

Conflicto de jurisdicción en materia de seguridad social: Colpensiones vs. Extrabajadores de Acerías Paz del Río¹

Conflict of jurisdiction in social security: Colpensiones vs. exworkers of Acerías Paz del Río

DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.33.6037>

Resumen

El objetivo de este artículo se centra en determinar si la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho instauradas por Colpensiones, en contra de los actos administrativos que reconocieron unas pensiones a extrabajadores de la empresa Acerías Paz del Río. Para el efecto se analizaron las reglas de competencia en materia de seguridad social, lo cual arrojó como resultado que la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa se determina con base en dos aspectos fundamentales: primero, la naturaleza jurídica de la entidad administradora del servicio (criterio orgánico), y, segundo, el tipo de vinculación laboral que ostentó el beneficiario (relación legal y reglamentaria con el Estado). En esa medida, comoquiera que los trabajadores de Acerías Paz del Río se vinculan a dicha empresa a través de un contrato de trabajo, es a la jurisdicción ordinaria laboral a la que le corresponde resolver este tipo controversias, independientemente de que el derecho se haya reconocido mediante un acto administrativo.

Palabras clave: Conflicto de Jurisdicción; Derecho Procesal; Factores de Competencia; Régimen de Seguridad Social.

Abstract

The objective of this article is to determine if the jurisdiction of the administrative litigation is competent to hear the claims of nullity and restoration of the right established by Colpensiones, against the administrative acts that recognized pensions to former workers of the Acerías Paz del Río company. For this purpose, the social security competition rules were analyzed, which resulted in the jurisdiction of the contentious administrative jurisdiction being determined based on two fundamental aspects, first, the legal nature of the service management entity (criterion organic) and, second, the type of labor relationship that the beneficiary held (legal and regulatory relationship with the State). To that extent, since Acerías Paz del Río's workers are linked to said company through an employment contract, it is the ordinary labor jurisdiction that is responsible for resolving such disputes, regardless of whether the right has been recognized through an administrative act.

Keywords: Competition Factors; Conflict of Jurisdiction; Procedural Law; Social Security System.

Victor Mauricio González Vargas

Magíster y especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Libre, seccional Bogotá; profesional especializado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Contacto: victor1mg@hotmail.com

Como citar:

González Vargas V.M. (2019). Conflicto de jurisdicción en materia de seguridad social: Colpensiones vs. Extrabajadores de Acerías Paz del Río. *Advocatus*, 16(33), 145-163. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.33.6037>



Open Access

Recibido:

24 de julio de 2019

Aceptado:

17 de octubre de 2019

¹ Artículo de reflexión inédito.

INTRODUCCIÓN

Desde el año 2016 la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) ha venido presentando ante los juzgados administrativos de los circuitos judiciales de Duitama y Sogamoso¹ varias demandas a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en la modalidad de lesividad, solicitando la nulidad de unas resoluciones proferidas por el otrora Instituto de Seguros Sociales (ISS, hoy Colpensiones), por medio de las cuales se reconocieron, al parecer de manera errónea, unas pensiones de vejez a ex empleados de la empresa Acerías Paz del Río².

El Juzgado Primero Administrativo de Sogamoso ha declarado su falta de jurisdicción para conocer de estas demandas, ordenando remitir los expedientes a los jueces laborales de esa ciudad y planteando un conflicto negativo de jurisdicción en el evento de que estos no asuman su conocimiento. Los demás juzgados administrativos en un principio admitieron las demandas, pero a la postre también declararon su falta de jurisdicción.

Básicamente, lo que concluyó el referido juzgado es que, como los extrabajadores de Acerías Paz del Río —hoy pensionados— estuvieron vinculados a dicha empresa mediante un contrato de trabajo, la competencia para conocer de estos procesos recae exclusivamente en la jurisdicción ordinaria laboral, en la medida en que a los jueces administrativos únicamente se les atribuyó la competencia para conocer de los asuntos relativos a la relación legal y reglamentaria de los servidores públicos y el Estado, y a la seguridad social de los mismos cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público, excluyendo los conflictos relacionados con un trabajador privado. Inconforme con esta decisión, Colpensiones interpuso recurso de reposición argumentando que al ser esa una entidad de carácter público la jurisdicción de lo contencioso administrativo es la competente para resolver las pretensiones de la demanda, las cuales están encaminadas a definir la legalidad de un acto administrativo proferido por esa misma entidad o por el ISS. De ahí que, en su criterio, el único medio para lograr tal fin sea la “acción de lesividad”, la cual corresponde de manera exclusiva a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Se plantea como hipótesis de este trabajo que, pese a demandar Colpensiones su propio acto administrativo o el del otrora Instituto del Seguro Social, no basta con este presupuesto para asumir que la competencia recae en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues en materia de seguridad social también es indispensable determinar qué clase de vinculación laboral tuvo el particular demandado, es

1 Mediante Acuerdo psaa15-10449 del 31 de diciembre de 2015 la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura creó el Circuito Judicial Administrativo de Sogamoso y ajustó el Circuito Judicial Administrativo de Duitama, en el Distrito Judicial Administrativo de Boyacá.

