 de 2001 que modificó Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social² y el 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, entendiéndose que se trata de una controversia “*referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan*”, y que además, no existió vinculación de carácter legal o reglamentario del demandado, sino que se trata de un trabajador

² **ARTÍCULO 2o.** El artículo 2o. del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social quedará así:

Artículo 2o. Competencia General. La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:

1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo.
2. Las acciones sobre fuero sindical, cualquiera sea la naturaleza de la relación laboral.
3. La suspensión, disolución, liquidación de sindicatos y la cancelación del registro sindical.
4. **Las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.**

Expediente No.: 110013342-046-2019-00216-00
DEMANDANTE: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
DEMANDADO: CARLOS JULIO MENDEZ MONTAÑEZ
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

independiente y por tanto, el Despacho, dispondrá remitir las diligencias a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá – Reparto- , para su conocimiento.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo Oral de Bogotá.

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el auto del 28 de febrero de 2020, por medio del cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer del presente asunto, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Reconózcase personería adjetiva a la abogada Any Alexandra Bustillo González, identificada con C.C. N° 1.102.232.459 y T.P. N°. 284.823 del C.S de la J., como apoderada de la parte demandante, en los términos del memorial poder visto a folio 100 del expediente.

TERCERO: Por Secretaría, dar cumplimiento al numeral segundo del auto del 28 de febrero de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
JUEZ

JUZGADO 46 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ D.C.

Hoy 27 de JULIO de 2020 se notifica el auto anterior por
anotación en el Estado No.

MARÍA DEL PILAR CORCHUELO SAAVEDRA
SECRETARIA