

REPUBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., tres (03) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**EXPEDIENTE N°:** 11001-33-42-046-2021-00011-00  
**DEMANDANTE:** ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-  
COLPENSIONES  
**DEMANDADO:** MANUEL ANTONIO SUAREZ BARRETO  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

---

**I. ASUNTO**

Sería del caso entrar a pronunciarse respecto de la admisión o inadmisión de la demanda, no obstante, este Despacho advierte que no tiene jurisdicción para conocer del proceso que nos ocupa, previo lo siguiente:

**II. ANTECEDENTES**

La ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES - a través de apoderado judicial, solicitó declarar la nulidad de la Resolución SUB 66520 del 9 de marzo de 2018, por medio de la cual una sustitución pensional con ocasión del fallecimiento de la señora Ana Herminda Camelo Clavijo.

A título de restablecimiento del derecho, pretende, entre otros aspectos, que:

*“Se ORDENE al señor MANUEL ANTONIO SUAREZ BARRETO identificado con la cédula de ciudadanía No. 17.156.457, la devolución de lo pagado por concepto del reconocimiento y pago de una sustitución pensional, en razón a la Investigación Administrativa Especial número 227-18 adelantada por la Gerencia de Prevención del Fraude, donde se concluye que el reconocimiento de esta prestación se realizó bajo un escenario prohibido, con fundamento en información incluida de*

*forma irregular, devolución que actualmente se fija en la suma de TREINTA Y DOS MILLONES CIENTO SESENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS SEIS PESOS M/CTE(\$32.167.706), conforme lo discrimina la resolución del caso.” (...)*

### III. CONSIDERACIONES

Una vez estudiada la normatividad vigente se advierte que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, no puede conocer del asunto por las razones que a continuación se exponen:

Sea lo primero indicar que el concepto de jurisdicción se refiere a la facultad del Estado para administrar justicia, siendo aquella dividida de acuerdo a la naturaleza del derecho sustancial sobre el cual se pretenda su reconocimiento, por tanto, existen la jurisdicción ordinaria (Civil, Laboral y Penal), la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo, la Jurisdicción Constitucional, etc.

De otro lado, la competencia es la facultad que tienen los jueces para conocer determinado asunto por autoridad de la ley, según su jurisdicción y su categoría.

El artículo 104 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011, dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conoce de los asuntos 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.

Por su parte, el numeral 1 del artículo 2° del Código de Procedimiento Laboral, modificado por el artículo 2° de la Ley 712 de 2001, señala lo siguiente:

**“ARTICULO 2o. COMPETENCIA GENERAL.** <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 712 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

(...)

*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”.*

De las normas precitadas, se colige de manera inequívoca que en tratándose de conflictos de carácter laboral la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo solo tiene la competencia para conocer de aquellos cuando la misma provenga de una relación legal y reglamentaria, es decir, de los empleados públicos, así como de las controversias se susciten con ocasión de la seguridad social, cuando su régimen se encuentre administrado por una entidad pública, mientras que si la controversia jurídica se refiere a un **trabajador oficial o a un particular** (vínculo contractual), el que tiene la facultad para conocer de la misma es el juez ordinario laboral.

En el presente asunto, acorde con la historia laboral aportada por COLPENSIONES, se acredita que la señora Ana Herminda Camelo Clavijo realizó sus últimas cotizaciones al sistema pensional como independiente, lo que sin lugar a dudas permite inferir que su relación laboral se derivó de forma contractual privada, mas no de una relación legal y reglamentaria, por lo que de conformidad con lo antes indicado, es claro que el presente asunto debe ser tramitado por la Jurisdicción Laboral Ordinaria.

Ahora, si bien es cierto que en el presente caso se invoca el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, ello no basta para asignar de forma automática el conocimiento del asunto a esta jurisdicción, pues de conformidad con lo expuesto en precedencia, no es posible asumir conocimiento de asuntos regidos por la normatividad aplicable a los contratos de trabajo.

Al respecto, el Consejo de Estado en providencia del **28 de marzo de 2019**, dentro del expediente N° 11001-03-25-000-2017-00910-00 (4857), analizó los diferentes criterios a tener en cuenta para determinar la jurisdicción competente en los siguientes términos:

*“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, así:***

Jurisdicción competente	Clase de conflicto	Condición del trabajador - vínculo laboral
<b>Ordinaria, especialidad laboral y seguridad social</b>	Laboral	Trabajador privado o trabajador oficial
	Seguridad social	Trabajador privado o trabajador oficial sin importar la naturaleza de la entidad administradora.
		Empleado público cuya administradora sea persona de derecho privado.
<b>Contencioso administrativa</b>	Laboral	Empleado público.
	Seguridad social	Empleado público solo si la administradora es persona de derecho público.

*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>1</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.*

(...)