2 Acerías Paz del Río es una siderúrgica colombiana, constituida como sociedad de naturaleza anónima y de carácter comercial. Su mayor accionista es el Grupo Votorantim del Brasil, seguido por el Instituto Financiero de Boyacá (Infiboy). Su trabajo consiste en explorar, explotar y transformar los minerales de hierro, caliza y carbón en productos de acero y los derivados del proceso siderúrgico para su comercialización y uso a nivel industrial, metalmecánico, construcción y agrícola (Acerías Paz del Río, s. f.).

decir, si fue una relación legal y reglamentaria, o si proviene de un contrato de trabajo. En ese contexto, el objetivo de la investigación se contraerá a determinar si la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de las demandas contra actos administrativos que reconocieron pensiones de vejez a extrabajadores de la empresa Acerías Paz del Río.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

¿Es competente la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho instauradas por Colpensiones contra actos administrativos que reconocieron pensiones de vejez a extrabajadores de la empresa Acerías Paz del Río?

METODOLOGÍA

Para realizar este trabajo se tomaron como referencia los códigos procesales que rigen tanto a la jurisdicción ordinaria laboral como a la contenciosa administrativa, libros y artículos especializados en materia procesal y jurisprudencia del Consejo de Estado. Se estudiaron los factores de competencia que determinan la jurisdicción competente para conocer de las controversias asociadas a la seguridad social, se examinó lo dicho por la jurisprudencia contenciosa administrativa y, finalmente, se analizó el caso concreto de las demandas presentadas por Colpensiones contra los extrabajadores de Acerías Paz del Río.

RESULTADOS

Dualidad de jurisdicción para conocer de las controversias relacionadas con el sistema de seguridad social. Desarrollo normativo

Antes de la Ley 100 de 1993 se presentaba una dualidad jurisdiccional

De acuerdo con Arenas (2011), el problema jurídico de la competencia judicial en asuntos de seguridad social ha tenido amplia evolución, de la cual se destacan dos grandes momentos: antes y después de la reforma estructural del sistema de seguridad social introducida por la Ley 100 de 1993.

En un primero momento la doctrina venía considerando que la naturaleza jurídica del vínculo laboral determinaba, igualmente, la jurisdicción llamada a conocer de las controversias relacionadas con la seguridad social (Garzón, 2014).

En efecto, en el Código Procesal del Trabajo de 1948 se presentaba una dualidad jurisdiccional: los asuntos prestacionales de los empleados públicos se ventilaban ante la jurisdicción contenciosa administrativa y los derivados del contrato de trabajo, es decir, los asuntos prestacionales de los trabajadores particulares y los trabajadores oficiales eran conocidos por la jurisdicción ordinaria laboral (Arenas, 2007). En otras palabras, “coexistía tanto la jurisdicción ordinaria-laboral, como la contenciosa-administrativa, con base en la naturaleza del vínculo, para resolver las controversias o litigios

que se presentaran respecto a esta materia de seguridad social” (Garzón, p. 65).

Con la expedición de la Ley 100 de 1993 se pretendió la unificación de la jurisdicción

El artículo 48 de la Constitución Política de 1991 determinó que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, el cual puede ser prestado por entidades públicas o privadas, bajo la dirección, coordinación y control del Estado, delegando en el legislador su regulación.

En desarrollo de dicho artículo se creó el Sistema de Seguridad Social Integral a través de la Ley 100 de 1993 y se agruparon los sistemas existentes para el sector público y el sector privado, política legislativa que, de acuerdo con Garzón (2014), deja sin fundamento la naturaleza del vínculo y conlleva una política igualmente de “unificación de jurisdicción” para resolver las controversias. Esa unidad de jurisdicción se realizó a favor de la jurisdicción ordinaria laboral, mediante la expedición de la Ley 362 de 1997, la cual introdujo una nueva redacción del artículo 2.º del Código Procesal del Trabajo, al señalar que la jurisdicción del trabajo, además de decidir los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente del contrato de trabajo, y de las controversias, ejecuciones y recursos que le atribuya la legislación sobre el ISS, conocerá también, entre otros asuntos, “de las diferencias que surjan entre las entidades públicas y privadas, del régimen de Seguridad Social Integral y sus afiliados”. Y a su vez, señaló que esta “conocerá de la ejecución

de actos administrativos y resoluciones [sic], emanadas por las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral que reconozcan pensiones de jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes [...]” (Arenas, 2007).

Sin embargo, una nueva reforma al Código Procesal del Trabajo se presentó con la expedición de la Ley 712 de 2001, la cual, lo primero que determinó es que este se llamaría en adelante Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (CPTSS), lo cual evidencia el propósito de unificar la competencia de los conflictos del Sistema de Seguridad Social Integral establecido en la Ley 100 de 1993 en la jurisdicción ordinaria laboral (Arenas, 2012).

Esta ley estableció entonces una nueva regla de competencia para la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social, señalando que a ella le corresponde el conocimiento de

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.* (Ley 100 de 1993)

Ciertos aspectos normativos impidieron la unificación de la jurisdicción

No obstante lo anterior, y a pesar de la política legislativa de unificación de la jurisdicción, lo

cierto es que en la interpretación normativa surgieron aspectos o controversias de la seguridad social que no serían de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral sino del contencioso administrativo, en tanto no quedaron comprendidas dentro del denominado Sistema de Seguridad Social Integral regulado por la Ley 100 de 1993 (Arenas, 2012; Garzón, 2014).

