



Cartagena de Indias D.T. y C., veintinueve (29) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

UTILIZADO
SIGLO XXI

Acción	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-23-33-000-2019-00047-00
Accionante	COLPENSIONES
Accionado	RAMIRO DE JESÚS PINEDA SALAZAR
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Recurso de reposición – no revoca auto que declara falta de jurisdicción</i>

I.- PRONUNCIAMIENTO

Revisada la actuación cumplida en el asunto, se verifica que el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de reposición en contra del auto que declaró la falta de jurisdicción en el presente asunto, y ordenó remitir el proceso a la oficina de reparto, para que sea distribuido entre los Jueces Laborales de Cartagena, a fin de que avoquen su conocimiento¹.

II.- ANTECEDENTES

2.1 La Providencia

Por medio de auto del 20 de mayo de 2019, se realizó el estudio de admisión de la demanda adelantada por COLPENSIONES contra el señor RAMIRO DE JESÚS PINEDA SALAZAR, pretendiendo la nulidad de las Resoluciones No. 010368 del 29 de agosto de 2007, proferida por el Instituto de Seguro Social, hoy Colpensiones, por medio del cual se le reconoció una pensión de vejez al demandado.

En dicha oportunidad, el Despacho expuso que, dado que tras haber realizado un estudio del expediente, se encontró que la vinculación laboral del señor Pineda Salazar, en los dos últimos periodos objetados por el demandante, corresponde como empleador del demandado, la Universidad de San Buenaventura, como consta en la Resolución No. 010368 de 2007; en ese orden de ideas, el empleador se constituye como una persona jurídica de utilidad común organizada como fundación sin ánimo de lucro, de carácter privado, por tanto; esta Jurisdicción no tiene competencia para conocer de este caso.

¹ Folio 60-63 Cdno 1





Radicado No. 13-001-23-33-000-2019-00047-00

Advierte este Despacho que, de conformidad con los numerales 1, 5 y 6 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo; serán los Jueces Laborales los competentes para conocer de los conflictos laborales derivados de una relación labora que se suscite de conformidad con lo establecido en los numerales antes mencionados, en cita de la normatividad referida, encontramos que:

Artículo 2º. *Competencia general. La jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral y de seguridad social conoce de:*

5. La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad.

De acuerdo a lo anterior, le corresponde a este Tribunal declarar la falta de jurisdicción para tramitar la demanda, toda vez que los competentes son los jueces laborales de la jurisdicción ordinaria en vista que, por distribución de competencias entre la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la Ordinaria en su especialidad labora y se seguridad social de un trabajador oficial o del sector privado. No son de conocimiento del estamento Contencioso Administrativo, sino de la ordinaria; independiente de la forma en que se reconocido o negó el derecho y de la parte de formule la demanda, el demandado tenía vínculo laboral con una entidad del sector privado.

2.2 Recurso de reposición²

El 21 de mayo del presente año, la parte demandante interpuso recurso de reposición contra el auto de fecha 20 de mayo de 2019, que declaro la falta de jurisdicción para conocer del proceso y ordenó su remisión a los juzgados laborales del Circuito de Cartagena.

Afirma el apoderado de la parte demandante que, la competencia de la demanda de la referencia, se circunscribe a la llamada acción de lesividad; la cual no se encuentra consagrada en la legislación del país, sin embargo expresa el recurrente que la doctrina ha asimilado la acción antes referida en los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho por parte de una entidad publica cuando demanda su propio acto, acción que es

² Fol. 66 -77 cuaderno principal



Radicado No. 13-001-23-33-000-2019-00047-00

ejercida cuando no sea posible la revocatoria directa de los actos por parte de la entidad que lo expidió.

Expresa la entidad demandante que, el Consejo de Estado en sentencia del 22 de junio de 2001, afirma sobre el tema lo siguiente:

"La administración cuando advierte que expidió un acto administrativo particular que otorgado derechos a particulares, puede discutir su legalidad ante el juez administrativo, se constituye pues en demandante de su propio acto (...)

