



**Rama Judicial del Poder Publico**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

Barranquilla, D.E.I. y P., treinta (30) de junio dos mil veintidós (2022).

Radicado	08-001-33-33-006-2016-00071-00
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP
Demandado	Emilia Guadalupe Riofrio Portilla
Jueza	Lilia Yaneth Álvarez Quiroz

### I. ASUNTO A DECIDIR

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho interpuesto por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, contra la señora Emilia Guadalupe Riofrio Portilla de conformidad con el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011:

### II. ANTECEDENTES

#### 2.1. Pretensiones

Como pretensiones de demanda, la actora presentó las que a continuación se transcriben:

**Primero:** Que se declare la nulidad parcial de la resolución N° 0082 de 1993, a través de la cual la empresa Puertos de Colombia reconoce una pensión especial de jubilación proporcional al señor Jeremías Salazar Asprilla (Q.E.P.D) a partir del 16 de mayo de 1993, en cuantía de \$399.854.38.

**Segundo:** Que se declare la nulidad parcial de la Resolución N° 000805 de 29 de julio de 2011 mediante la cual se reconoció pensión de sobreviviente a la señora Emilia Guadalupe Riofrio Portilla, en un 50% y se dejó en suspenso el otro 50% restante.

**Tercera:** Que se declare la nulidad parcial de la resolución de la Resolución N° RDP 053454 de 20 de noviembre de 2013, a través de la cual se revoca la parte motiva de la resolución 000805 de 29 julio de 2011, y reconoce pensión de sobreviviente a la demandada en un 100%.

**Cuarta:** Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la señora Emilia Guadalupe Riofrio Portillo como beneficiaria de la prestación, reintegrar a favor de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la protección Social UGPP, el valor de los dineros cancelados por concepto de las mesadas pensionales, producto del reconocimiento pensional efectuado de manera irregular a través de las resoluciones aquí demandadas.

**Quinta:** Que sean indexados los valores que deban reintegrarse, al momento de cancelarse los mismos.

**Sexto:** Que se condene en costas y gastos del proceso a la parte demandada.

## 2.2. Hechos

Al realizar el estudio del cuerpo de la demanda y sus anexos, como fundamentos fácticos de las pretensiones de demanda, se resumen los siguientes:

**Primero:** El señor Jeremías Salazar Asprilla (Q.E.P.D), quien en vida se identificó con la cédula de ciudadanía N°2.488.973 de Buenaventura, nació el 23 de marzo de 1933.

**Segundo:** El causante prestó los siguientes tiempos de servicios al Estado.

Empresa Puertos Colombia, Terminal Marítimo de Barranquilla, desde el 30 de julio de 1979 hasta el 15 de mayo de 1993.

**Tercero:** A través de la Resolución N°0082 de 1993 el Gerente de la Empresa Puertos de Colombia, Terminal Marítimo de Barranquilla, reconoció una pensión de jubilación especial proporcional a favor del señor Jeremías Salazar Asprilla, en cuantía \$399.854.38, equivalente al 66.65% del promedio mensual de lo devengado en el último año de servicios, a partir del 16 de mayo de 1993, fecha de retiro del trabajador.

**Cuarto:** El señor Jeremías Salazar Asprilla, falleció el día 16 de diciembre de 2010, según Registro Civil de defunción obrante en el expediente administrativo.

**Quinto:** el Grupo Interno de Trabajo del Ministerio de la Protección Social GIT, mediante Resolución N°000805 del 29 de julio de 2011 reconoció pensión de sobrevivientes a favor de la señora Emilia Guadalupe Riofrio Portilla con C.C N°31386574 de Buenaventura, en calidad de cónyuge del causante, a partir del 17 de diciembre de 2010, en cuantía de \$1.194.113.04, equivalente al 50% de la pensión del causante, ordenó el pago a favor de la beneficiaria de \$8.358.791.28, por concepto de mesadas causadas y dejó en suspenso el otro 50% de la pensión.

**Sexto:** mediante solicitud de fecha 7 de marzo de 2012, la señora Riofrio Portilla en calidad de cónyuge beneficiaria de la pensión del causante solicitó ante la UGPP, el pago del 50% de la pensión de sobreviviente que se había dejado en suspenso, solicitud que fue resuelta mediante Resolución RDP N° 16109 del 10 de abril de 2013, por la UGPP negó el acrecimiento pensional solicitado.