Esa interpretación, según Garzón:

Se fundamenta en que la Ley 100 de 1993, en su artículo 279, regula las excepciones al sistema integral de seguridad social; por consiguiente, como no hacían parte de ese sistema de seguridad social, no operaba la cláusula de competencia general otorgada a la jurisdicción ordinaria y consecuentemente formaba parte del objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa. (Garzón, 2014, p. 67)

Al respecto, Arenas trae los siguientes ejemplos:

No quedaron comprendidas en la regla general de la Ley 712, en su redacción original, las controversias de seguridad social de los servidores públicos que de conformidad con la misma Ley 100 quedaron excluidos de la aplicación de la misma: los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, los civiles al servicio de esas mismas fuerzas vinculados antes de la Ley 100 y los docentes oficiales (Ley 100, art. 279). Todos ellos se tramitan por la jurisdicción de [lo] contencioso administrativo.

Tampoco quedó comprendido en la regla general el conflicto de seguridad social de los

servidores públicos cuyas pensiones no se rigen a plenitud por la Ley 100 sino por las reglas dispuestas en el régimen de transición pensional de conformidad con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. De igual forma, otros conflictos de seguridad social, como los relativos a congresistas, corresponden igualmente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (Arenas, 2012, p. 254)

Todas estas excepciones, en la medida en que no correspondían ni corresponden actualmente a la regla general de competencia de la jurisdicción ordinaria en virtud de la Ley 712 de 2001, quedaron asignadas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La Ley 1437 de 2011 reivindicó la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en determinados asuntos de la seguridad social

El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), señala que la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para conocer de las controversias y litigios sujetos al derecho administrativo en los que estén involucrados las entidades públicas o los particulares que ejerzan función administrativa³. Además, en su numeral 4 dispuso que esta jurisdicción también conocerá de los procesos “relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho

3 Norma general.

régimen esté administrado por una persona de derecho público”⁴.

Este numeral, de acuerdo con Arboleda (2012), trae dos reglas, la primera “es una reiteración de la norma general en tanto refiere a los procesos relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, pues esta es una relación típica de derecho administrativo”, y la segunda,

hace primar el criterio orgánico, en tanto basta con que la prestadora de un servicio propio de la seguridad social sea una persona de derecho público para que el conflicto que surja sea del conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (p. 177)

Según Garzón (2014), “no se ha presentado discusión alguna respecto a que las controversias que surgen de la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, corresponden al objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa” (p. 65); sin embargo, no ocurre lo mismo frente al tema de la seguridad social de esos servidores públicos, bajo la premisa de que con la expedición de la Ley 100 de 1993 se pretendió la unificación de la jurisdicción para resolver todas las controversias suscitadas en materia de seguridad social, independientemente de que se trate del sector público o privado.

Sobre tal discusión, Arboleda comenta:

Esta segunda regla fue muy discutida tanto en la Comisión de Reforma como durante el trámite legislativo, pues se argumentó en su contra la unidad del régimen de la seguridad social integral a partir de la Ley 100 de 1993, que conlleva la unidad de jurisdicción laboral⁵, y además porque la relación entre usuario y las diferentes entidades prestadoras no está regulada por el derecho administrativo sino por el derecho de la seguridad social, en tanto rama autónoma del derecho o al menos parte del derecho del trabajo. Ante estos argumentos el legislador decidió mantener la doble jurisdicción en materia de seguridad social y pensiones, a partir de la diferenciación existente entre la relación de trabajo de naturaleza legal y reglamentaria y la de carácter contractual. (Arboleda, 2012, pp. 177-178)

Acorde a lo expuesto, puede afirmarse que no existe unificación de jurisdicción respecto de las controversias relacionadas con el Sistema de Seguridad Social Integral, porque estos conflictos pueden ser conocidos tanto por la jurisdicción ordinaria laboral como por la contenciosa administrativa (asuntos laborales). En tal sentido, Garzón (2014) concluye que el numeral 4 del artículo 104 del CPACA está vigente y surte plenos efectos jurídicos, el cual, para definir el objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa respecto a los conflictos sobre

⁴ Norma especial.

⁵ El artículo 1.º de la Ley 712 de 2001 expresa: Art. 1.º- El artículo 1.º del Código Procesal del Trabajo, que en adelante se denominará “Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social”, quedará así: Artículo 1º. Aplicación de este Código. Los asuntos de que conoce la Jurisdicción Ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social se tramitarán de conformidad con el presente Código. [Pie de página original del texto citado].

seguridad social consagró “un criterio orgánico (que el régimen esté administrado por una persona de derecho público) en concurrencia con la naturaleza jurídica del vínculo (servidor público)” (p. 70).

Justamente en el informe del proyecto de ley que dio lugar a la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se destacó la importancia de la cláusula general de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, prevista en la norma en mención, al aludir que:

Por regla general los conflictos que surgen entre las entidades públicas y los empleados públicos, los dirime la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues la relación legal y reglamentaria es, por excelencia, una expresión de derecho administrativo (es la función pública).

Cuando la seguridad social de los empleados públicos está administrada por una entidad de derecho público, el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo adquiere mayor relevancia, dado que no solo se trata de los derechos de un empleado público, sino de la función administrativa que cumple la entidad pública encargada de administrar el sistema. Es, pues, una línea de técnica y coherencia jurídica que la jurisdicción de lo contencioso administrativo juzgue las controversias relativas a la seguridad social de los empleados públicos cuando estén afiliados a una entidad pública. (Congreso de la República, 2010)

En suma, la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de seguridad social se determina atendiendo dos aspectos fundamentales, (i) la naturaleza jurídica de la entidad administradora del servicio, y (ii) el tipo de vinculación laboral que ostenta u ostentó el beneficiario. En el primero, se requiere que sea una entidad pública (criterio orgánico) y, en el segundo, que se trate de una relación legal y reglamentaria propia de los empleados públicos⁶.