*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”.<sup>2</sup>*

Así las cosas, no se desconoce que se discute la legalidad de un reconocimiento mediante acto administrativo, pero este hecho no le asigna *per se* la competencia a la jurisdicción contenciosa porque si esta fuese la regla, esta jurisdicción sería la única competente para conocer de las controversias de seguridad social cuando dicho sistema fuera administrado por una persona de derecho público, con lo cual

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A., Bogotá, D.C., 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.

<sup>2</sup> Tesis aceptada por los magistrados del Tribunal de Cundinamarca (Felipe Alirio Solarte Maya, Patricia Victoria Manjarres Bravo, Jaime Alberto Galeano Garzón, Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon y Fredy Ibarra Martínez), quienes a través de salvamentos de voto contra la providencia del 10 de junio de 2019, dentro del proceso N° 2500023410020180023800, se opusieron a la asignación de competencia a esta jurisdicción en los asuntos pensionales de particulares dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho – acción de lesividad-.

se desconocerían las reglas fijadas en el artículo 6° de la Constitución Política y en las normas precitadas.

El Consejo de Estado en la providencia del **28 de marzo de 2019**, precisó:

*“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”.*

En relación con la competencia para tramitar controversias en las cuales se solicita la nulidad de un acto administrativo de reconocimiento pensional de un trabajador que no esté vinculado a través de una relación legal y reglamentaria, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, al dirimir un conflicto de competencias, el 6 de noviembre de 2014, resolvió:

*“El presente asunto corresponde a una controversia relativa a la seguridad social de un trabajador oficial cuya pensión es administrada por una entidad pública, por lo que, al no tratarse del supuesto exclusivo y excluyente de una controversia entre un empleado público y un administrador público del régimen de seguridad social, procede naturalmente la ampliación de la cláusula general y residual de competencia de la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral y de seguridad social. Habida cuenta de lo anterior, (...), esta Sala considera que el presente conflicto deberá ser dirimido asignándole el conocimiento del proceso al juez ordinario laboral y de la seguridad social, en virtud de lo específicamente dispuesto en el artículo 2.4 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, concordante con el artículo 12 de la ley estatutaria 270 de 1996”.*<sup>3</sup>

De igual forma, el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria-, en un pronunciamiento del 1 de junio de 2011, dentro del proceso N° 11001010200020110123200, Magistrado ponente: Angelino Lizcano Rivera, resolvió:

---

<sup>3</sup> Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria, proceso N° 11001010200020140206300, Magistrado ponente: Néstor Iván Javier Osuna Patiño

*“Ahora bien, descendiendo el análisis del asunto bajo estudio, es necesario puntualizar que cuando se trate de asuntos de índole laboral provenientes directa o indirectamente de una relación contractual de trabajo, como el caso de marras, la resolución de tales conflictos corresponderá a la jurisdicción del trabajo, según se desprende del contenido del artículo 2º del Código Procesal Laboral.*

*En consecuencia, la definición de las presentes diligencias sometidas a consideración de la Sala depende de establecer la naturaleza jurídica de la vinculación laboral de los demandantes. Si se trata de vinculación de carácter legal y reglamentario, la jurisdicción competente en tal hipótesis es, de conformidad con las normas transcritas, la administrativa. De lo contrario si se trata de trabajador oficial vinculado mediante contrato de trabajo, la jurisdicción competente es la ordinaria laboral (...)*”

En desarrollo de lo anterior y atendiendo a que el conflicto suscitado entre las partes no versa sobre aquellos 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, sino por el contrario, con un trabajador del sector privado, el Despacho concluye que el conocimiento de las pretensiones que se susciten en relación con éste, corresponde a los jueces laborales.

Atendiendo lo aquí expuesto, este Despacho declarará la falta de jurisdicción, y en consecuencia, dispondrá la remisión del expediente a los Juzgados Laborales del Circuito Judicial de Bogotá - Reparto, para lo de su competencia.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, Sección Segunda,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** la falta de **JURISDICCIÓN**, para conocer del presente proceso, por las razones aquí expuestas.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado el presente proveído, por Secretaría, remítase el expediente a los Jueces Laborales del Circuito de Bogotá (Reparto), para su conocimiento.

**TERCERO:** En caso de que el Juzgado Laboral (reparto) no acepte la competencia del presente asunto, se PROPONE el conflicto negativo ante la Corte Constitucional<sup>4</sup>.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**Elkin Alonso Rodriguez Rodriguez  
Juez  
Juzgado Administrativo  
Oral 046  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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:

**a2d779aa12c3680ce854bf326d9737eff395499768365aac16b268035  
2b75180**

Documento generado en 03/12/2021 07:28:23 AM

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

---

<sup>4</sup> Numeral 11 artículo 241 de la Constitución Política de Colombia – numeral adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015.