**Séptimo:** La UGPP mediante auto ADP 010818 del 24 de julio de 2013 ordenó la práctica de pruebas frente al reconocimiento pensional y la sustitución de la pensión del señor Salazar Asprilla (Q.E.P.D), por cuanto luego de realizada la revisión integral de la pensión, se encontraron serias inconsistencias y la señora Emilia Guadalupe Riofrio Portilla dio su consentimiento para revocar la resolución mediante la cual se reconoció pensión al causante.

**Octavo:** A Través de la Resolución N° RDP 041606 del 09 de septiembre de 2013 la UGPP no accedió a una solicitud de revocatoria directa de la Resolución N° 0082 del 01 de enero de 1993.

N y R No. 08-001-33-33-006-2016-00071-00  
 Demandante: UGPP  
 Demandado: Emilia Guadalupe Riofrio portilla

**Noveno:** La UGPP con la expedición de la Resolución RDP N° 53454 del 20 de noviembre de 2013, revocó la parte motiva pertinente y el artículo tercero de la Resolución N° 00805 del 29 de julio de 2011, y en consecuencia reconoció la pensión de sobrevivientes causada por el fallecimiento del señor Jeremías Salazar Asprilla quien se identificó con la cédula de ciudadanía N° 24.88973 de Buenaventura, a favor de la señora Emilia Guadalupe Riofrio Portilla, con cédula de ciudadanía N° 31.386.574 expedida en Buenaventura, en calidad de cónyuge supérstite, en cuantía equivalente al 100% de la pensión, a partir del 17 de diciembre de 2010, día siguiente al fallecimiento del causante de la prestación.

**Décimo:** en virtud de lo manifestado y teniendo en cuenta que el reconocimiento de la pensión convencional del señor Salazar Asprilla es ilegal, de acuerdo a las irregularidades encontradas en el proceso de revisión, pues se determinó que no le asistía derecho al mismo en los términos efectuados, procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las resoluciones que reconocieron y modificaron las mismas.

### 2.3. Fundamentos de derecho, normas violadas y concepto de violación.

Como fundamentos de derecho, normas violadas y concepto de su violación, presentó la parte actora los argumentos que a continuación se resumen:

*Normas superiores: Artículo 4, 48, 83, 95 de la Constitución Política,*

*Convención colectiva vigente 1991-1993 Terminal Marítimo y Fluvial de Barranquilla de Empresa de Puertos de Colombia*

#### 2.3.1 Concepto de violación

Con el reconocimiento pensional efectuado al demandado, se vulnera abiertamente el artículo 4 de la Constitución Política, el cual establece:

*“La Constitución es norma de normas, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”*

Lo anterior, teniendo en cuenta que la misma norma indica que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, entendiéndose en sentido amplio como fuente generadora de Derechos, como lo es la Resolución N° 0082 de 1993, que ordenó el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación en concordancia con el artículo 113 de la Convención Colectiva de Trabajo vigente para los años de 1991-1993 del Terminal Marítimo y Fluvial de Barranquilla, se aplicarán las normas Constitucionales, por ser esta norma de normas.

Igualmente, se vulnera el principio de sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, el cual se encuentra consagrado en el inciso sexto del artículo 48 de la Constitución Política, modificado por el acto Legislativo 01 de 2005.

Por otra parte, respecto a la violación de la Convención Colectiva vigente 1991-1993 del Terminal Marítimo y Fluvial de Barranquilla, Empresa de Puertos de Colombia, con

N y R No. 08-001-33-33-006-2016-00071-00  
Demandante: UGPP  
Demandado: Emilia Guadalupe Riofrio portilla

fundamento en la cual se reconoció erradamente la pensión de jubilación especial proporcional al causante, por cuanto se incluyeron en la liquidación de la misma 49 días no trabajados (no se descontaron en la liquidación de la prestación 49 días de faltas no remuneradas al causante).

## 2.4. Contestación de la Demanda

### 2.4.1. Parte demandada Emilia Guadalupe Riofrio Portilla

Mediante auto de fecha 07 de noviembre de 2019, habiéndose agotado el trámite de notificación a la demandante sin que esta compareciera al proceso, se ordenó designar como curadora Ad Litem a la abogada Grace Manjarrez González, quien fue notificada del auto mencionado en fecha 19 de noviembre de 2019 al correo electrónico [gmanjarres@castronieto.co](mailto:gmanjarres@castronieto.co).

Vencido el término correspondiente, no se evidencia en el expediente digital contestación de la demanda por parte de la abogada designada.