La Ley 1564 de 2012 no alteró las reglas de competencia en conflictos de seguridad social

Es de advertir que la Ley 1564 de 2012, por la cual se expide el Código General del Proceso, nuevamente modificó el numeral 4 del artículo 2.º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social⁷, pero únicamente con el fin de precisar que, a pesar de que la jurisdicción ordinaria laboral conoce de las controversias que se susciten entre los afiliados, beneficiarios,

⁶ En este punto es de recordar que nuestro ordenamiento jurídico ha contemplado tres clases de vinculación con las entidades públicas, las cuales tienen sus propios elementos que las tipifican; estas son: (i) la vinculación legal y reglamentaria: empleados públicos; (ii) la laboral contractual: trabajadores oficiales con esa clase de contratos, y (iii) los contratos de prestación de servicios: contratistas. Cada una con su régimen jurídico propio. De igual manera, no sobra precisar que un empleado público es la persona nombrada para ejercer un empleo y que ha tomado posesión del mismo. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A [ce, S2, A], 26 de mayo de 2016).

⁷ Artículo 622. “Modifíquese el numeral 4 del artículo 2.º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual quedará así: [La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:] 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”.

empleadores y las entidades administradoras o prestadoras de los servicios de la seguridad social, queda excluida para conocer de los asuntos relativos a la responsabilidad médica y los relacionados con la contratación.

En ese sentido, estos conflictos corresponderán: (i) a la jurisdicción ordinaria civil, cuando estén involucradas entidades administradoras o prestadoras de naturaleza privada, o (ii) a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando se trate de entidades públicas.

De lo anterior se deriva que con la expedición de la Ley 1564 de 2012 no hubo ninguna alteración de las reglas de competencia en conflictos de seguridad social dispuestas en la Ley 712 de 2001 y en la Ley 1437 de 2011, pues lo que reguló la Ley 1564, se reitera, fue exclusivamente lo relativo a los asuntos de responsabilidad por práctica médica o contractual en relación con esos aspectos (Arenas, 2012).

Necesidad de interpretar armónicamente las competencias asignadas por el legislador en materia de seguridad social

Arenas sostiene que para entender de forma adecuada la competencia en asuntos de seguridad social es preciso armonizar tanto el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Para el efecto, dicho autor realiza la siguiente ilustración:

- A la jurisdicción contenciosa administrativa le corresponde la competencia de juzgamiento de los actos administrativos sobre derechos de seguridad social en los cuales intervenga una entidad pública y a la vez el afiliado a la misma sea un servidor público [empleado público].
- En consecuencia, si interviene una entidad pública, pero el afiliado, beneficiario o usuario es un trabajador vinculado mediante contrato de trabajo, sea particular u oficial, o un trabajador independiente, la competencia corresponde a la jurisdicción ordinaria laboral. Y a la inversa: si se trata de un servidor público, pero el conflicto de seguridad social se plantea ante una entidad de seguridad social de naturaleza privada, el conflicto igualmente debe tramitarse ante la jurisdicción ordinaria laboral.
- Si no se cumplen los dos requisitos indicados para activar la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y el conflicto corresponde al sistema integral de seguridad social establecido en la Ley 100 de 1993 y normas que lo modifican y adicionan, la competencia pertenece a la jurisdicción ordinaria laboral. (2012)

El Consejo de Estado (CE), por su parte, indica que

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. (CE, S2, A, 28 de marzo de 2019)

Para el efecto, elabora la Tabla 1, que resume la competencia jurisdiccional en materia laboral y de la seguridad social.

Tabla 1. Competencia jurisdiccional en materia laboral y de la seguridad social

Jurisdicción competente	Clase de conflicto	Condición del trabajador-vínculo laboral
Ordinaria, especialidad laboral y seguridad social	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.
Contencioso administrativa	Laboral	Empleado público.
	Seguridad social	Empleado público solo si la administradora es persona de derecho público.

Fuente: Elaboración de los autores.

La naturaleza del acto no es la que determina la jurisdicción competente para conocer de un asunto de la seguridad social

Palacio (2017) resalta que en muchas ocasiones la Administración expide actos administrativos que hacen referencia a un asunto que por su naturaleza corresponde a otra jurisdicción, evento en el cual dicho acto no es de control de la jurisdicción contenciosa administrativa, sino de la justicia ordinaria, tal como ocurre, por ejemplo, con los actos administrativos que expedía el Seguro Social para negar o reconocer una pensión a un trabajador oficial.

El Consejo de Estado, en vigencia del anterior Código Contencioso Administrativo-CCA (Decreto 01 de 1984) ya había precisado que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es competente para conocer las acciones de

reestablecimiento del derecho de carácter laboral cuando provengan de un contrato de trabajo, “porque lo que determina la jurisdicción a la cual corresponde un asunto laboral, no es la naturaleza del acto en que se consagra el derecho reclamado sino la relación de trabajo dependiente” (CE, S2, 6 de mayo de 1994).

En sentencia del 6 de mayo de 1994, al dirimir un conflicto que tuvo su origen en un contrato de trabajo, esa corporación sostuvo:

[...] teniendo en cuenta que la controversia que se pretende dirimir, tuvo como causa mediata un contrato de trabajo para que entrara a operar el sistema de asunción de riesgos a cargo de la demandada, le está vedado a esta jurisdicción, como bien lo dispuso el *a quo*, pronunciarse sobre la materia, por ser de conocimiento exclusivo de la justicia ordinaria laboral, como

lo ordena el artículo 2.º del Código Procesal del Trabajo y como lo establecen los artículos 131 numeral 6 y 132 numeral 6 del CCA, que determinan los asuntos de competencia de los Tribunales Administrativos, en única o primera instancia, excluyendo las acciones de restablecimiento del derecho de carácter laboral, que provengan de un contrato de trabajo.