Conforme lo anterior, como motivos de inconformidad sobre la providencia que declaró la falta de jurisdicción, Colpensiones aduce que; en el caso concreto se trata de un debate sobre la legalidad de la Resolución No. 010368 del 29 de agosto de 2007 expedida por el Instituto de Seguro Social ISS, hoy Colpensiones, por medio de la cual se reconoció una pensión de vejez, razón por la que la jurisdicción competente para conocer del asunto en comento es la Contenciosa Administrativa.

Menciona que, se debe reponer el auto de fecha 20 de mayo de 2019, el cual declaró la falta de jurisdicción para conocer, tramitar y decidir la acción de lesividad interpuesta contra el señor Ramiro de Jesús Pineda Salazar, indicando que lo que se debate con la misma es, la legalidad de la Resolución No. 010368 de 29 de agosto de 2007 expedida por el instituto de seguros sociales – hoy Colpensiones, por medio de la cual se reconoció una pensión de vejez; señalando que, la jurisdicción competente para conocer del asunto es la contenciosa administrativa.

Alega que, lo que se busca con la acción de lesividad, es el estudio de la calidad de la resolución, expedida por la administradora colombiana de pensiones, en la cual se accede a reconocer un derecho pensional sin el cumplimiento de los requisitos legales, y como consecuencia la declaratoria de nulidad con el propósito de evitar prolongarse el detrimento generado con la expedición de dicho acto administrativo al sistema General de Participaciones.

Finalmente, sustenta sus argumentos, citando el auto del 26 de abril de 2018, proferido por el consejo superior de la judicatura, con ponencia del Magistrado Dr. Alberto Espinosa Bolaños, mediante el cual se dirime un conflicto de competencia presentado en una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho; así mismo resalta, la providencia del 18 de agosto de 2017, en cabeza



Radicado No. 13-001-23-33-000-2019-00047-00

de esa misma Corporación, en la cual la Magistrada Dra. Julia Emma Garzón de Gómez, resuelve un asunto similar.

III.- CONSIDERACIONES

Como sustento de la presente providencia, este Despacho abordara los siguientes puntos: I) Procedencia del recurso de reposición; II) Naturaleza jurídica de Colpensiones; y III) Procedencia de la Acción de lesividad.

3.1 Procedencia del Recurso de Reposición

En el caso sub examine, se observa que el recurso cumplió con los requisitos de forma establecidos por el artículo 242 del CPACA y por el inciso 3º del artículo 318 del C.G.P.

3.2 Naturaleza jurídica de Colpensiones y la UGPP

Comenzará este Despacho antes de resolver el recurso, mencionando la naturaleza jurídica de la Administradora colombiana de pensiones - COLPENSIONES, así como también la de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

En cuanto a la primera, la Ley 1151 de 2007 en su artículo 155, le dio origen como Institución de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida; y mediante el Decreto 4121 de 2011 artículo 1º, se menciona el carácter público de la misma de la misma:

ARTÍCULO 1o. NATURALEZA JURÍDICA. Cámbiase la naturaleza jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, Empresa Industrial y Comercial del Estado, al de Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo, para que ejerza las funciones señaladas en el presente decreto y en las disposiciones legales vigentes, con la finalidad de otorgar los derechos y beneficios establecidos por el sistema general de seguridad social consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política.

3.3 Interpretación de la acción de lesividad ³

A voces del H. Consejo de Estado; Se considera incorrecto aseverar que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de

³ Auto de fecha veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019), expedido por la subsección A sección segunda del H. Consejo de Estado, bajo la ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.



Radicado No. 13-001-23-33-000-2019-00047-00

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."