## 2.5. Alegatos

### 2.5.1 Parte Demandante

El apoderado de la demandante presentó oportunamente alegatos de conclusión, ratificándose en los hechos y pretensiones de la demanda, de la siguiente manera:

*En el caso del señor Jeremías Salazar, se avizora que Puertos de Colombia, para efectos de otorgar el reconocimiento pensional en favor del señor Salazar Asprilla, tuvo en cuenta **13 años, 7 meses y 27 días de servicios prestados en favor del Estado**, lo que conllevó a que el reconocimiento de la pensión convencional se concediera en un porcentaje del 66.65%.*

*Sin embargo, se efectuó una revisión integral de la pensión concedida al causante señor Jeremías Salazar Asprilla, en la cual se encontraron inconsistencias, puesto que se tuvo en cuenta un tiempo de servicio superior al que realmente fue prestado por el causante.*

*Pues bien, respecto al tiempo de servicios prestado por el señor Jeremías Salazar, se observa que realmente prestó servicios en favor de la Empresa Puertos de Colombia por un tiempo total de 13 años, 6 meses y 5 días, y no de 13 años, 7 meses y 27 días, pues el señor Salazar Asprilla, **tuvo un total 49 días de faltas no remuneradas, tiempo este que no fue descontado de la liquidación**, muy a pesar que fue advertido en la Resolución No. 0083 de 1993, a través de la cual se otorgó el reconocimiento de la pensión convencional en favor del causante.*

*Bajo esos términos, y teniendo en cuenta que el señor Salazar Asprilla, prestó sus servicios en favor de la Empresa Puertos de Colombia por 13 años, 6 meses y 5 días, es más que evidente que el porcentaje aplicado al momento de liquidar la prestación pensional, esto es 66.65%, es superior al que realmente debía aplicarse el cual es 66.51%; lo que permite concluir que el señor Jeremías Salazar devengó una prestación en un valor que no correspondía, situación que a todas luces contraría abiertamente lo dispuesto en la Convención Colectiva de Trabajo 1991 – 1993, artículo 113.*

*Aunado a ello, se avizora que a través de las Resoluciones No. 000805 del 29 de julio de 2011, y No. RDP 053454 del 20 de noviembre de 2013, se reconoció en favor de la señora Emilia Guadalupe Riofrio Portilla, una pensión de sobrevivientes*

N y R No. 08-001-33-33-006-2016-00071-00  
 Demandante: UGPP  
 Demandado: Emilia Guadalupe Riofrio portilla

*en la cuantía que venía percibiendo el señor Jeremías Salazar Asprilla, por ende, estos actos administrativos también contrarían la Convención Colectiva, pues, se reitera, al momento de efectuar la liquidación de la prestación causada por el señor Salazar, se tuvieron en cuenta tiempos de servicios que no fueron prestados por el causante, por ende, dichos tiempos de servicios no debían ser computados al momento de efectuar la liquidación de la pensión proporcional.*

*Finalmente, es pertinente recalcar que, además de la flagrante vulneración a la Convención Colectiva de Trabajo 1991 – 1993, los actos administrativos enjuiciados también vulneran la normatividad constitucional, específicamente el principio de sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, contenido en el artículo 48 superior.*

*Por lo antes expuesto, y como quiera esta defensa ha probado la falsa motivación con la que fueron expedidos los actos administrativos demandados, rogamos a su señoría, se sirva conceder las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad de dichos actos administrativos y otorgando el restablecimiento del derecho en favor de nuestra mandante.*

### **2.5.2 Parte demandada**

La curadora ad Litem de la parte demandada dentro del presente proceso no radicó alegatos de conclusión dentro del término correspondiente.

### **2.5.3. Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público no emitió pronunciamiento dentro del presente proceso.

## **III. TRAMITE PROCESAL**

- La demanda fue presentada ante la jurisdicción contenciosa administrativa en fecha 10 de mayo de 2016 y repartida a esta judicatura en la misma fecha<sup>1</sup>.
- La presente demanda fue admitida en fecha 10 de mayo de 2016 y se ordenó correr traslado de la medida cautelar<sup>2</sup>.
- Mediante auto de fecha 27 de junio de 2016, en el trámite de notificación se ordenó emplazar a la parte demandada<sup>3</sup>.
- Mediante auto de fecha 07 de noviembre de 2019, se designó curadora ad litem de la parte demandada<sup>4</sup>.
- Mediante auto de fecha 05 de agosto de 2021, se negó la medida cautelar<sup>5</sup>.
- Mediante auto de fecha 05 de agosto de 2021, se fijó el litigio, y se incorporaron pruebas para dictar sentencia anticipada<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Expediente digital (Archivo 05 Acta de Reparto)