Y, en cuanto al argumento de la parte actora, en el que adujo que lo pretendido es ejercer la “acción de lesividad”, en cuanto se discute la validez de los actos de la Administración, precisó:

[...] respecto del argumento de la demanda, de haber impetrado la “acción de lesividad” con fundamento en el numeral 9o. del artículo 132 y no la acción de restablecimiento del derecho de carácter laboral consagrada en el artículo 132 numeral 6o., esta Sala comparte parcialmente el concepto de la señora fiscal, pues si bien la denominada acción de lesividad existía en forma autónoma en el antiguo Código Contencioso Administrativo (Ley 167 de 1941, artículo 72) hoy no está consagrada así. El actual Código Contencioso confiere a las entidades de derecho público la facultad para demandar ante la jurisdicción contencioso-administrativa sus propios actos, incoando todas las acciones previstas en el Código (artículo 149 del CCA). Esta facultad conferida a las entidades públicas, ha de entenderse, como bien lo anota la señora fiscal, dentro del marco que señala la ley, el cual, tratándose de una contención sobre derechos de carácter laboral está señalado por la acción de restablecimiento del derecho de

carácter laboral (artículo 132 numeral 6), y no por el numeral 9 del citado artículo, que se refiere genéricamente a los procesos de restablecimiento del derecho.

Esa tesis jurisprudencial se ha manteniendo en el Consejo de Estado, incluso con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, bajo la premisa de que el tipo de vinculación laboral no solo es un referente para resolver el fondo del asunto, sino que además es el punto cardinal para determinar la jurisdicción competente en esta clase de litigios.

En auto de 2016, por ejemplo, expresó:

Para esta judicatura no es de recibo el argumento de la entidad recurrente cuando afirma que la condición de trabajador oficial no debe interesar para definir la jurisdicción pues al momento de efectuarse el reconocimiento pensional, la señora [...] pasó a adquirir la calidad de jubilada.

Lo que pretende controvertirse en la demanda es la validez del acto mediante el cual se realizó el reconocimiento de la referida prestación económica. Con tal fin es necesario analizar el régimen pensional aplicable y por consiguiente, la naturaleza del vínculo laboral que tenía la demandada con Emcali EICE ESP. En ese orden de ideas, no resultaría viable efectuar un análisis aislado en el que el tipo de vinculación laboral no sea un referente esencial no solo para desatar de fondo el asunto sino también a efectos de establecer la jurisdicción a que corresponde su conocimiento (CE, S2, A, 15 de abril).

Ahora bien, en el año 2018 esa corporación debió decidir sobre la posibilidad de dar trámite a una demanda de nulidad incoada por Colpensiones contra un trabajador del sector privado, a quien le fue reconocida una indemnización sustitutiva mediante acto administrativo (presuntamente, sin tener derecho para ello). En un primer momento el alto tribunal administrativo declaró su falta de jurisdicción para conocer del asunto y ordenó remitir el expediente a los jueces laborales, argumentando que en estos casos la cláusula de competencia que debe estudiarse es la contenida en el ordinal 4 del artículo 104 del CPACA (y no la regla general de competencia), por cuanto el objeto del litigio versa es sobre la seguridad social. En aquella oportunidad dijo:

Es relevante aclarar que si bien Colpensiones presenta demanda de nulidad simple en la modalidad de lesividad, en este asunto el objeto de controversia no es la legalidad del acto administrativo, sino que lo pretendido es definir si el señor [...] es beneficiario de la indemnización sustitutiva. En consecuencia, no prospera el argumento de la entidad demandante en el sentido [de] que esta Corporación es competente por cuanto se debate la legalidad de un acto administrativo, pues en vigencia de la Ley 1437 de 2011, para definir el juez competente cuando se controvierte[n] temas sobre la seguridad social, se aplica la regla especial prevista en el ordinal 4.º del artículo 104 del CPACA, la cual prevalece sobre la regla general descrita en el inciso 1 *ibidem*. (CE, S2, 18 de septiembre de 2018)

Posteriormente, al resolver el recurso de reposición presentado por Colpensiones, el magistrado ponente procedió a realizar un estudio más profundo, concluyendo nuevamente que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no conoce de aquellos procesos donde una entidad de previsión social de carácter público demanda su propio acto administrativo, cuando este está relacionado con el derecho prestacional de un empleado del sector privado (CE, S2, A, 28 de marzo de 2019). De lo dicho en esa ocasión se destacan las siguientes conclusiones a las que arribó el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo:

- La “acción de lesividad” no es un medio de control específico regulado expresamente por la Ley 1437 de 2011, sino que es una facultad-deber de las entidades públicas de demandar sus propios actos administrativos ante la jurisdicción contenciosa administrativa cuando se presenten las causales previamente establecidas en la ley, lo cual generalmente se hace a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.
- Empero, 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, pues a pesar de que esa jurisdicción se instituyó 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.

- 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.

No obstante, 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 suma, el Consejo de Estado considera incorrecto aseverar que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de todos los casos 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.