3.4. Caso Concreto

En el caso sub examine, se tiene que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; la Administradora Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES, solicita que se declare la nulidad de la Resolución N° 010368 del 29 de agosto de 2007, en el cual, le reconoció la pensión de vejez al señor. RAMIRO DE JESUS PIENDA SALAZAR.

Así las cosas, revisado el proceso para su admisión, este Magistrado en providencia de fecha 20 de mayo de esta anualidad, decide declarar la falta de jurisdicción para conocer del asunto, y ordenar remitirlo por medio de secretaria, a la oficina de apoyo de reparto, para que sea repartido entre los jueces laborales; bajo el argumento de que, el legislador fijó unas reglas para la distribución de competencias en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la ordinaria en su especialidad laboral – seguridad social; así mismo, como sustento de la anterior providencia, se dijo que, como la último lugar en donde prestó servicios el accionado, fue en la universidad San Buenaventura, y atendiendo a la naturaleza jurídica de la misma; la forma de vinculación se dió por medio de un contrato de trabajo, por lo cual el mismo,



Radicado No. 13-001-23-33-000-2019-00047-00

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 su especialidad laboral y de seguridad social con el fin de que el juez estudie el derecho, defina la irregularidad de lo decidido por la entidad y le ordene a esta que adopte las decisiones y haga los reconocimientos que correspondan, sin declarar la nulidad del acto administrativo

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

Así las cosas, pese a que el artículo 97 del CPACA, que regula la «Revocación de actos de carácter particular y concreto», establece que la autoridad deberá acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando el particular niega su consentimiento expreso para revocar el acto que le reconoció un derecho -cuando considere que este es contrario a la Constitución o a la ley-, esta norma no debe interpretarse en forma descontextualizada frente a la filosofía de la figura y el objeto de la jurisdicción, este último regulado en normas posteriores del mismo código, artículos 104-105.

Interpretar textualmente el artículo conllevaría a que dos jurisdicciones diversas, con postulados, estructura, procedimientos y facultades diferentes, puedan decidir sobre un mismo derecho subjetivo y respecto de un mismo régimen laboral o de seguridad social, con el único elemento diferenciador del juez natural del caso, consistente en la naturaleza de quién acude a demandar la decisión administrativa.

Radicado No. 13-001-23-33-000-2019-00047-00

Así, de acuerdo con lo anterior, el control y juzgamiento de los actos de las autoridades públicas, en desarrollo de esa actividad administrativa, corresponderá a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la medida que tal actividad revista en su contenido, proyección y finalidad en el ejercicio de funciones estrictamente administrativas, la cual se exterioriza generalmente en actos administrativos unilaterales destinados a producir efectos jurídicos o a través de los contratos estatales.

Adicionalmente se conoce con exactitud de lo que no conoce la Jurisdicción Administrativa, lo cual se encuentra estipulado en el artículo 105 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011 que a la letra reza:

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

(...)

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

(...)

Por otra parte, tenemos que el Legislador expidió la Ley 712 de 2001, la cual dispone en su artículo 2º, lo siguiente:

ARTICULO 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 laborales y de seguridad social conoce de:

CONFLICTO NEGATIVO DE JURISDICCIONES

(.. .)

4. Las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre /os afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y /as entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de /os actos jurídicos que se controviertan.

Evidentemente el presente litigio surge primero por un tema que es inherente al Sistema de Seguridad Social Integral; y segundo, se origina entre un trabajador oficial y la entidad administradora del sistema de pensiones- Colpensiones, por lo que la norma citada en precedencia se ajusta a los hechos descritos en las pretensiones del acto.



Radicado No. 13-001-23-33-000-2019-00047-00

ostentaba la calidad de trabajador privado; y en razón a ello, quien debía avocar el conocimiento era la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social.

Frente al anterior proveído, el accionante mediante memorial del 27 de mayo de 2019, presenta recurso de reposición; argumentado que, se trata de un debate sobre la legalidad de la Resolución No. 010368 del 29 de agosto de 2007 expedida por Colpensiones, donde hacen reconocimiento a una pensión de vejez, aduciendo que, la jurisdicción competente para conocer del asunto sería la Contenciosa Administrativa.