<sup>2</sup> Expediente digital (Archivo 06 Admisión Demanda)

<sup>3</sup> Expediente digital (Archivo 09 Auto Ordena Emplazamiento)

<sup>4</sup> Expediente digital (Archivo 11 Auto Designa Curador)

<sup>5</sup> Expediente digital (Archivo 13 Auto Niega Medida)

<sup>6</sup> Expediente Digital (Archivo 14 Fija litigio Incorpora Pruebas)

N y R No. 08-001-33-33-006-2016-00071-00  
Demandante: UGPP  
Demandado: Emilia Guadalupe Riofrio portilla

- Mediante auto de fecha 19 de agosto de 2021, se ordenó correr traslado para alegar<sup>7</sup>.

#### IV. CONSIDERACIONES.

##### 4.1. Validez de la actuación.

Revisadas las actuaciones procesales, no observa este Juzgado irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado.

##### 4.2. Problema jurídico:

De conformidad con los hechos y pretensiones de la demanda y advirtiendo que la misma no fue contestada por la parte demandada, se procede a fijar el litigio en los siguientes términos:

Se deberá determinar si al momento de reconocimiento pensional del señor Jeremias Salazar Asprilla, se vulneró lo dispuesto en la Convención Colectiva de Trabajo 1991 – 1993, artículo 113, al reconocerse un porcentaje superior al tiempo efectivamente laborado, para lo cual se estudiará la legalidad de la resolución 0082 de 1993 por la cual se efectuó el reconocimiento, verificando si fue expedida con violación a las normas en que debió fundarse y con falsa motivación. Por consiguiente se revisará la validez de las resoluciones posteriores a ésta, esto es la Resolución 805 de 2011, mediante la cual se reconoció la pensión de sobreviviente del causante, a la señora Emilia Guadalupe Riofrio Portilla en un 50%, y la resolución RDP053454 del 20 de noviembre de 2013 que reconoció la pensión de sobreviviente acrecentando en un 100%.

##### 4.3. Tesis del Juzgado:

En el presente asunto, se sostendrá la tesis que al demandante no le asiste la razón y los actos administrativos demandados gozan de plena presunción de legalidad, al no haberse probado que el tiempo de servicio tomado como base para la liquidación del reconocimiento pensional era errado, y por el contrario se encuentra probado en el plenario que fueron descontados de la liquidación del tiempo efectivamente prestado los 49 días en los cuales el causante no prestó sus servicios.

##### 4.4. Marco jurídico.

###### 4.4.1 La competencia para conocer demandas de nulidad y restablecimiento del derecho que interpone la administración en contra de un acto propio relativo a la seguridad social

Clausula general de competencia en controversias referentes al sistema de seguridad social. Los numerales 4º y 5º del artículo 2º del CPTSS<sup>8</sup> disponen la cláusula general de competencia de la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral y de la seguridad social, para conocer controversias derivadas de la relación de trabajo o que tengan relación con el sistema de seguridad social. En particular, el numeral 4º prevé que *“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*

<sup>7</sup> Expediente Digital (Archivo 14 Auto Corre traslado para alegar)

<sup>8</sup> Modificados por el artículo 1º de la Ley 362 de 1997, luego, por el artículo 2º de la Ley 712 de 2001 y, finalmente, por el artículo 622 del Código General del Proceso.

N y R No. 08-001-33-33-006-2016-00071-00  
 Demandante: UGPP  
 Demandado: Emilia Guadalupe Riofrio portilla

*administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos*". Por su parte, el numeral 5º prevé que le corresponde el conocimiento de *"La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad"*.

El Consejo de Estado<sup>9</sup>, la Corte Suprema de Justicia<sup>10</sup> y la Corte Constitucional<sup>11</sup> han resaltado que la cláusula general de competencia implica que la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral y de la seguridad social, tiene la competencia preferente y residual para conocer las controversias que versen sobre asuntos de derecho laboral o referentes al sistema de seguridad social. Por esta razón, la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción de lo contencioso administrativo sólo serán competentes para conocer controversias que versen sobre estas materias si existe una regla o *cláusula especial de competencia* que les asigne el conocimiento de determinado tipo de conflictos.

Cláusula especial de competencia para conocer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la propia administración. La *"acción de lesividad"* es la acción mediante la cual la administración demanda la nulidad de los actos administrativos que ella misma ha proferido<sup>12</sup>. Esta acción es una *"fórmula garantística"*, en tanto permite a las entidades públicas someter sus propias decisiones a escrutinio judicial cuando no ha sido posible que éstas pierdan su fuerza ejecutoria por medio de la revocatoria directa, a pesar de *"estar viciadas en su convencionalidad, constitucionalidad o legalidad"*<sup>13</sup>. La acción de lesividad tiene como objeto (i) proteger los *"intereses propios de la administración"*<sup>14</sup> en aquellos eventos en los que los efectos del acto administrativo le resultan perjudiciales, (ii) salvaguardar el *"ordenamiento jurídico superior"*<sup>15</sup>; y (iii) evitar que las situaciones irregulares motivadas por los actos de la administración "puedan causar perjuicio al patrimonio público, los derechos subjetivos públicos o a los derechos e intereses colectivos"

El artículo 97 del CPACA, en concordancia con el inciso 1º artículo 104 ibídem, prevé una cláusula especial de competencia en virtud de la cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene la competencia exclusiva para conocer las acciones de lesividad<sup>16</sup>. En particular, el artículo 97 dispone que los actos administrativos que hayan modificado "una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría", no podrán ser revocados "sin el consentimiento previo, expreso y escrito del

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia 1822-2020 de 2021. Allí se lee: *"en cuanto a las reglas de competencia de la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social, encontramos que 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 el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012 o CGP, 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"*.

<sup>10</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia APL2642-2017 de 2017. Allí se lee: *"[e]s cierto que uno de los principales logros de la Ley 100 de 1993 fue el de unificar en un solo estatuto el sistema de seguridad social integral, al tiempo que la Ley 712 de 2001 le asignó a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, el conocimiento de las controversias surgidas en razón del funcionamiento de tal sistema, como así lo prevé el artículo 2º, numeral 4º (...)"*.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencias C-111 de 2000 y C-1027 de 2002.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia T-136 de 2019. *"La acción de lesividad se entiende ejercida cuando la administración funge como demandante contra uno de los actos que ella misma profirió y contra la persona a la que van dirigidos los efectos jurídicos del acto atacado"*. Ver también, Sentencia T-121 de 2016.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, T-139 de 2019.

<sup>14</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Providencia 110010102000202000952 00 (17697-40) de 2020.,

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del diez (10) de julio de dos mil catorce (2014). C.P., Luis Artemo Cantillo Rojas. Ver también, Corte Constitucional, auto 316 del 17 de junio de 2021

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia T-136 de 2019. *"La acción de lesividad se entiende ejercida cuando la administración funge como demandante contra uno de los actos que ella misma profirió y contra la persona a la que van dirigidos los efectos jurídicos del acto atacado"*. Ver también, Sentencia T-121 de 2016.

N y R No. 08-001-33-33-006-2016-00071-00  
 Demandante: UGPP  
 Demandado: Emilia Guadalupe Riofrio portilla

respectivo titular”. Por lo tanto, si la “autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”. El inciso 1º del artículo 104 ibídem, por su parte, establece que la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para conocer las controversias y litigios originados en actos administrativos “sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas”.

Competencia para conocer acciones de lesividad de actos administrativos relacionados con la seguridad social. La Corte Constitucional, mediante el Auto 316 de 2021, el Consejo de Estado<sup>17</sup> y el Consejo Superior de la Judicatura<sup>18</sup> han sostenido que la jurisdicción de lo contencioso administrativo –no la jurisdicción ordinaria- tiene la competencia exclusiva para conocer las acciones de lesividad incluso en aquellos eventos en los que la administración demanda actos que versan sobre asuntos laborales o de la seguridad social. Lo anterior, por tres razones:

**Primero**, la cláusula general de competencia de la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral y de la seguridad social, en principio, no comprende la facultad de *declarar la nulidad* de actos administrativos que versen sobre asuntos laborales o referentes a la seguridad social<sup>19</sup>. El numeral 4º del artículo 2º del CPTSS dispone que los jueces laborales tienen competencia para conocer las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social, incluidas las que tiene origen en los actos administrativos. Sin embargo, en aquellos eventos en los que se cuestiona un acto administrativo referente a la seguridad social, por regla general, la competencia de los jueces laborales se limita a verificar si dicho acto desconoció un derecho prestacional subjetivo del interesado, no tiene como objetivo verificar si el acto administrativo, en sí mismo considerado, contraviene la Constitución o la ley y, por esta razón, debe ser declarado nulo.

**Segundo**, los artículos 97 y 104 del CPACA disponen que la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene la competencia exclusiva para conocer *todas* las acciones de lesividad contra actos administrativos que estén “*sujetos al derecho administrativo*”, con independencia de la materia sobre la que estos actos versen. Esto es así, dado que por medio de la acción de lesividad se debaten “*intereses propios de la administración*”<sup>20</sup>, los cuales deben ser resueltos por el juez administrativo.

**Tercero**, la acción de lesividad “*no tiene una naturaleza autónoma, lo que implica que para ejercerla se debe acudir a las acciones contenciosas de simple nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho*”<sup>21</sup>. La competencia para conocer de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho es de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 138 del CPACA).

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 11 de mayo de 2016. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 28 de octubre de 2016 C.P. Cesar Palomino Cortés.

<sup>18</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, providencia 110010102000202000952 00 (17697-40) de 2020.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B” Sentencia 1822-2020 de 2021. Allí se lee: “*en cuanto a las reglas de competencia de la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social, encontramos que 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 el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012 o CGP, 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*”. Ver también, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia APL2642-2017 de 2017. Allí se lee: “[e]s cierto que uno de los principales logros de la Ley 100 de 1993 fue el de unificar en un solo estatuto el sistema de seguridad social integral, al tiempo que la Ley 712 de 2001 le asignó a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, el conocimiento de las controversias surgidas en razón del funcionamiento de tal sistema, como así lo prevé el artículo 2º, numeral 4º (...)”.

<sup>20</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, providencia 110010102000202000952 00 (17697-40) de 2020.,

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, providencia 0005-11 de 2016

N y R No. 08-001-33-33-006-2016-00071-00  
Demandante: UGPP  
Demandado: Emilia Guadalupe Riofrio portilla

**Regla de decisión.** De la jurisprudencia transcrita, particularmente, del Auto 316 de 2021, la Sala Plena extrae la siguiente regla de decisión para el presente caso: **los artículos 97 y 104 del CPACA prevén una cláusula especial de competencia, por virtud de la cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene la competencia exclusiva para conocer las demandas que la administración interpone contra actos administrativos propios, incluidos los que versan sobre asuntos laborales o de la seguridad social.** Los jueces laborales carecen de competencia para conocer este tipo de demandas. (subrayado fuera de texto)

#### 4.5. Caso Concreto.

Con la demanda de la referencia, la Unidad Administrativa Especial Para Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 85 del CPACA, solicitó declarar la nulidad parcial de los siguientes actos administrativos:

*Resolución N°0082 de 1993, a través de la cual la empresa Puertos de Colombia reconoce una pensión especial de jubilación al señor Jeremías Salazar Asprilla a partir del 16 de mayo de 1993.*

*Resolución N° 000805 de 29 de julio de 2011, mediante la cual se reconoció una pensión de sobreviviente a la señora Emilia Guadalupe Riofrio Portilla, en un 50% y dejó en suspenso el otro 50% restante.*

*Resolución N° RDP 053454 de 20 de noviembre de 2013 a través de la cual se revoca la parte motiva de la resolución 000805 de 29 de julio de 2011, y se reconoce pensión de sobreviviente a la demandada en un 100%.*

Como soporte de la solicitud de nulidad, la parte actora presenta sus fundamentos de derecho, normas violadas y concepto de violación que entraremos a analizar a continuación.

##### 4.5.1. Análisis crítico de los cargos frente a las pruebas y premisas normativas.

La demandante como sustento de la causal de nulidad alega la vulneración constitucional del artículo 4° de la Carta Política, manifestando que en caso de existir incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las normas constitucionales.

Respecto a la vulneración de la Convención Colectiva vigente 1991-1993 del Terminal Marítimo y Fluvial de Barranquilla, Empresa Puertos de Colombia, con fundamento en la cual se reconoció erradamente una pensión de jubilación al causante, se tiene que, en la liquidación de la misma no se descontaron 49 días de faltas no remuneradas, generando lo anterior que se calculara un tiempo de servicio de 13 años 7 meses y 27 días, que conllevaba al reconocimiento 66.65% de la pensión, cuando el tiempo efectivamente laborado fue de 13 años 6 meses 5 días, que conllevaría al reconocimiento pensional del 66.51%, arrojando lo anterior que se reconociera y pagara una mesada superior a la que en efecto le correspondía.

#### 4.5.2. Hechos Probados

- Al señor Jeremías Salazar Asprilla Q.E.P.D, le fue reconocida pensión de jubilación proporcional mediante Resolución N° 0082 de 1993, a partir del 16 de mayo de 1993, teniendo como tiempo de servicio laborado 13 años 07 meses y 27 días, de conformidad a la Convención Colectiva de Trabajo vigente para los años 1991-1993 en un porcentaje del 66.65%.<sup>22</sup>
- Mediante Resolución N° 000805 del 29 de julio de 2011, le fue reconocida pensión de sobreviviente a la señora Emilia Guadalupe Riofrio Portilla en un 50% de la mesada, dejando el otro 50% en suspenso<sup>23</sup>.
- Mediante Resolución RDP 041606 del 09 de septiembre de 2013, Se resuelve solicitud de revocatoria directa interpuesta contra la Resolución 0082 de 1993.<sup>24</sup>
- Mediante Resolución N° RDP 053454 del 20 de noviembre de 2013 se modifica la Resolución 000805 del 29 de julio de 2011 y se reconoce la pensión de sobreviviente en cuantía del 100% a la señora Emilia Guadalupe Riofrio Portilla<sup>25</sup>.
- El señor Jeremías Salazar Asprilla Q.E.P.D, laboró para la empresa Puertos de Colombia del 30 de julio de 1979 al 15 de mayo de 1993, devengando un salario en un último año de \$599.931.55<sup>26</sup>

#### 4.5.3. Resolución del Caso Concreto

De conformidad con los hechos acreditados anteriormente, podemos establecer que el señor Jeremías Salazar Asprilla Q.E.P.D, laboró para la empresa Puertos de Colombia entre el período comprendido entre el 30 de julio de 1979 al 15 de mayo de 1993, por lo cual le es aplicable el reconocimiento pensional contenido en la Convención Colectiva de Trabajo vigente al momento de su retiro, circunstancia que no es objeto de discusión en la presente demanda, ahora bien respecto a los requisitos para acceder a la pensión convencional y el monto de la misma, tenemos que, la Convención Colectiva vigente para el año 1991 -1993, en su artículo 113, parágrafo No 5 inciso 1 estableció:

*“los trabajadores sindicalizados de los Terminales Marítimos de Cartagena, Barranquilla y Obras de conservación de Bocas de Ceniza que cuenten con cuarenta (40) o mas de edad y menos de cincuenta (50) años de edad y un tiempo de quince (15) o mas años de servicio al Estado y un mínimo de tres (3) años exclusivos con la empresa Puertos de Colombia, tendrán derecho a una pensión proporcional de jubilación así:*

---

<sup>22</sup> Expediente Digital (Archivo 04 página 18)

<sup>23</sup> Expediente Digital (Archivo 04 página 24)

<sup>24</sup> Expediente Digital (Archivo 04 página 37)

<sup>25</sup> Expediente Digital (archivo 04 página 45)

<sup>26</sup> Expediente Digital (Archivo 04, página 18, Resolución 0082 de 1993)

N y R No. 08-001-33-33-006-2016-00071-00  
 Demandante: UGPP  
 Demandado: Emilia Guadalupe Riofrio portilla

Tiempo al servicio del Estado	Tiempo de servicio a la empresa Puertos de Colombia
-------------------------------	---

	3 a menos de 5 años	De 5 a menos de 10 años	más de 10 años
A	B	C	D
15 años	50%	60%	65%
16 años	51%	61%	66%
17 años	52%	62%	67%
18 años	53%	63%	68%
19 años	54%	64%	69%
20 años	55%	65%	70%
21 años	56%	66%	71%
22 años	57%	67%	72%
23 años	58%	68%	73%
24 años	59%	69%	74%
25 años	60%	70%	75%
26 años	61%	71%	76%
27 años	62%	72%	77%
28 años	63%	73%	78%
29 años	64%	74%	79%
30 años	65%	75%	80%

De acuerdo con lo establecido en la convención colectiva citada, tenemos que la Empresa Puertos de Colombia, tuvo en cuenta para el reconocimiento pensional del señor Jeremías Salazar Asprilla Q.E.P.D, un total de tiempo de servicio comprendido entre el 30 de julio de 1979 al 15 de mayo de 1993, lo que arroja trece (13) años nueve (09) meses dieciséis (16) días, periodo al cual le fueron descontados 49 días en los cuales el causante no prestó sus servicios tal como se evidencia en la Resolución 0082 de 1993 que realizó el reconocimiento pensional de la siguiente manera:

5.- Que según Certificado de Tiempo de Servicio, elaborado en la Oficina de Personal de estas Obras, del fecha 17 de mayo de 1993, consta que el peticionario laboró para la Empresa de la siguiente manera:

TIEMPO DE SERVICIO PRESTADO:	AÑO	MESES	DIAS
EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA - Obras de Conservacion Bocas de Ceniza 30 Julio de 1979 al 15 mayo de 1993	13	09	- 16
Menos 49 días de faltas		01	- 19
TOTAL TIEMPO DE SERVICIO PRESTADO	13	- 07	- 27

Generándose un total de tiempo servicio efectivamente prestado de trece (13) años siete (07) meses veintisiete (27) días, tiempo sobre el cual se realizó el calculo pensional, por lo tanto no le asiste razón a la parte demandante al señalar en el cargo de nulidad propuesto que al momento de liquidar el tiempo efectivamente prestado no se realizó la resta de los días que no se prestó el servicio y que esa resta se debió hacer sobre trece

N y R No. 08-001-33-33-006-2016-00071-00  
Demandante: UGPP  
Demandado: Emilia Guadalupe Riofrio portilla

(13) años siete (07) meses veintisiete (27) días, dicho tiempo es precisamente el resultado de restar los 49 días, si se procede de la manera que pretende la demandante, se estaría descontando doblemente los 49 días denominados en el acto administrativo como "días de falta".

No se entiende en qué se basa el demandante para afirmar que no se efectuó el descuento, porque de la literalidad del acto administrativo se desprende que se hizo la operación matemática de restar los "días de falta", si no hubiese sido así, al demandado le hubiesen correspondido como tiempo de servicios, no trece (13) años siete (07) meses veintisiete (27) días, sino trece (13) años nueve (09) meses dieciséis (16) días, pues es el equivalente en tiempo, al periodo del 30 de julio de 1979 al 15 de mayo de 1993.

Ahora bien, se hace necesario precisar que la información extraída se obtuvo directamente de los actos administrativos aportados por la parte demandante, toda vez que no fueron allegadas certificaciones o las constancias laborales del causante, que sirvieron de base para proferir el acto demandado Resolución 0082 de 1993, sin embargo, la información es clara y precisa y permite realizar el análisis fáctico correspondiente y arribar a las conclusiones expuestas en párrafos que preceden.

De conformidad con lo señalado, se tiene entonces que, la pensión de jubilación especial proporcional recocida al causante, y posteriormente sustituida a su cónyuge supérstite, se realizó de manera legal y acorde a las normas que regulaban la prestación, en el presente caso la Convención Colectiva vigente de 1991 a 1993 aplicable a los trabajadores oficiales de la empresa Puertos de Colombia, por lo que no habrá lugar a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados.

#### **4.5.3.1. Conclusión.**

Una de las características de los actos administrativos acusados es la presunción de legalidad, lo que concordado con el art. 167 del C.G.P), impone a quien pretende la nulidad de dichos actos administrativos, la carga de demostrar la ocurrencia de los cargos de nulidad que proponga en contra de esos actos.

Pues bien, en el presente caso se evidenció que ninguno de los cargos propuestos por la UGPP tuvo vocación de prosperar y se declararon no probados, por lo que la presunción de legalidad que reviste a los actos administrativos acusados se encuentra incólume, esto es, no fue desvirtuada.

En este panorama, menester es negar todas las pretensiones de la demanda de la referencia, lo cual se hará en la parte resolutive de esta sentencia.

#### **4.6. Costas**

Finalmente, el Juzgado no condenará en costas, en razón de que la parte vencida no asumió en el proceso una conducta que la hiciera merecedora a ello, tal como el haber incurrido en temeridad, irracionalidad absoluta de su pretensión, en dilación sistemática del trámite o en deslealtad.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Sexto (06) Administrativo Oral de Barranquilla**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley;

N y R No. 08-001-33-33-006-2016-00071-00  
Demandante: UGPP  
Demandado: Emilia Guadalupe Riofrio portilla

## **FALLA**

**PRIMERO: NEGAR**, conforme a la parte motiva de esta sentencia, todas las pretensiones de la demanda de la referencia.

**SEGUNDO:** Sin en costas en esta instancia.

**TERCERO: NOTIFICAR** personalmente esta providencia a las partes y a la señora Procuradora, delegada ante el Juzgado.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, ARCHÍVESE el expediente.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LILIA YANETH ÁLVAREZ QUIROZ**  
**Juez**

L.P.V

**Firmado Por:**

**Lilia Yaneth Alvarez Quiroz**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**Contencioso 006 Administrativa**  
**Barranquilla - Atlantico**

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: **d7c59adb15ba040784b4a6012d6fae5107af732f747fbacf0dfb9a3e0527e300**

Documento generado en 30/06/2022 06:55:24 PM

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