El caso concreto de las demandas presentadas por Colpensiones contra los extrabajadores de Acerías Paz del Río

El Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ISS) fue creado, mediante el artículo 80 de la Ley 90 de 1946, como un establecimiento público, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, encargado de la dirección y vigilancia de los seguros sociales. Posteriormente, fue reestructurado mediante el Decreto 2148 de 1992, cambiando su naturaleza jurídica de establecimiento público a empresa industrial y comercial del Estado, entidad descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional vinculado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Años más tarde se estableció como entidad vinculada al Ministerio de Salud y Protección Social mediante Decreto Ley 4107 de 2011. Y finalmente fue suprimido a través del Decreto 2013 de 2012. Por su parte, la Administradora Colombiana de Pensiones fue creada por el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 como una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, y cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida, incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01

de 2005. Ese mismo artículo 155 estableció que Colpensiones asumía los servicios de aseguramiento de pensiones de los afiliados al régimen de prima media con prestación definida, para lo cual determinó que el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, debería proceder a la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal), la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom) y el Instituto de Seguros Sociales (Iss) en lo que a pensiones se refiere. Posteriormente, la naturaleza jurídica de Colpensiones fue cambiada a la de empresa industrial y comercial del Estado, organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo, mediante el Decreto 4121 de 2011.

Pues bien, a partir del año 2016 Colpensiones empezó a instaurar una serie de demandas a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, cuya pretensión principal consistía en la nulidad de unos actos administrativos a través de los cuales el Instituto del Seguros Sociales y la misma Colpensiones reconocieron unas pensiones de vejez a extrabajadores de la empresa Acerías Paz del Río.

Como fundamento de estas demandas la entidad demandante invocó los artículos concernientes a las causales de revocación de los actos administrativos y a la revocación de actos de carácter particular y concreto, aduciendo que estaba ejerciendo la “acción de lesividad” y que los actos administrativos demandados, al reconocer ilegalmente unas pensiones, resultaban lesivos para el erario público por tener esa administradora naturaleza pública.

Los artículos mencionados expresan lo siguiente:

Artículo 93. *Causales de revocación.* Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Artículo 97. *Revocación de actos de carácter particular y concreto.* Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa. (CPACA, arts. 93 y 97).

Como puede observarse, cuando se presente cualquiera de las causales que prevé el artículo 93 del CPACA la autoridad estatal deberá proceder a revocar su propio acto administrativo, de oficio o a solicitud de parte; sin embargo, cuando se trate de un acto administrativo que haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular; evento en el cual puede ocurrir que este niegue su consentimiento, lo que obligará a la autoridad a demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁸.

Esa demanda, en la que la entidad estatal enjuicia su propio acto, no es un medio de control de los que prevé el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ni una clase de proceso en especial; sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia la han denominado “acción de lesividad”, la cual se ejerce, generalmente, a través de los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho. Ahora bien, el artículo 156-3 del CPACA establece que en los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral⁹ la competencia por razón del territorio se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.

En virtud de lo anterior, las demandas presentadas por Colpensiones, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y en contra de los pensionados de Acerías Paz del Río, correspondieron a los juzgados administrativos de Sogamoso cuando el último lugar de prestación de servicios del demandado fue en el municipio de Nobsa (planta industrial) y a los juzgados administrativos de Duitama cuando fue en el municipio de Paz de Río (mina de hierro)¹⁰.

El Juzgado Primero Administrativo de Sogamoso, frente a estas demandas, procedió a declarar la falta de jurisdicción y ordenó remitirlas a los jueces laborales, argumentando que lo reclamado en estos asuntos es el reconocimiento de una pensión de vejez de un trabajador vinculado mediante contrato de trabajo de carácter privado¹¹, cuestión que escapa de la órbita de conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa¹². Mientras tanto el Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso y los juzgados Primero, Segundo y Tercero Administrativos de Duitama avocaron

8 Lo que el Consejo de Estado denomina como una facultad-deber.

9 Que abarca los asuntos de la seguridad social.

10 La empresa Acerías Paz del Río tiene cuatro frentes de operación: la planta industrial siderúrgica, ubicada en la hacienda Belencito, en el municipio de Nobsa (Boyacá); la sede corporativa en la ciudad de Bogotá; la mina de hierro El Uvo y Planta Lavadora en el municipio de Paz de Río (Boyacá), y la mina de hierro El Santuario en el municipio de Ubalá (Cundinamarca). De conformidad con el Acuerdo psaa15-10449 (diciembre 31 de 2015) del Consejo Superior de la Judicatura-Sala Administrativa, el Circuito Judicial Administrativo de Sogamoso comprende el municipio de Nobsa, mientras que el Circuito Judicial Administrativo de Duitama el municipio de Paz de Río.

11 Al que le fue aplicado el régimen pensional del sector privado: Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de 1990.

12 Ver entre otros: auto del 19 de septiembre de 2016, radicación 15759-33-33-001-2016-00062-00; auto del 18 de diciembre de 2018, radicación 15759-33-33-001-2018-00099-00; y auto del 15 de marzo de 2019, radicación 15759-33-33-001-2018-00133-00.

su conocimiento¹³, lo cual, con posterioridad, vinieron a enmendar. El Tribunal Administrativo de Boyacá, por su parte, al resolver el siguiente caso, acogió la tesis de que esta clase de procesos no corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo por no acreditarse el postulado del numeral 4 del artículo 104 del CPACA (Tribunal Administrativo de Boyacá, Despacho núm. 4, 26 de octubre de 2018); veamos:

En 2018 Colpensiones presentó una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra un extrabajador de Acerías Paz del Río, con el fin de que se anulara la resolución por medio de la cual se le reconoció una pensión de vejez al demandado. La demanda correspondió por reparto al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, autoridad que declaró su falta de competencia por el factor territorial y remitió el expediente a los juzgados administrativos de Sogamoso. El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso, a su vez, estimó que por el factor territorial la competencia para conocer del asunto realmente correspondía a los juzgados administrativos de Duitama¹⁴, razón por la cual remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Boyacá para que dirimiera el conflicto negativo de competencia entre estos dos juzgados¹⁵.

El referido tribunal se abstuvo de resolver la colisión de competencias y, en su lugar, dispuso devolver el expediente al despacho ante el cual fue radicada inicialmente la demanda con el fin de que allí se realizara el estudio de jurisdicción correspondiente y, de ser el caso, remitiera el expediente a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral.

En primera medida, esa corporación manifestó que en los eventos de carácter laboral la asignación de la competencia, sea a la jurisdicción ordinaria laboral o a la contencioso administrativa, se encuentra estrechamente ligada con la naturaleza del vínculo que relaciona a las partes. De tal manera que, si el vínculo proviene de una relación legal y reglamentaria, quien aprehenderá el conocimiento del asunto será la jurisdicción contencioso administrativa, o, si por el contrario, se advierte que la relación entre las partes tiene su origen en un vínculo contractual, el asunto deberá asumirlo la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral. En segunda medida, destacó que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de manera exclusiva de los conflictos de seguridad social entre una entidad pública y un empleado público, es decir, un servidor público sujeto a una relación legal y reglamentaria, de conformidad con las disposiciones contenidas en el numeral 4 del artículo 104 del CPACA. Descendiendo al caso concreto, y una vez verificado el plenario, el tribunal encontró acreditado, primero, que el particular demandado había laborado para la empresa Acerías Paz del Río a través de un contrato de trabajo, “situación que permite precisar la existencia de un vínculo netamente

13 Admitieron la demanda, resolvieron la solicitud de medida cautelar y, en algunos casos, celebraron la audiencia inicial (esta información se extrajo de la opción Consulta de Procesos en la página de la rama judicial); véase <https://www.ramajudicial.gov.co/>

14 El último lugar de prestación de servicios del demandado fue en el municipio de Paz de Río.

15 Conforme al artículo 158 del cpaca, si se presenta conflicto de competencias entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por el tribunal administrativo respectivo.

contractual, y no la de una relación legal y reglamentaria” y, segundo, que la empresa que en su momento tuviere la calidad de empleadora del demandado “se encuentra establecida como una persona jurídica de derecho privado constituida bajo la figura de una sociedad anónima regulada por la legislación mercantil”. A partir de lo anterior, concluyó que el asunto no sería de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, razón por la cual devolvió el expediente al juzgado donde fue radicada inicialmente la demanda para que allí se declarara la falta de jurisdicción.

CONCLUSIONES

La jurisdicción ordinaria laboral conoce de todo conflicto jurídico que se origine directa o indirectamente en un contrato de trabajo, incluyendo los casos en que intervengan trabajadores oficiales. En materia de seguridad social conoce de las controversias que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo que se trate de un conflicto entre un empleado público y una administradora de naturaleza pública.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo, por su parte, conoce de conflictos de carácter laboral en los que intervenga un empleado público y el Estado¹⁶, excluyendo de esta manera los asuntos que provengan de un contrato de

trabajo¹⁷ y en los que participe un trabajador oficial¹⁸. En materia de seguridad social conoce de las controversias entre un empleado público y una administradora de dicho régimen, siempre y cuando esta última sea de naturaleza pública.

Las entidades públicas que administran el servicio de la seguridad social generalmente reconocen los derechos de sus afiliados a través de actos administrativos; sin embargo, la naturaleza del acto no es la que determina la jurisdicción competente para conocer de los conflictos que se generen en esta materia, pues el legislador estableció unas reglas de competencia jurisdiccional atendiendo, no solo la naturaleza de la entidad administradora del régimen de seguridad social, sino el tipo de vínculo que existió entre el beneficiario y su empleador. De ahí que, a pesar de que la jurisdicción contenciosa administrativa se instituyó para conocer de la legalidad de los actos administrativos, lo cierto es que se encuentran excluidos de su conocimiento aquellos casos en los cuales intervengan trabajadores privados y trabajadores oficiales, máxime cuando la jurisdicción ordinaria laboral puede resolver controversias de la seguridad social sin tener que anular actos administrativos.

En ese orden de ideas, la “acción de lesividad”, ejercida a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, será del conocimiento de la jurisdicción

16 A excepción de los conflictos sobre fuero sindical que sí corresponden a la jurisdicción laboral, aun cuando se trate de un empleado público (Corte Constitucional, sentencia T-729, del 26 de noviembre de 1998).

17 Artículos 152-2 y 155-2 del cpaca, Competencia de los tribunales y jueces administrativos en primera instancia.

18 Artículo 105-4 del cpaca, Asuntos excluidos del conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

contenciosa administrativa siempre y cuando el demandado se trate de empleado público, es decir, un servidor público vinculado al Estado mediante una relación legal y reglamentaria.

En el caso de los trabajadores de Acerías Paz del Río, hoy pensionados, es claro que al ser esta una sociedad de naturaleza anónima y de carácter comercial su vínculo se surtió a través de un contrato de trabajo, por ende, cualquier conflicto que surja entre ellos y su empleadora —asunto laboral— o entre ellos y su administradora de pensiones —asunto de la seguridad social— corresponderá indefectiblemente a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de la seguridad social. En ese contexto, no le asiste razón a Colpensiones cuando aduce que está ejerciendo la “acción de lesividad” y, por consiguiente, la demanda de nulidad de su propio acto le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues se repite que, en asuntos relativos a la seguridad social, la competencia jurisdiccional se determina no solo a partir de la naturaleza jurídica de la entidad —demandante o demandada— sino, además, con base en el vínculo laboral que ostenta u ostentó el trabajador (demandado o demandante), sin que importe, en estos casos, si el derecho en litigio fue reconocido a través de acto administrativo.

Lo anterior, porque la regla especial sobre asuntos de la seguridad social que prevé el numeral 4 del artículo 104 del CPACA prevalece sobre la regla general que establece el inciso primero de la misma norma (controversias originadas

en actos administrativos o litigios en los que estén involucradas las entidades públicas)¹⁹.

En conclusión, las demandas presentadas por Colpensiones en las que se discute el reconocimiento de una pensión reconocida a un extrabajador de Acerías Paz del Río son de conocimiento exclusivo de la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social, independientemente de que la prestación se haya reconocido a través de acto administrativo (resolución).

REFERENCIAS

- Arboleda, E. (2012). *Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* (2.^a ed.). Bogotá: Legis.
- Arenas, G. (2007). *El derecho colombiano de la seguridad social* (2.^a ed.). Bogotá: Legis.
- Arenas, G. (2011). *El derecho colombiano de la seguridad social* (3.^a ed.). Bogotá: Legis.
- Arenas, G. (2012). La delimitación de competencias entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contencioso administrativa en los asuntos de seguridad social. En: *Instituciones del derecho administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*. Bogotá: Consejo de Estado–Banco de la República.

¹⁹ La norma especial prevalece sobre la general, porque la norma específica es más apta para regular lo específico (Tardío, 2003).

Garzón, J. C. (2014). *El nuevo proceso contencioso administrativo. Sistema escrito-sistema oral. Debates procesales*. Bogotá: Doctrina y Ley.

Palacio, J. A. (2017). *Derecho procesal administrativo* (9.ª ed.). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R.

Tardío, J. A. (2003). El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales. *Revista de Administración Pública*, 162, 189-225. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=784932>

Normativas

Acuerdo PSAA15-10449 de 2015. Por el cual se crea el Circuito Judicial Administrativo de Sogamoso y se ajusta el Circuito Judicial Administrativo de Duitama, en el Distrito Judicial Administrativo de Boyacá, diciembre 31.

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Ley 1437 de 2011, 18 de enero.

Código General del Proceso. Ley 1564 de 2012, 12 de julio.

Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. Decreto-Ley 2158 de 1948, 24 de junio.

Colombia. Congreso de la República. Informe de ponencia para primer debate al Proyecto

de Ley número 315 de 2010 Cámara de Representantes, 198 de 2009 Senado, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá, 23 de septiembre de 2010, núm. 683.

Constitución Política de Colombia, 20 de julio de 1991.

Decreto 2148 de 1992. Por el cual se reestructura el Instituto de Seguros Sociales (ISS). *Diario Oficial*, núm. 40706, del 2 de enero de 1993.

Decreto Ley 4107 de 2011. Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social. *Diario Oficial*, núm. 48241, del 2 de noviembre de 2011.

Decreto 4121 de 2011. Por el cual se cambia la naturaleza jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones). *Diario Oficial*, núm. 48.241, del 2 de noviembre de 2011.

Decreto 2013 de 2012. Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales (ISS), se ordena su liquidación, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, núm. 48567, del 28 de septiembre de 2012.

Ley 90 de 1946. Por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales. *Diario Oficial*, núm. 26322, del 7 de enero de 1947.

Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, núm. 41148, del 23 de diciembre de 1993.

Ley 362 de 1997. Por la cual se modifica el artículo 2.º del Código Procesal del Trabajo y se dictan normas sobre competencia en materia laboral. *Diario Oficial*, núm. 42986, del 21 de febrero de 1997.

Ley 712 de 2001. Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo. *Diario Oficial*, núm. 44640, del 8 de diciembre de 2001.

Ley 1151 de 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. *Diario Oficial*, núm. 46700, del 25 de julio de 2007.

Jurisprudencia

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda (CE, S2), 6 de mayo de 1994. Expediente: 6153. [C. P. Dolly Pedraza de Arenas].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A (CE, S2, A), 15 de abril de 2016. Radicación: 76001-23-31-000-2010-01598-02(4889-14). [C. P. William Hernández Gómez].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A (CE, S2, A), 26 de mayo de 2016. Radicación: 68001-23-31-000-2000-01400-01(3091-13). [C. P. Gabriel Valbuena Hernández].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A (CE, S2, A), 18 de septiembre de 2018. Radicación: 11001-03-25-000-2017-00910-00(4857-2017). [C. P. William Hernández Gómez].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A (CE, S2, A), 28 de marzo de 2019. Radicación: 11001-03-25-000-2017-00910-00(4857-2017). [C. P. William Hernández Gómez].

Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 1998, 26 de noviembre. [M. P. Hernando Herrera Vergara].

Tribunal Administrativo de Boyacá. Despacho núm. 4, 26 de octubre de 2018. Radicación: 1500012333000-2018-00613-00. [M. P. Félix Alberto Rodríguez Riveros].

Fuentes de internet

Paz del Río (s. f.). *Quiénes somos*. Recuperado de <http://www.pazdelrio.com.co/es-es/Institucional/Paginas/default.aspx>