En miras de sustentar su posición en el presente asunto, esta Magistratura traerá a colación, la providencia de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de fecha 23 de marzo de 2017, con ponencia de la Magistrada Dra. Julia Emma Garzón de Gómez, dentro del proceso con radicación N° 110010102000201601940-00(12457-30), donde desató un conflicto de jurisdicciones entre el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva y el Tribunal Administrativo del Huila:

“Así pues, encuentra la Sala en aras a dirimir la controversia planteada, se procederá a atender la pretensión principal de la demanda, pues ésta se dirige al pronunciamiento por vía judicial de la reliquidación de la pensión reconocida mediante la Resolución No. GNR 308665 del 19 de noviembre de 2013 del señor OSCAR SILVA ALDANA y que consecuencia de lo anterior se emita una nueva resolución en la que se le reconozcan todos los factores salariales del último año laborado.

Como primera medida, en materia de Seguridad Social, el Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) en su artículo 104 numeral 4° consagra lo siguiente:

Artículo 104. *De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.*
(...)

4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.





Radicado No. 13-001-23-33-000-2019-00047-00

Con todo lo afirmado, al ser el objeto de la litis una controversia relacionada con el Sistema de Seguridad Social Integral, la competencia para conocer el asunto, radica en la Jurisdicción Ordinaria, tal como lo dispone el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001, sentido en el que se dirimirá el presente conflicto.

Por lo anterior, la Sala encuentra acierto en lo manifestado por el Juez Administrativo, al identificar la calidad de trabajador oficial del demandante, circunstancia que sin lugar a dudas, establece el conocimiento del juez laboral del presente asunto.

Por lo anterior y de conformidad con lo expuesto en el tema en estudio, se remitirán las diligencias al TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE NEIVA -ALA QUINTA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA LABORAL, para lo de su competencia."

Dicho lo anterior, a folio 42 obra la Resolución N° 010368 de 2007, donde se hace mención a que, el último patrono del demandado fue la Universidad San Buenaventura, siendo esta una institución de carácter privado, tal como consta en el artículo 2º de su estructura orgánica, en la que se hace mención a que "La Universidad de San Buenaventura es una persona jurídica de utilidad común organizada como fundación sin ánimo de lucro, de carácter privado, fundada y regentada desde su origen por la Comunidad Franciscana Provincia de la Santa Fe de Colombia, con autonomía dentro de los límites señalados por la Constitución Política de la República de Colombia, las leyes y el Concordato vigente suscrito entre la Santa Sede y el gobierno colombiano."

En ese sentido, es claro para este Despacho que, el señor Ramiro de Jesús Pineda Salazar, ostentaba la calidad de trabajador privado; razón suficiente para comprender ante que jurisdicción se dirimen sus conflictos, como quiera que, de su vínculo contractual nace el acceso a la administración de justicia; aunado a ello y en virtud del postulado de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, se tiene que; los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales, se encuentran excluidos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; con más razón cuando el conflicto es de índole privado, que escapa al ámbito y conocimiento del Juez Contencioso Administrativo.

Finalmente, Considera esta célula judicial que las pretensiones formuladas por Colpensiones deben dirimirse ante la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, por lo tanto no se repondrá la decisión tomada y se ordenará actuar de conformidad con lo decidido.





Radicado No. 13-001-23-33-000-2019-00047-00

Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Bolívar, adoptan las siguientes

DECISIONES:

PRIMERO: NO REPONER el auto de fecha 20 de mayo de 2019, por lo expresado en los considerando de este proveído.

SEGUNDO: NOTIFICADA esta decisión, **DESE** cumplimiento a lo ordenado en la parte resolutive el auto de fecha 20 de mayo de 2019, conforme a las razones expresadas en este proveído.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado