

**RV: 11- RECURSO REPOSICION COLPENSIONES VS FELIX GUERRERO RUBIANO
EXP_11001310504120210044500**

Juzgado 41 Circuito Laboral - Bogotá - Bogotá D.C. <j41ctolbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Mar 11/01/2022 10:27

Para: Ginna Milena Guerrero Lozano <gguerrel@cendoj.ramajudicial.gov.co>; Yina Paola Polania Collazos
<ypolanic@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Cordial Saludo,



JUZGADO 41 LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
PISO 17
EDIFICIO NEMQUETEBÁ

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD: Este correo electrónico contiene información de la Rama Judicial de Colombia. Si no es el destinatario de este correo y lo recibió por error comuníquelo de inmediato, respondiendo al remitente y eliminando cualquier copia que pueda tener del mismo. Si no es el destinatario, no podrá usar su contenido, de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de enero de 2009 y todas las que le apliquen. Si es el destinatario, le corresponde mantener reserva en general sobre la información de este mensaje, sus documentos y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita. Antes de imprimir este correo, considere si es realmente necesario hacerlo, recuerde que puede guardarlo como un archivo digital.

De: ANGÉLICA COHEN MENDOZA <paniaguacohenabogadossas@gmail.com>

Enviado: martes, 11 de enero de 2022 10:09

Para: Juzgado 41 Circuito Laboral - Bogotá - Bogotá D.C. <j41ctolbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Asunto: 11- RECURSO REPOSICION COLPENSIONES VS FELIX GUERRERO RUBIANO
EXP_11001310504120210044500

Señores

JUZGADO CUARENTA Y UNO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.
E.S.D

MEDIO DE CONTROL : ORDINARIO LABORAL
RADICADO : 11001310504120210044500
DEMANDANTE : ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -
COLPENSIONES
DEMANDADO : FELIX ANTONIO MARIA GUERRERO RUBIANO

Referencia : RECURSO REPOSICIÓN

ANGELICA COHEN MENDOZA, mayor de edad, identificada con la CC No. 32.709.957 de Barranquilla, abogada en ejercicio y portadora de la tarjeta profesional número 102.786 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderada de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, empresa industrial y comercial del estado, identificada con NIT 900336004-7, conforme poder otorgado mediante Escritura Pública número 0395 del 12 de febrero de 2020, otorgada en la notaria Once del círculo de Bogotá, anexa a la presente demanda; de manera respetuosa, acudo ante su Despacho con el propósito de **INTERPONER Y SUSTENTAR RECURSO DE REPOSICION** en contra del auto de fecha 14 de diciembre de 2021, a través del cual se avocó conocimiento y se ordenó inadmitir la demanda.

--

Angelica Cohen Mendoza

Paniagua & Cohen Abogados S.A.S.

Calle 21 Nª 16 - 11 Local 1 Edificio Centro Ganadero y Profesional

Cel: 2750644 - 3206667508 - email: paniaguacohenabogadossas@gmail.com

Sincelejo, Sucre.

Colombia - Sur América

Señores

JUZGADO CUARENTA Y UNO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.

E.S.D

MEDIO DE CONTROL : ORDINARIO LABORAL
RADICADO : 11001310504120210044500
DEMANDANTE : ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -
COLPENSIONES
DEMANDADO : FELIX ANTONIO MARIA GUERRERO RUBIANO

Referencia : RECURSO REPOSICIÓN

ANGELICA COHEN MENDOZA, mayor de edad, identificada con la CC No. 32.709.957 de Barranquilla, abogada en ejercicio y portadora de la tarjeta profesional número 102.786 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderada de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, empresa industrial y comercial del estado, identificada con NIT 900336004-7, conforme poder otorgado mediante Escritura Pública número 0395 del 12 de febrero de 2020, otorgada en la notaria Once del círculo de Bogotá, anexa a la presente demanda; de manera respetuosa, acudo ante su Despacho con el propósito de **INTERPONER Y SUSTENTAR RECURSO DE REPOSICION** en contra del auto de fecha 14 de diciembre de 2021, a través del cual se avocó conocimiento y se ordenó inadmitir la demanda.

LA PROVIDENCIA IMPUGNADA.

Se interpone y sustenta recurso de REPOSICION contra auto de fecha 14 de diciembre de 2021, a través del cual se ordenó la adecuación de la demanda y se dispuso un término de cinco (5) días para corregirla de acuerdo al trámite ordinario laboral.

OPORTUNIDAD Y PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REPOSICION

Señala el artículo 63 del Código Procesal de Trabajo, que el recurso de reposición procede contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se hiciere por estados y se decidirá a más tardar tres días después. Si se interpusiere en audiencia deberá decidirse oralmente en la misma para lo cual podrá el juez decretar un receso de media hora.

Siendo ello, así y como quiera que la providencia se notificó el 14 de diciembre de 2021, se formula en consecuencia el presente recurso de reposición a fin que el Despacho examine la providencia impugnada, atendiendo los argumentos que se exponen seguidamente.

RAZONES QUE SUSTENTAN EL RECURSO DE REPOSICIÓN

Inicialmente se instauró el medio de control, correspondiente a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual le correspondió luego del reparto correspondiente, al JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DE LA SECCIÓN SEGUNDA DE BOGOTÁ, bajo el radicado N° 11001333501220210021100

Dicha Corporación Judicial, procedió a declarar la falta de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ordenando su remisión a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá.

En esta medida, dicho expediente fue remitido a la jurisdicción Ordinaria Laboral, correspondiéndole por reparto, el conocimiento del asunto al Juzgado Cuarenta y uno Laboral del Circuito de Bogotá, bajo el radicado N° 11001310504120210044500, quien, mediante auto del 14 de diciembre de 2021, se ordenó la adecuación de la demanda y se dispuso un término de cinco (5) días para corregirla de acuerdo al trámite ordinario laboral.

No obstante lo anterior, consideramos que el Juez Ordinario Laboral no era ni es el competente para conocer de este asunto, razón por la cual, nunca debió avocar conocimiento, y contrario a lo ordenado, se debió suscitar conflicto negativo de competencia a fin que la Corte Constitucional decidiera a quien correspondería el conocimiento del presente asunto, el cual desde ya, conceptuamos que corresponde al juez administrativo, atendiendo las características de este proceso y la sentencia de unificación SU 182 de 2019, proferida por la Honorable Corte Constitucional, tal como se verá a continuación.

En efecto, para llegar a una conclusión que lleve al convencimiento de la revocatoria del auto impugnado en reposición, debemos precisar que en el presente asunto, se utilizó inicialmente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho propuesta por Colpensiones, la cual va encaminada a obtener la nulidad de los actos administrativos demandados, que fueron expedidos por la misma autoridad administrativa, facultada para emitir el acto acusado de carácter exclusivamente pensional, situación que se desprende de la posibilidad que establece el artículo 797 de 2003, artículo 19, que en su tenor dispone:

“ARTÍCULO 19. REVOCATORIA DE PENSIONES RECONOCIDAS IRREGULARMENTE. Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento

y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes."

En ésta medida, es prudente aclarar que con la utilización del medio de control de que trata el art. 138 de la Ley 1437 de 2011, no se busca conceder más derechos a un afiliado o pensionado, sino por el contrario, al evidenciarse situaciones concretas de error al expedir el acto lesivo que reliquidó la pensión de vejez otorgada en su oportunidad al señor FELIX ANTONIO MARIA GUERRERO RUBIANO, Colpensiones solicitó autorización al Demandado para revocar los actos lesivos.

Agotado éste procedimiento determinado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y en la Sentencia SU 182 de 2019 proferida por la H. Corte Constitucional, solo restaba acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para que Colpensiones demandase su propio acto en acción de lesividad y obtuviere la restitución de los dineros pagados por concepto de mesadas pensionales, sin que el demandado tuviera derecho a ello.

Siendo más específicos, aquí lo demandado es el acto propio expedido por Colpensiones, pues es quien en principio detectó los hechos de irregularidad en el reconocimiento pensional, puesto que el destinatario de los efectos del acto administrativo demandado, resultó siendo un receptor de una prestación económica a la cual no tenía derecho a percibir. En esta medida, el conflicto está dirigido única y exclusivamente frente al acto administrativo expedido por Colpensiones, pero por el principio de contradicción y para garantizar el derecho a la defensa, es necesario y obligatorio vincular al señor FELIX ANTONIO MARIA GUERRERO RUBIANO, para haga valer sus derechos, o se allane a la demanda.

En otras palabras, se demanda la nulidad de un acto expedido por una autoridad administrativa, una Entidad del Estado, de una Empresa Industrial y Comercial como lo es Colpensiones, que resultó contrario a derecho, es decir, para nada importa o es determinante conocer si el Demandado o beneficiario ilegal de la prestación económica tuvo o no la condición de servidor público o trabajador particular, ni el riesgo (vejez, invalidez o muerte) pues en cualquiera de estos eventos, la competencia siempre recaerá en el Juez Administrativo, ya que se trata de una acción de lesividad que persigue la nulidad de los actos acusados y el restablecimiento del derecho.

No sobra recordar que mediante Sentencia de 8 de mayo de 2008, Consejo de Estado, Sección II, Subsección B, Consejero Ponente Doctor Jesús María Lemos Bustamante, Expediente 250002325000200213231 -01 (0949-2006), se indicó que la acción de lesividad es equivalente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho "que ejercen los particulares con el fin de cuestionar la legalidad de un acto administrativo concreto y tiene entre otras características, que en ella la administración comparece al proceso en calidad de demandante y de demandada, buscando obtener la nulidad de un acto administrativo expedido por ella, invocando una o varias de las causales de nulidad previstas en el artículo 84 del C.C.A., según las cuales los actos administrativos son anulables cuando: "(...) infrinjan las normas en que debería fundarse, (...) hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

Así mismo, debe señalarse que el Art 104 de la Ley 1437 de 2011 claramente dispone que " *La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, con tratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.*

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

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

PARÁGRAFO. Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%."

De igual forma, insistiendo sobre la competencia del Juez Administrativo, es preciso indicar que la Corte Constitucional, mediante sentencia C — 835 de 2003, declaró exequible de manera condicionada este artículo, *en el entendido que la revocatoria directa de un acto administrativo de tal naturaleza, debe estar precedida de la aplicación del procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo (hoy Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo), o en las normas especiales que rijan el procedimiento, por lo tanto, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver.."*

Y finalmente, la sentencia de unificación SU 182 de 2019, en la cual la Corte Constitucional resolvió una acción de tutela por supuesta vulneración de derechos fundamentales por parte de Colpensiones al revocar en vía administrativa una pensión reconocida con documentación falsa y fraudulenta sin contar con el consentimiento del ciudadano beneficiario del derecho, señaló al respecto que las Entidades que administran pensiones si pueden revocar sus decisiones en la medida en que encuentren ante situaciones irregulares e ilegales en las cuales hayan sido inducidas para el reconocimiento pensional, al respecto precisó:

I. Solo son dignos de protección aquellos derechos que han sido adquiridos con justo título. Según dispone el artículo 58 de la Carta Política, la protección de los derechos adquiridos implica que su obtención se dio "con arreglo a las leyes vigentes". Los derechos que se obtienen irregularmente no pueden aspirar a la misma protección e inmutabilidad de la que gozan los derechos obtenidos con apego a la ley.

II. La verificación oficiosa del cumplimiento de los requisitos pensionales es un deber. Las administradoras de pensiones o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas no solo están facultadas, sino que es su deber verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición de un derecho prestacional.

Sin embargo, mientras no surjan nuevos motivos o causas fundadas de duda, no puede la administración reabrir periódicamente investigaciones que afecten derechos adquiridos y propicien escenarios injustificados de inseguridad jurídica.

III. Solo motivos reales, objetivos, trascendentes y verificables que pudieran enmarcarse en un comportamiento criminal justifican la revocatoria sin el consentimiento del afectado. Con este criterio, la jurisprudencia busca evitar que el ciudadano quede al arbitrio de la administración. La simple sospecha, inconsistencias menores en el cumplimiento de los requisitos o debates jurídicos alrededor de una norma no habilitan el mecanismo de revocatoria unilateral. Estos motivos deben ser lo suficientemente graves como para que puedan enmarcarse en una conducta penal.

IV. No es necesario aportar una sentencia penal para desvirtuar la buena fe del beneficiario de la pensión. Los supuestos que trae el artículo 19 de la Ley 797 deben entenderse como el resultado de conductas u omisiones especialmente graves, al punto que pudieran enmarcarse en algún tipo penal y no simplemente tratarse de discrepancias jurídicas o inconsistencias menores en el cumplimiento de los requisitos. Esto supone un estándar alto de prueba a cargo de la administración, pero no implica una suerte de prejudicialidad que restrinja la actuación de la administración a la espera que se produzca una sentencia penal condenatoria.

V. Tampoco hace falta que el afiliado sea el que haya concertado o inducido en error a la administración, pues el ordenamiento jurídico sanciona a quién se aprovecha de estos escenarios. El cumplimiento de las normas es un presupuesto básico del Estado social de derecho. Actuar con rectitud y honestidad es una exigencia que se deriva del principio general de la buena fe y que permite crear un ambiente de confianza mutuo, imprescindible para el buen funcionamiento del sistema pensional. El orden constitucional no protege la posición de quien pretende aprovecharse del error o infortunio ajeno para obtener un beneficio particular.

VI. Sujeción al debido proceso. La administración o autoridad competente no puede suspender un derecho pensional sin antes haber agotado un debido

proceso que garantice al afectado su defensa. En este proceso, la carga de la prueba recae sobre la administración a quien corresponde desvirtuar la presunción de buena fe que cobija al pensionado. Durante el mismo, debe prestarse especial atención a los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción. Frente a una "censura fundada" de la administración, la carga de la prueba se traslada al afiliado.

VII. El derecho fundamental al habeas data y la prueba supletiva de la historia laboral. Tanto el empleador como las administradoras de pensiones son las principales responsables de velar por la correcta expedición y custodia de los certificados que den cuenta fielmente de la trayectoria laboral de una persona. Pero teniendo en cuenta que aún subsisten fallas en el manejo de la información, las administradoras de pensiones no pueden, sin más, modificar la historia laboral de un afiliado, salvo que cuenten con una "justificación bien razonada" y sujeta a un debido proceso. El afiliado, por su parte, está en el derecho de controvertir el dictamen de la administración, y para ello podrá hacer uso de los medios supletivos de prueba a su alcance. El análisis del nivel de certeza que ofrecen estos medios alternos deberá hacerse caso a caso y teniendo en cuenta, también, que la tutela no es el escenario para adelantar un examen probatorio a fondo, ni reemplaza la competencia del juez ordinario, quien tiene la palabra definitiva.

VIII. El procedimiento administrativo de revocatoria no debe entenderse como un escenario puramente adversarial. Atendiendo las fallas históricas en el manejo de la información laboral, y considerando que el trabajador es la parte débil del sistema, las administradoras de pensiones no pueden asumir el procedimiento de revocatoria como una instancia meramente adversarial. Están obligadas a utilizar sus competencias de investigación e inspección, incluso de oficio, para corroborar o desestimar los argumentos y pruebas que ponga de presente el trabajador. En caso de que el afiliado allegue algún medio de prueba que soporte razonablemente su versión, no se podrá revocar su derecho, hasta tanto la administración agote los medios a su alcance para verificar las pruebas e intentar aproximarse a la realidad fáctica de lo sucedido.

IX. Efectos de la revocatoria. La revocatoria directa solo tiene efectos hacia el futuro (ex nunc). La administración no puede recuperar los dineros que haya girado en una maniobra fraudulenta a través de este mecanismo, sino que debe acudir al juez administrativo, quien sí es competente para retrotraer todas las consecuencias que ocasionó un acto administrativo contrario a derecho.

***X. Alcance de la revocatoria y recurso judicial. La revocatoria unilateral es un mecanismo de control excepcional promovido por la propia administración. Esta no resuelve definitivamente sobre la legalidad de un acto administrativo, ni tiene la competencia para expulsar del ordenamiento un acto pensional y retrotraer sus efectos. Tanto la administración como los particulares podrán acudir ante el juez competente para resolver de forma definitiva las diferencias que surjan en torno a un reconocimiento pensional.** (Negritas y subrayas fuera de texto).*

(Extracto de la sentencia tomado de Legis – ámbito jurídico página web)

En este orden de ideas, dicha Sentencia claramente fijó las pautas para la revocatoria de los actos administrativos donde ha mediado fraude, pero fue más allá, por cuanto estimó en el numeral 10 que la administración no puede recuperar los dineros que haya girado en una maniobra fraudulenta a través de este mecanismo, sino que debe

acudir al **JUEZ ADMINISTRATIVO**, quien si es competente para retrotraer todas las consecuencias que ocasionó un acto administrativo contrario a derecho.

Y aunque en este caso particular no ha mediado fraude, claramente para obtener la nulidad de los actos acusados y la para la recuperación de los dineros, solo es competente el juez administrativo y no el juez laboral, razón más que suficiente que nos lleva a reiterar que nunca debió este despacho avocar conocimiento, sino suscitar el conflicto negativo de competencia, como ya se insistió

Reiteramos que no resultó acertado remitir la presente demanda a los Jueces Laborales del Circuito de Bogotá por parte del Tribunal Administrativo del Atlántico, puesto que por un lado, Colpensiones es una Entidad Estatal, que se adecúa a las exigencias del Art 104 de la Ley 1437 de 2011, y por el otro lado, éstos carecen de toda competencia para declarar la nulidad de actos administrativos de carácter particular y concreto, toda vez que ésta competencia, facultad y prerrogativa solo está en cabeza de los Jueces Administrativos, tal como se desprende de la lectura de los arts. 151 y ss del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En tal virtud, el Juez Laboral de conocimiento no tenía ni tiene competencia para pronunciarse sobre ningún aspecto de este proceso, de tal suerte que nunca debió siquiera avocar conocimiento, sino suscitar el conflicto negativo de competencia, para que fuera la Corte Constitucional quien determinara a quien le correspondía el conocimiento del presente asunto, conforme lo establecido en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Nacional, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015, artículo 14.

En este contexto, dicha Corporación Judicial, en situaciones similares donde ha actuado como parte demandante Colpensiones, es decir, en acciones de lesividad, la CORTE CONSTITUCIONAL mediante auto 529 de 19 de agosto de 2021 proferido dentro del expediente CJU-297, emitió providencia donde dirimió el conflicto de competencia suscitado por el Juzgado 26 Administrativo de Oralidad de Bogotá y el Juzgado 5° Laboral del Circuito de Bogotá para conocer del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho seguido por Colpensiones en contra de la señora LUZ FANNY SERNA RIVERA, con radicado 11001010200020200025700, donde se declaró que la competencia le correspondía al Juzgado 26 Administrativo de Oralidad, pues era la competente para conocer del proceso promovido por Colpensiones.



Corte Constitucional de Colombia
Secretaría General

NOVIEMBRE 09 de 2021

CONFLICTOS DE JURISDICCIÓNES
ESTADO No. 59

EXPEDIENTE	ASUNTO	AUTO FECHA	DECISIÓN
CJU-105	CONFLICTO DE JURISDICCIÓNES SUSCITADO ENTRE EL JUZGADO TERCERO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ Y EL JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL MUNICIPAL DE SOGAMOSO, CONFLICTO PARA CONOCER PROCESO ORDINARIO LABORAL DE ACERIAS PAZ DEL RIO SA CONTRA YOLANDA ELVIRA ZUÑIGA ROJAS. 11001010200020150340503.	AUTO 701 24-Sep-21	"(...) PRIMERO. DIRIMIR el conflicto negativo de jurisdicción entre Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá y el Juzgado Primero Civil del Municipal de Sogamoso, en el sentido de DECLARAR que el Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá es la autoridad competente para conocer de la demanda laboral presentada por Acerías Paz del Río contra María Eugenia de la Hoz Zambrano. Segundo. Por intermedio de la Secretaría General, REMITIR el expediente CJU-105 al Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá para que proceda con lo de su competencia y comunique la presente decisión a los interesados y al Juzgado Primero Civil del Municipal de Sogamoso, al Juzgado Tercero Civil Municipal de Sogamoso, al Juzgado Segundo Laboral del Circuito Sogamoso, al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo y a la Corte Suprema de Justicia. (...)"
CJU-297	CONFLICTO DE COMPETENCIA SUSCITADO POR EL JUZGADO 26 ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ Y EL JUZGADO 5 LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, CONFLICTO PARA CONOCER PROCESO DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DE COLPENSIONES CONTRA LUZ FANNY SERNA RIVERA. 11001010200020200025700.	AUTO 529 19-Ago-21	"(...) PRIMERO.- DIRIMIR el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 26 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá y el Juzgado 5 Laboral del Circuito de Bogotá, en el sentido de DECLARAR que el Juzgado 26 Administrativo de Oralidad es la autoridad competente para conocer del proceso promovido por Colpensiones. SEGUNDO. - Por Secretaría General, REMITIR el expediente CJU-297 al Juzgado 26 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá para que adelante las funciones de su competencia, y para que comunique al Juzgado 5 Laboral del Circuito de Bogotá y a los sujetos procesales e interesados dentro del trámite judicial correspondiente. (...)"
CJU-212	CONFLICTO DE JURISDICCIÓNES ENTRE EL JUZGADO CUARENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ -SECCIÓN SEGUNDA- Y EL JUZGADO SÉPTIMO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ, CONFLICTO PARA CONOCER PROCESO ORDINARIO DE NACIÓN -DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN CONTRA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP. 11001010200020190178400.	AUTO 736 01-Oct-21	"(...) PRIMERO. DIRIMIR el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado Cuarenta y Nueve Administrativo de Bogotá -Sección Segunda, y el Juzgado Séptimo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, en el sentido de DECLARAR que el conocimiento de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, radicado 11001334204920170037800, promovida por la apoderada judicial del Departamento Nacional de Planeación contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, corresponde al Juzgado Cuarenta y Nueve Administrativo de Bogotá -Sección Segunda. SEGUNDO. Por medio de la Secretaría General de esta Corporación, REMITIR el expediente CJU-212 al Juzgado Cuarenta y Nueve Administrativo de Bogotá -Sección Segunda, para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión a las partes en el proceso y a los demás interesados. (...)"
CJU-183	CONFLICTO DE COMPETENCIA SUSCITADO ENTRE EL JUZGADO TREINTA LABORAL DE CIRCUITO DE BOGOTÁ Y EL JUZGADO CINCUENTA Y OCHO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ, CONFLICTO PARA CONOCER PROCESO ORDINARIO LABORAL DE	AUTO 735 01-Oct-21	"(...) PRIMERO. DIRIMIR el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado Treinta Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá, en el sentido de DECLARAR que corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa conocer el proceso de la referencia presentado por Sanitas EPS en contra de la ADRES, de acuerdo con las consideraciones de este auto. SEGUNDO. REMITIR por medio de la Secretaría General de esta Corporación el expediente CJU-183 al Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá, para lo de su competencia, y para que comunique la presente decisión al Juzgado Treinta Laboral del Circuito de Bogotá y a los sujetos procesales interesados. (...)"
	SANITAS EPS CONTRA ADMINISTRADORA ADRES. 11001010200020200060100.		

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaría General

Estado No. 59 de 09 de noviembre de 2021
Elaborado por: Ulberto Andrés Suárez Blanco
Revisado por: Adriana Romero Rodríguez

Debemos señalar al Despacho, que dicho proceso está a cargo de esta Firma de Abogados, y se trata de un asunto que involucra un tema de indemnización sustitutiva de la pensión de vejez reconocida en favor de dicha persona, por lo tanto, corresponde al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho – acción de lesividad, es decir, de carácter pensional, muy similar al que corresponde al presente asunto.

De igual forma, la Corte Constitucional mediante Auto A316 de 2021, precisó lo siguiente al resolver un conflicto de competencia en acción de lesividad:

“(…) la Corte Constitucional precisa que cuando la administración demanda un acto de su propia autoría, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el estudio del asunto será competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 97 y 104 de la Ley 1437 de 2011”. (Negrillas y cursivas fuera de texto)

De igual forma, en dicha providencia la Corte resolvió el conflicto de competencia, así:

PRIMERO. DIRIMIR el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado Décimo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá y el Juzgado Octavo Administrativo de Oralidad de Bogotá, en el sentido de DECLARAR que el conocimiento del proceso 11001333500820190040100 en la demanda promovida por COLPENSIONES en contra de la Resolución GNR 123308 del 10 de abril de 2014, corresponde al Juzgado Octavo Administrativo de Oralidad de Bogotá.

Así mismo, dicha Corporación en auto N° 377 de 2021, señaló lo siguiente:

“En conclusión de todo lo anterior, en aquellos casos en los cuales (i) una entidad de naturaleza pública, que pertenezca al Sistema de Seguridad Social, (ii) demande un acto administrativo propio, (iii) será competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, conocer y dar trámite al asunto, de conformidad a los artículos 97 y 104 de la Ley 1437 de 2011 y demás que resulten concordantes”. (Negrillas y cursivas fuera de texto)

De igual forma, en dicha providencia la Corte resolvió el conflicto de competencia, así:

Primero: DIRIMIR el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 27 Administrativo del Circuito de Bogotá y el Juzgado 34 Laboral del Circuito de Bogotá, y DECLARAR que el conocimiento del proceso bajo número de radicado 11001-33-35-027-2019-00157-00 correspondiente a la demanda de nulidad y restablecimiento promovida por Colpensiones contra la Resolución SUB 320724 del 07 de diciembre de 2018, expedida por esa misma entidad, ***es competencia del Juzgado 27 Administrativo del Circuito de Bogotá.*** (Negrillas y cursivas fuera de texto)

Atendiendo los anteriores pronunciamientos y las explicaciones que sustentan el presente recurso, llevan a concluir sin hesitación alguna, que este tipo de acciones son de competencia exclusiva de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y no de los jueces laborales, razón por la cual, le solicitamos al JUZGADO CUARENTA Y UNO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, que REPONGA el auto de fecha 14 de diciembre de 2021, con el cual se ordenó la adecuación de la demanda y se dispuso un término de cinco (5) días para corregirla de acuerdo al trámite ordinario laboral, y en su lugar, se suscite el **CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA**, ante la Corte Constitucional, para que determine a que despacho judicial corresponde el conocimiento del presente proceso judicial.

PETICIONES

Conforme a lo anterior solicitamos al JUZGADO CUARENTA Y UNO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, que REPONGA el auto de fecha 14 de diciembre de 2021, con el cual ordenó la adecuación de la demanda y se dispuso un término de cinco (5) días para corregirla de acuerdo al trámite ordinario laboral, y en su lugar, se suscite el **CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA**, ante la Corte Constitucional, para que determine a que despacho judicial corresponde el conocimiento del presente proceso judicial.

ANEXOS

Auto N° 377 de 2021 proferido por la Corte Constitucional
Auto N° A316 de 2021 Proferido por la Corte Constitucional

NOTIFICACIONES

A la parte actora al correo electrónico paniaguacohenabogadossas@gmail.com

Atentamente,



ANGELICA MARGOTH COHEN MENDOZA

C.C 32709957 de Barranquilla, Atlantico.
T.P No 102786 del C.S dela J

Auto 377/21

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA ENTRE JURISDICCIONES-Contencioso Administrativo Laboral y Ordinaria Laboral

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DE UN ACTO ADMINISTRATIVO PROPIO-Competencia de la jurisdicción contencioso administrativa

En conclusión de todo lo anterior, en aquellos casos en los cuales (i) una entidad de naturaleza pública, que pertenezca al Sistema de Seguridad Social, (ii) demande un acto administrativo propio, (iii) será competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, conocer y dar trámite al asunto, de conformidad a los artículos 97 y 104 de la Ley 1437 de 2011 y demás que resulten concordantes.

Referencia: Expediente CJU-074

Conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 27 Administrativo del Circuito de Bogotá y el Juzgado 34 Laboral del Circuito de Bogotá.

Magistrado Ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

Bogotá, D.C., quince (15) de julio de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales profiere el siguiente,

AUTO

I. ANTECEDENTES

1. El 11 de abril de 2019, la Administradora Colombiana de Pensiones, en adelante Colpensiones, adelantó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho¹, contra la Resolución SUB 320724 del 07 de diciembre de 2018, expedida por esa misma entidad, mediante la cual reconoció a la señora Luz Piedad Díaz, indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, y le pagó un millón cuatrocientos diez mil ciento sesenta pesos (\$1.410.160).

¹ Expediente digital. Archivo 01.01 110013103420190062200 (fls. 1-90).pdf, Folios 4 al 28.

2. La indemnización sustitutiva se liquidó teniendo en cuenta el tiempo subsidiado del Programa Subsidio Aporte Pensión – PSAP. Sin embargo, dicho tiempo ya había sido presuntamente liquidado y pagado en la cuenta individual de Beneficios Económicos Periódicos - BEPS de la demandada, lo cual, generó un doble pago por el mismo concepto. La demandada fue notificada de tal circunstancia, mediante la resolución ADPSUB 379 del 18 de febrero de 2019, sin que haya manifestado su autorización para la revocatoria del primer acto administrativo².

3. El proceso fue repartido al Juzgado 27 Administrativo del Circuito de Bogotá³, que mediante Auto del 08 de agosto de 2019⁴, declaró su falta de competencia para conocer del presente asunto. Lo anterior, fundamentado en que el juez ordinario laboral conoce sobre las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social y los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente del contrato de trabajo, conforme al numeral 1 y 4 del artículo 2 de la Ley 712 de 2001. Por su parte, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, le corresponde el conocimiento de los litigios relativos a la relación legal y de seguridad social entre los servidores públicos y el Estado, y de los procesos de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, según los artículos 104, numeral 4 y 155, numeral 2 de la Ley 1437 de 2011. En ese sentido, concluyó que la controversia versa sobre una persona que se desempeñó como trabajadora del sector privado y su fondo de pensiones, siendo el asunto competencia es de la jurisdicción ordinaria laboral, por lo que ordenó remitir las diligencias a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá⁵.

4. Sometido nuevamente a reparto, el proceso le fue asignado al Juzgado 34 Laboral del Circuito de Bogotá⁶, que mediante Auto del 13 de febrero de 2020⁷, manifestó que carecía de jurisdicción para tramitarlo. Lo anterior, fundamentado en que el objeto de la controversia, es la nulidad de un acto administrativo expedido por Colpensiones, cuyo control de legalidad corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo de conformidad con lo previsto en los artículos 97, 104 y 138 de la Ley 1437 de 2011⁸. En

² Expediente digital. Archivo 01.01 110013103420190062200 (fls. 1-90).pdf, Folios 8 al 10.

³ Radicado 11001333502720190015700.

⁴ Expediente digital. Archivo 01.01 110013103420190062200 (fls. 1-90).pdf, Folios 63 al 65.

⁵ El Juzgado citó la jurisprudencia del Consejo de Estado para establecer que *“la jurisdicción ordinaria laboral es la competente para conocer de la demanda, ya que a pesar de que se acusan actos administrativos, la relación laboral que dio origen a la expedición de la Resolución No. SUB 320784 del 7 de diciembre de 2018, correspondía a la de un trabajador independiente durante unos periodos y a la de un trabajador del sector privado durante otros, y como quiera que el objeto del litigio es definir si la demandada es beneficiaria o no de la Indemnización sustitutiva de la pensión de vejez que le fue reconocida a través del acto administrativo acusado, debe darse aplicación al numeral 4 del artículo 104 del CPACA y en esa medida remitirse inmediatamente el expediente al juez competente”*.

⁶ Radicado 11001310503420190062200.

⁷ Expediente digital. Archivo 01.01 110013103420190062200 (fls. 1-90).pdf, folios 90 al 93.

⁸ Adicionalmente, señaló que de conformidad con lo dispuesto en la sentencia SU-182 de 2019 de la Corte Constitucional y en las decisiones del Consejo Superior de la Judicatura contenidas en los expedientes 201400682 y 201901231, el debate surge de la controversia generada por un acto administrativo cuya nulidad se pretende. Por ello es la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la encargada de hacer el control de legalidad de estos actos, de conformidad con lo previsto en los artículos 97, 104 y 138 de la Ley 1437 de 2011.

consecuencia, propuso conflicto negativo de competencias y ordenó enviar las diligencias al Consejo Superior de la Judicatura.

5. Mediante oficio 019 del 26 de enero de 2021⁹, el Juzgado 34 Laboral del Circuito de Bogotá, remitió a la Secretaria General de la Corte Constitucional el expediente.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para resolver los conflictos de competencia entre jurisdicciones, de conformidad con el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015¹⁰. En su momento, la Corte consideró que asumiría esta competencia una vez *“la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura haya cesado de manera definitiva en el ejercicio de sus funciones”*¹¹, lo cual ocurrió el 13 de enero de 2021 con la posesión de los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial¹². Por lo tanto, a partir de esa fecha, corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse acerca de los conflictos de jurisdicciones.

Presupuestos para la configuración de un conflicto de jurisdicciones

7. Esta Corporación ha señalado que los conflictos de jurisdicciones se presentan cuando *“dos o más autoridades que administran justicia y pertenecen a distintas jurisdicciones se disputan el conocimiento de un proceso, bien sea porque estiman que a ninguna le corresponde (negativo), o porque consideran que es de su exclusiva incumbencia (positivo)”*¹³.

⁹ Expediente digital. Archivo CJU-074-CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA Oficio Remisorio 26 de enero de 2021 - Proceso Ordinario N°. 2019-622 - EXP-2019-624.pdf, folios 1 a 8 del expediente.

¹⁰ Constitución Política, Artículo 241: A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

¹¹ Corte Constitucional, Auto 218 de 2015. En este se indicó que “es claro que, por virtud de lo previsto en el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, la atribución para conocer de los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones quedó radicada en cabeza de la Corte Constitucional. No obstante, en obediencia a lo dispuesto en el párrafo transitorio 1º del artículo 19 del referido acto legislativo, en el que se adoptaron medidas de transición que dieron continuidad a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, dicha atribución sólo podrá ser ejercida por la Corte Constitucional, una vez la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura haya cesado de manera definitiva en el ejercicio de sus funciones, momento en el cual los conflictos de competencia entre distintas jurisdicciones deberán ser remitidos a la Corte Constitucional en el estado en que se encuentren”.

¹² Constancia del 2 de febrero de 2021, suscrita por la Secretaría Judicial de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en la que se indica “[e]l Congreso de la República en sesión del 2 de diciembre de 2020, eligió a los Honorables Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, quienes se posesionaron el día 13 de enero de 2021, ante el Presidente de la República Doctor Iván Duque Márquez, fecha en la cual inició el funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial”.

¹³ Autos 345 de 2018 y 328 de 2019.

8. La Corte Constitucional, de forma reiterada, ha considerado que, para que se configure un conflicto de jurisdicciones, es necesario que se den los presupuestos subjetivo, objetivo y normativo¹⁴, a saber:

i) **Presupuesto subjetivo**, el cual exige que la controversia sea suscitada por, al menos, dos autoridades que administren justicia y pertenezcan a diferentes jurisdicciones¹⁵.

ii) **Presupuesto objetivo**, según el cual debe existir una causa judicial sobre la cual se suscite la controversia, es decir, que pueda verificarse que está en desarrollo un proceso, un incidente o cualquier otro trámite de naturaleza jurisdiccional¹⁶.

iii) **Presupuesto normativo**, a partir del cual es necesario que las autoridades en colisión hayan manifestado, a través de un pronunciamiento expreso, las razones de índole constitucional o legal por las cuales se consideran competentes o no para conocer de la causa¹⁷.

9. La Sala Plena evidencia que se configura un conflicto negativo de jurisdicciones entre el Juzgado 27 Administrativo del Circuito de Bogotá y el Juzgado 34 Laboral del Circuito de Bogotá, como se procederá a exponer.

Se cumple el presupuesto subjetivo: el conflicto se suscita entre una autoridad que hace parte de la jurisdicción ordinaria laboral (el Juzgado 34 Laboral del Circuito de Bogotá), y otra de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (el Juzgado 27 Administrativo del Circuito de Bogotá).

Se cumple el presupuesto objetivo: la controversia se enmarca en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado en la jurisdicción contencioso Administrativo, por parte de Colpensiones, para que se declare la nulidad de la Resolución SUB 320724, del 07 de diciembre de 2018 mediante la cual reconoció a la señora Luz Piedad Díaz indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

Se cumple el presupuesto normativo: conforme lo reseñado en el acápite de antecedentes, ambas autoridades judiciales enunciaron razonablemente fundamentos de índole constitucional o legal, en los que soportan cada una de las posiciones dirigidas a negar su competencia.

¹⁴ Auto 155 de 2019, reiterado, entre otros, por los autos 452 y 503 de 2019 y 129 y 415 de 2020.

¹⁵ En consecuencia, no habrá conflicto cuando: (a) sólo sea parte una autoridad; (b) una de las partes en colisión no ejerza funciones jurisdiccionales; o (c) ambas autoridades pertenezcan a la misma jurisdicción, pues se trataría de un asunto interno de la misma que debe ser definido por la autoridad competente para el efecto (Cfr. Artículos 17, 18, 37, 41 y 112 de la Ley 270 de 1996, así como 97 de la Ley 1957 de 2019).

¹⁶ En este sentido, no existirá conflicto cuando: (a) se evidencie que el litigio no está en trámite o no existe, porque, por ejemplo, ya finalizó; o (b) el debate procesal se centra sobre una causa de carácter administrativo o político, pero no jurisdiccional (cfr. Artículo 116 de la Constitución).

¹⁷ Al respecto, el Auto A-155 de 2019 estableció que no existirá conflicto cuando: (a) se evidencie que, a pesar de concurrir formalmente dos autoridades judiciales, alguna de ellas no ha rechazado su competencia o manifestado su intención de asumirla; o (b) la exposición sobre la competencia desplegada por las autoridades en conflicto no tiene, al menos aparentemente, fundamento normativo alguno al sustentarse únicamente en argumentos de mera conveniencia.

10. El Juzgado 27 Administrativo del Circuito de Bogotá argumentó que la competencia recae en el juez ordinario laboral puesto que *“el objeto del litigio es definir si la demandada es beneficiaria o no de la Indemnización sustitutiva de la pensión de vejez que le fue reconocida a través del acto administrativo acusado, debe darse aplicación al numeral 4 del artículo 104 del CPACA”*¹⁸.

11. El Juzgado 34 Laboral del Circuito de Bogotá manifestó que se pretende la nulidad de un acto administrativo, por tanto, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo adelantar el control de legalidad de estos actos, en virtud de lo dispuesto en los artículos 97, 104 y 138 de la Ley 1437 de 2011.

12. Corresponde a este Tribunal resolver el conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado 27 Administrativo del Circuito de Bogotá y el Juzgado 34 Laboral del Circuito de Bogotá. Con tal propósito. Se referirá a (i) la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho de un acto propio y (ii) resolverá la controversia en concreto.

La competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho de un acto propio

13. Mediante **Auto 316 de 2021**¹⁹ la Sala Plena de la Corte Constitucional sostuvo que en los eventos en que una institución pública de seguridad social o un fondo de naturaleza pública a cargo del reconocimiento y/o pago de pensiones presenta una acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto propio, el conocimiento del asunto corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

14. Este Tribunal señaló que cuando el conflicto versa sobre un tema de seguridad social, pero el objeto de la controversia es dejar sin efecto jurídico un acto administrativo que reconoció un derecho específico y concreto, las entidades públicas deben refutar dichos actos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo porque: (i) la acción de nulidad y restablecimiento hace parte de una habilitación expresa establecida en los artículos 97 y 138 de la Ley 1437 de 2011; (ii) que está dirigida a sujetos determinados como lo son las autoridades administrativas; (iii) mediante la cual se les permite impugnar sus actos administrativos, independientemente que sean o no creadores de situaciones particulares, con el fin proteger el interés del patrimonio público y de derechos colectivos o subjetivos de la administración²⁰.

15. En esa medida, le es aplicable la cláusula general de competencia del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 según la cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá las controversias suscitadas por *“actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo,*

¹⁸ Expediente digital. Archivo 01.01 110013103420190062200 (fls. 1-90).pdf, folios 63 al 65.

¹⁹ Expediente CJU-489.

²⁰ Auto 316 de 2021.

en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”.

Caso Concreto

16. Como se indicó en los antecedentes de esta providencia, las autoridades judiciales involucradas plantearon su falta de jurisdicción para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por Colpensiones contra la Resolución SUB 320724 del 07 de diciembre de 2018, mediante la cual reconoció a la señora Luz Piedad Díaz, indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

17. La Sala Plena advierte que, de acuerdo con la regla jurisprudencial fijada en el **Auto 316 de 2021**, en este tipo de controversias se excluye la competencia del juez laboral y de la seguridad social, pues a pesar de tratarse de un acto administrativo relacionado con la seguridad social, existe legislación expresa que determina la competencia de los jueces administrativos en este tipo de situaciones fácticas, por lo que resulta aplicable la cláusula de competencia del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por parte de Colpensiones contra uno de sus propios actos administrativos.

18. En conclusión de todo lo anterior, en aquellos casos en los cuales (i) una entidad de naturaleza pública, que pertenezca al Sistema de Seguridad Social, (ii) demande un acto administrativo propio, (iii) será competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, conocer y dar trámite al asunto, de conformidad a los artículos 97 y 104 de la Ley 1437 de 2011 y demás que resulten concordantes.

19. En consecuencia, la Sala Plena ordenará la remisión del expediente CJU-00074 a ese despacho para que, de forma inmediata, inicie el trámite respectivo y profiera la decisión que considere pertinente.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: DIRIMIR el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 27 Administrativo del Circuito de Bogotá y el Juzgado 34 Laboral del Circuito de Bogotá, y **DECLARAR** que el conocimiento del proceso bajo número de radicado 11001-33-35-027-2019-00157-00 correspondiente a la demanda de nulidad y restablecimiento promovida por Colpensiones contra la Resolución SUB 320724 del 07 de diciembre de 2018, expedida por esa misma entidad, es competencia del Juzgado 27 Administrativo del Circuito de Bogotá.

Segundo: REMITIR por medio de la Secretaría General de esta Corporación, el expediente CJU-00074 al Juzgado 27 Administrativo del Circuito de Bogotá, para que tramite el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y para que comunique la presente decisión al Juzgado 34 Laboral del Circuito de Bogotá y a los sujetos procesales dentro del asunto con radicado número 11001-33-35-027-2019-00157-00.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Auto 316/21

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA ENTRE JURISDICCIONES-Contencioso Administrativo Laboral y Ordinaria Laboral

ACCION DE LESIVIDAD-Procedencia

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DE UN ACTO ADMINISTRATIVO PROPIO-Competencia de la jurisdicción contencioso administrativa

(...) la Corte Constitucional precisa que cuando la administración demanda un acto de su propia autoría, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el estudio del asunto será competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 97 y 104 de la Ley 1437 de 2011.

Referencia: Expediente CJU-0000489

Conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado Décimo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá y el Juzgado Octavo Administrativo de Oralidad de Bogotá.

Magistrada sustanciadora:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D. C., diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial la prevista en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, profiere el siguiente:

AUTO

I. ANTECEDENTES

1. El 5 de febrero de 2011 se produjo el fallecimiento del señor Luis Miguel Nieves Cordero, quien había cotizado un total de 231 semanas al sistema general de pensiones en COLPENSIONES¹.
2. El 20 de enero de 2013 la señora Elizabeth Cristina Herazo Alvarado, actuando en calidad de compañera permanente del causante, obtuvo el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en un valor equivalente al 50% de la mesada pensional².
3. El 7 de febrero de 2013 la ciudadana Elizabeth Cristina Herazo Alvarado, representante del menor Joel de Jesús Nieves Henao, solicitó a COLPENSIONES el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes por la muerte del señor Luis Miguel Nieves Cordero, de quien el menor es causahabiente.
4. Mediante Resolución N° GNR 123308 del 10 de abril de 2014, COLPENSIONES ordenó la inclusión en la nómina de pensionados la prestación económica de Joel de Jesús Nieves Henao, como beneficiario del señor Luis Miguel Nieves Cordero, y a quien adicionalmente le fue reconocido un retroactivo pensional de \$6.700.022³.
5. Al hacer efectiva la liquidación del retroactivo pensional, COLPENSIONES no dedujo el valor correspondiente a salud y lo adicionó al pago del retroactivo en mención. Por ello, el 24 de mayo de 2018 la entidad solicitó a la representante del menor la autorización para revocar la Resolución N° GNR 123308 del 10 de abril de 2014 y hacer la debida corrección de la liquidación.
6. Pasado un mes de la anterior solicitud no fue recibida respuesta alguna y, por tanto, COLPENSIONES decidió iniciar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución GNR 123308 del 10 de abril de 2014. En la acción se pretendió la declaratoria de nulidad de

¹ Ver a folio 2 de la demanda.

² Ver a folio 3 de la demanda

³ *Ib. Ídem.*

la resolución en comento y, adicionalmente, se solicitó como medida de restablecimiento del derecho, ordenar el reintegro de las diferencias pensionales correspondientes.

7. El 30 de octubre de 2019 la solicitud de nulidad y restablecimiento del derecho bajo radicado número 11001333500820190040100 correspondió por reparto al Juzgado Octavo Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá.
8. El 25 de noviembre de 2019 el Juzgado Octavo Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá declaró su falta de jurisdicción para conocer de la demanda instaurada por COLPENSIONES. Argumentó que el causante del beneficio pensional era trabajador privado y sus aportes no correspondieron en ningún momento a un vínculo laboral con el Estado, de manera que no es la jurisdicción de lo contencioso administrativo la que debe conocer del asunto, ya que corresponde a los jueces ordinarios en su especialidad laboral y de la seguridad social por la competencia general otorgada en el artículo 2 del Código General del Proceso.
9. Como consecuencia de lo anterior, el Juez administrativo ordenó remitir el expediente del asunto a los *“Juzgados Municipales de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples de Bogotá”*.
10. El 16 de marzo de 2020 el Juzgado Cuarenta y Nueve de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples de Bogotá rechazó la demanda. Consideró que, a pesar de que el Juzgado Administrativo refirió que la competencia correspondía a la jurisdicción ordinaria laboral y de la seguridad social, el expediente fue enviado a su sede judicial sin justificación aparente por la oficina de reparto. Ante el referido error⁴, el juez en mención decidió remitir el expediente a los Juzgados Laborales de Pequeñas Causas de Bogotá.

⁴ Dada la nomenclatura similar entre *“Juzgados Municipales de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá”* y *“Juzgados Laborales de Pequeñas Causas de Bogotá”*, el Juez Administrativo al momento de dar la orden de remisión del expediente erró en la enunciación de los juzgados, ya que en el considerativo del auto se refirió a los juzgados laborales, pero en la orden señaló *Juzgados Municipales de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá*. Por ello el Juzgado 49 de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples de Bogotá rechazó la demanda y dio redirección del expediente a la jurisdicción que el Juez Administrativo consideró competente en la causa.

11. El 9 de noviembre de 2020 el asunto en comento correspondió por reparto al Juzgado Décimo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá. Este consideró que en virtud del artículo 15 del Código General del Proceso corresponde a la jurisdicción ordinaria el conocimiento de los asuntos no atribuidos expresamente por la ley a otra jurisdicción. En su criterio, el asunto de la referencia se trata de los casos que el legislador ha dispuesto expresamente para el conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa. Por lo tanto, el asunto es de competencia exclusiva de los jueces administrativos, conforme al artículo 104 de la Ley 1437 de 2011.
12. Mediante auto del 14 de diciembre de 2020, el juzgado antedicho decidió proponer conflicto negativo de competencia al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá. Este conflicto fue presentado ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y posteriormente remitido a esta Corporación.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional está facultada para “*dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*”, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 241 de la Carta Política⁵.

2. Presupuestos para la configuración de un conflicto de jurisdicciones

Esta Corporación ha señalado que los conflictos de jurisdicciones son controversias de tipo procesal y se presentan cuando “*dos o más autoridades que administran justicia y pertenecen a distintas jurisdicciones se disputan el conocimiento de un proceso, bien sea porque estiman que a ninguna le*

⁵“*A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: [...] 11. Numeral adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015: Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*”.

*corresponde (negativo), o porque consideran que es de su exclusiva incumbencia (positivo).”*⁶

En ese sentido, en Auto 155 de 2019 la Corte puntualizó que se requieren tres presupuestos para que se configure un conflicto de jurisdicciones, así:

- (i) **“Presupuesto subjetivo**, el cual exige que la controversia sea suscitada por, al menos, dos autoridades que administren justicia y pertenezcan a diferentes jurisdicciones⁷;
- (ii) **presupuesto objetivo**, según el cual debe existir una causa judicial sobre la cual se suscite la controversia, es decir, que pueda verificarse que está en desarrollo un proceso, un incidente o cualquier otro trámite de naturaleza jurisdiccional⁸; y
- (iii) **presupuesto normativo**, a partir del cual es necesario que las autoridades en colisión hayan manifestado, a través de un pronunciamiento expreso, las razones de índole constitucional o legal por las cuales se consideran competentes o no para conocer de la causa^{9”}¹⁰.
- (iv)

3. Problema jurídico y metodología de la decisión

⁶ Autos 345 de 2018 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, 328 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, 452 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y 041 de 2021 M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁷ En consecuencia, no habrá conflicto cuando: (a) sólo sea parte una autoridad; (b) una de las partes en colisión no ejerza funciones jurisdiccionales; o (c) ambas autoridades pertenezcan a la misma jurisdicción, pues se trataría de un asunto interno de la misma que debe ser definido por la autoridad competente para el efecto (*Cfr.* Artículos 17, 18, 37, 41 y 112 de la Ley 270 de 1996, así como 97 de la Ley 1957 de 2019).

⁸ En este sentido, no existirá conflicto cuando: (a) se evidencie que el litigio no está en trámite o no existe, porque, por ejemplo, ya finalizó; o (b) el debate procesal se centra sobre una causa de carácter administrativo o político, pero no jurisdiccional (Artículo 116 de la CP).

⁹ Así pues, no existirá conflicto cuando: (a) se evidencie que a pesar de concurrir formalmente dos autoridades judiciales, alguna de ellas no ha rechazado su competencia o manifestado su intención de asumirla; o (b) la exposición sobre la competencia desplegada por las autoridades en conflicto no tiene, al menos aparentemente, fundamento normativo alguno al sustentarse únicamente en argumentos de mera conveniencia.

¹⁰ Autos 155 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, 332 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y 041 de 2021 M.P. Diana Fajardo Rivera.

Corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar cuál es la autoridad competente para resolver la controversia presentada por COLPENSIONES frente a la Resolución N° GNR 123308 del 10 de abril de 2014, de su propia emisión, que concedió el beneficio pensional como sobreviviente a un menor representado por la señora Elizabeth Cristina Herazo Alvarado.

Para dirimir este asunto, la Corte se referirá a (i) la competencia de los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa en materia laboral y de la seguridad social, (ii) la acción de lesividad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, (iii) la jurisprudencia del Consejo Superior de la Judicatura en acción de lesividad y, finalmente (iv) abordará el estudio del caso concreto.

4. Competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia laboral y de la seguridad social

4.1. El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 señala que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer los conflictos derivados de *“actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”*¹¹

Adicionalmente, el mismo artículo enlista los asuntos sobre los cuales tendrá competencia la jurisdicción contencioso administrativa, entre los cuales se encuentran:

“(...

2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado. (...)

*4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.”*¹²

¹¹ Artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹² Artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

4.2. De esta manera, el artículo 104 en mención permite elucidar que el Legislador dispuso una cláusula general y otras específicas de competencia de los jueces administrativos como jurisdicción especial. En este sentido, el Consejo de Estado ha argumentado su falta de competencia en asuntos relativos a conflictos entre entidades estatales y trabajadores del sector privado, aun cuando las garantías de seguridad social fueron concedidas a través de acto administrativo. Así, indicó que *“es natural que la jurisdicción ordinaria conozca de las controversias que proponen los trabajadores del sector privado afiliados a una entidad de previsión social, cuando se reconoce o niega un derecho pensional”*¹³. De modo que cuando la AFP es pública, como ocurre en el caso de COLPENSIONES, el reconocimiento se hace a través de acto administrativo y *“el control sobre la legalidad del reconocimiento prestacional recae en el juez de la seguridad social, previamente asignado por el legislador, con independencia de la forma en que se adoptó la decisión”*¹⁴.

4.3. Es preciso señalar sobre este punto que el Consejo de Estado ha indicado también que es la jurisdicción contencioso administrativa la que debe conocer de las demandas de la administración en contra de sus propios actos a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ***en demanda de lesividad***¹⁵. Salvo en aquellos casos en los que la contraparte de la controversia sea un trabajador oficial¹⁶.

4.4. En suma, el Consejo de Estado ha entendido que aunque los derechos y prestaciones se decidan a través de actos administrativos, no implica un cambio en la jurisdicción competente para conocer de la controversia¹⁷. De modo que, según esta postura, es la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de la 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*

¹³ Auto Interlocutorio 0-245-2019 del 28 de marzo de 2019 la Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado.

¹⁴ *Ib. Ídem.*

¹⁵ Sentencias del 6 de noviembre de 2020 C.P. César Palomino Cortés, del 20 de noviembre de 2019 C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas del Consejo de Estado y Auto del 13 de agosto de 2020 C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, del Consejo de Estado.

¹⁶ Sentencia del 20 de noviembre de 2019 C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas del Consejo de Estado.

¹⁷ *Ib. Ídem.*

lugar, sin necesidad de anular el acto administrativo que negó o reconoció el derecho”¹⁸.

5. La acción de lesividad como competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado

5.1. Ahora bien, es preciso hacer mención a la denominada acción de lesividad, cuyo trámite y contenido ha sido enmarcado por la jurisprudencia de esta Corporación y la del Consejo de Estado en los artículos 97, 104 y 138 de la Ley 1437 de 2011 aunque no se encuentre expresamente referida en dicho ordenamiento¹⁹.

5.2. La Corte Constitucional ha indicado que *“con la acción de lesividad es la administración la demandante y la que pone en funcionamiento la jurisdicción contencioso administrativa contra el destinatario o beneficiario del acto expedido por ella misma -demandado-, para así obtener su nulidad y, en consecuencia, obtener el restablecimiento del derecho*”²⁰.

En esta línea, cabe puntualizar que el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 dispone que *“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**”*. Y añade que *“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** ...”*. (Negrita propia).

5.3. Con lo citado, es preciso recordar que el Consejo de Estado señaló en su momento que *“ante el reconocimiento irregular de derechos prestacionales, la ley consagró la acción de lesividad, como el medio idóneo para que la administración controvierta sus decisiones con el fin de lograr su anulación, apartarle del ordenamiento jurídico y detener sus*

¹⁸ *Ib. idem.*

¹⁹ Sentencias T-121 de 2016 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SU-182 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera de la Corte Constitucional y sentencia del 22 de febrero de 2018 C.P. Cesar Palomino Cortés, del Consejo de Estado.

²⁰ Sentencia T-121 de 2016 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

efectos”²¹. Lo anterior, teniendo en cuenta que “*la administración cuenta con la posibilidad de demandar sus propios actos administrativos **ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo** cuando considere que los mismos son ilegales o vulneran el ordenamiento jurídico*”²² (Negrita propia).

De lo señalado se entiende que la acción promovida por una entidad pública como COLPENSIONES en contra de su propio acto administrativo que definió una situación jurídica respecto de un particular, pone en marcha la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa²³, quién deberá resolver la solicitud de la administración respecto del acto de su expedición.

5.4. Anudado a lo anterior, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia²⁴ ha sostenido que cuando la administración deba revocar un acto administrativo particular, cuenta con dos posibilidades, “*la primera, que solicite el consentimiento del beneficiario y este acceda a la revocatoria, en este caso, el consentimiento deberá ser “previo, expreso y escrito”*”²⁵. La segunda (...) cuando el ciudadano no está de acuerdo, evento en el cual la administración deberá demandar su propio acto ante las instancias judiciales en ejercicio del medio de control de nulidad”²⁶.

Por lo tanto, la solicitud de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por la administración en contra de su propio acto, debe seguirse del trámite de solicitud de revocatoria directa en el que el consentimiento por parte del particular, titular del derecho, no sea otorgado. Caso en el cual, la vía idónea para obtener la nulidad del acto será la solicitud de la entidad pública quien “*deberá acudir a la jurisdicción administrativa para demandar su propio acto a través de la acción de lesividad*”²⁷ y obtener las correcciones o ajustes a que hubiere lugar.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 22 de febrero de 2018 C.P. Cesar Palomino Cortés.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 28 de octubre de 2016 C.P. Cesar Palomino Cortés.

²³ *Ib. ídem.*

²⁴ Ver, entre otras, las sentencias T-058 de 2017 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SU-050 de 2017 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, SU-182 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera

²⁵ Artículo 97 de la Ley 1437 de 2011.

²⁶ Sentencia T-344 de 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²⁷ Sentencia T-163 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

6. La jurisprudencia del Consejo Superior de la Judicatura respecto de la figura de lesividad

6.1. En la línea argumentativa esbozada, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura sostuvo que *“la acción de lesividad, hoy medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se configura **en todos los casos en que la Nación o las entidades públicas acudan como demandantes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo** buscando la nulidad de sus propios actos”*²⁸.

6.2. Así, en un caso en el que se suscitó un conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado Diecisiete Administrativo Oral de Bogotá y el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá, con ocasión al conocimiento del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovido por COLPENSIONES contra el acto que reconoció una pensión de vejez, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura señaló que la competencia correspondía a la jurisdicción contencioso administrativa. Lo anterior, teniendo en cuenta que es la vía dispuesta por el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 para que las entidades públicas puedan solicitar la nulidad de sus propios actos cuando no ha sido posible ejercer la revocatoria directa de los mismos, tal como lo dispone el artículo 97 de la citada ley. A juicio de dicha Sala, este asunto es propio de la jurisdicción especial y es cobijado por el inciso primero del artículo 104 de la norma antedicha²⁹.

En otro caso, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del 2 de diciembre de 2020 resolvió el conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado Veintinueve Laboral del Circuito de Bogotá, con ocasión a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por COLPENSIONES contra su propio acto administrativo. En este la entidad había ordenado el reconocimiento y pago de una pensión de vejez de carácter ordinario en la cual no tuvo en cuenta que se trataba de una prestación compartida y asumió la totalidad del pago. En dicho asunto, la Sala asignó la competencia a la jurisdicción contencioso administrativa con fundamento en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 y agregó que *“es la jurisdicción*

²⁸ Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Auto del 12 de agosto de 2020. M.P. Alejandro Meza Cardales, Auto del 12 de agosto de 2020. M.P. Pedro Alonso Sanabria Buitrago, Auto del 2 de octubre de 2019 M.P. Magda Victoria Acosta Walteros y Auto del 4 de septiembre de 2019 M.P. Magda Victoria Acosta Walteros.

²⁹ *Ib. idem.*

especial ante la cual se debe ventilar la controversia en acción de lesividad”³⁰.

6.3. En conclusión, el mecanismo a través del cual una entidad pública busca la nulidad de su propio acto de carácter particular y concreto, aunque se trate de una materia del derecho laboral y de la seguridad social, es una herramienta, al tiempo que una obligación de la administración de demandar sus propios actos en la jurisdicción contencioso administrativa³¹ cuando puedan contradecir el ordenamiento jurídico vigente y no hayan podido ser objeto de revocatoria directa³². Situación esta que se enmarca en la competencia de los jueces administrativos según lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011³³ y en virtud del estudio previo realizado en esta providencia.

7. Análisis del caso concreto

De conformidad con lo expuesto, la Sala Plena confirma que en el presente caso se presenta un conflicto negativo de jurisdicciones por las siguientes razones:

7.1. Se cumple el presupuesto subjetivo. En un primer momento el Juzgado Octavo Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá alegó su falta de competencia y posteriormente, el Juzgado Décimo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá decidió proponer el conflicto negativo por considerar que no es el competente para resolver el asunto.

7.2. Se cumple el presupuesto objetivo. La controversia se da respecto del proceso con radicado No. 11001333500820190040100, en el que la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES promovió medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución 123308 del 10 de abril de 2014 que concedió el beneficio

³⁰ Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Auto del 2 de diciembre de 2020. Caso con radicado No. 110010102000202000952.

³¹ Artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.

³² Artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

³³ “La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”. (Negrita y subrayado propios)

pensional a un menor representado por la señora Elizabeth Cristina Herazo Alvarado. En la acción se pretendía la declaratoria de nulidad de la resolución en comento y como medida de restablecimiento del derecho ordenar el reintegro de las diferencias pensionales.

7.3. Se cumple el presupuesto normativo. Las autoridades judiciales manifestaron las razones por las cuales consideraban que carecían de competencia para conocer de la causa. Así, el Juzgado Octavo Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá adujo que, en virtud del inciso primero y el numeral 4³⁴ del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, no le corresponde a la jurisdicción administrativa conocer de la demanda, ya que el trabajador, cuya muerte generó el beneficio pensional, no es del sector oficial, y el hecho de que la resolución sea un acto administrativo, no indica que el asunto deba ser conocido por los jueces administrativos.

El juez administrativo agregó que el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 establece la competencia de los jueces administrativos en primera instancia para conocer de las solicitudes de *“nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad”*³⁵. Sin embargo, a su juicio la competencia para el conocimiento del caso en observación es de la jurisdicción ordinaria laboral por tratarse de un problema jurídico derivado de la prestación de servicios de la seguridad social entre un particular y las entidades prestadoras y administradores. Agregó que la jurisdicción de lo contencioso administrativo venía conociendo de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad relativas a la relación laboral entre los trabajadores oficiales y el Estado y la seguridad social de los mismos³⁶; sin embargo, cuando se reconoce o niega un derecho

³⁴ Artículo 104 de la Ley 1437 de 2011. *“La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos:*

(...)

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

³⁵ Artículo 155 de la Ley 1437 de 2011.

³⁶ Auto Interlocutorio 0-245-2019 del 28 de marzo de 2019 la Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado. C.P. William Hernández Gómez.

pensional a través de acto privado o administrativo *“el control de legalidad del reconocimiento prestacional recae en el juez de la seguridad social”*³⁷.

7.4. A su turno, el Juzgado Décimo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá señaló que la demandante es una entidad del Estado y el asunto versa sobre la solicitud de declarar la nulidad de un acto administrativo. Por lo anterior, y teniendo en cuenta que el numeral 2 del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 señala que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente sobre los asuntos relativos a *“contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado”*³⁸, la competencia corresponde al juez administrativo y no al laboral y de la seguridad social. Lo anterior, ya que la situación fáctica propuesta no se encuentra en los aspectos propios de la competencia de la jurisdicción laboral señalados en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

El Juzgado Laboral añadió que el Código General del Proceso dispone en su artículo 15 que *“corresponde a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra jurisdicción”*, pero, a su juicio, dicha regla no es aplicable en este caso, ya que el asunto sobre el que versa la controversia está contenido en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que le atribuye la competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

8. Resolución del conflicto de jurisdicciones

8.1. Descendiendo a los elementos fácticos del caso, se tiene que COLPENSIONES reconoció una prestación pensional a través de resolución del 10 de abril de 2014. Sin embargo, la Administradora advirtió con posterioridad que en la liquidación del retroactivo pensional no dedujo el valor correspondiente a descuentos en salud sino que lo adicionó al monto ordenado³⁹ y por ello se giraron valores mayores que no correspondían.

En el relato fáctico se evidenció que la accionante solicitó al beneficiario la autorización para revocar la resolución del 10 de abril de 2014, conforme al procedimiento dispuesto en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011. No

³⁷ Auto O-245-2019 del 28 de marzo de 2019 de la Sección Segunda-Subsección A del Consejo de Estado. C.P. William Hernández Gómez.

³⁸ Numeral 2 del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011.

³⁹ Ver a folio 15 de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

obstante, pasado un mes de dicha petición no hubo manifestación del consentimiento. Por lo tanto, COLPENSIONES decidió promover medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto administrativo que otorgó el beneficio pensional, solicitando la nulidad de este y la devolución de los valores pagados, que a su criterio, no eran debidos.

8.2. Con fundamento en lo anterior, es claro que COLPENSIONES siguió las reglas señaladas en la Ley 1437 de 2011 para hacer su solicitud. Ello, conforme se expuso en las consideraciones de esta providencia sobre la revocatoria de actos de carácter particular y concreto. Así, el artículo 97 del CPACA señala expresamente que *“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**”*. (Negrita propia). Esta forma de proceder fue la adoptada por la demandante cuando solicitó el consentimiento del titular del beneficio pensional otorgado mediante resolución⁴⁰.

Adicionalmente, la citada norma continúa diciendo que *“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**”* (Negrita propia). Es así como COLPENSIONES, ante el silencio del titular del derecho, acudió a la acción prevista en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011⁴¹ para solicitar la declaratoria de nulidad de su propio acto, entendida en la modalidad de lesividad, tal como lo evidencia el análisis ya abordado de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura.

8.3. Lo anterior se acentúa en la consideración del Consejo Superior de la Judicatura al sostener que, respecto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad pública puede optar por el mecanismo contenido en el artículo 138 del C.P.A.C.A., *“pero indefectiblemente tendrá que hacerlo cuando no sea posible utilizar la revocatoria por parte de la entidad que expidió el acto respectivo, por ejemplo, cuando no logra obtener*

⁴⁰ Al respecto, ver a folio 3 de la demanda.

⁴¹ Artículo 138 de la Ley 1437 de 2011: *“Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho...”*.

el consentimiento de quien le beneficia el acto administrativo particular y concreto”⁴².

8.4. Visto lo precedente, la Sala considera que el caso referido, a pesar de tratarse de un acto administrativo que definió una garantía prestacional de la seguridad social, no hace parte de la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social, toda vez que se encontró legislación expresa que determina la competencia de los jueces administrativos en este tipo de situaciones fácticas. Por tanto, se excluye la competencia del juez laboral y de la seguridad social toda vez que corresponde a la jurisdicción ordinaria el conocimiento de los asuntos no atribuidos expresamente por la ley a otra jurisdicción⁴³.

Así las cosas, la aplicación normativa que corresponde es la cláusula general de competencia del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 cuando dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá las controversias suscitadas por *“actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”*. Disposición en la que se encuentra contenido, como se vio en la parte considerativa de este auto, el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cabeza de COLPENSIONES al controvertir un acto propio.

En este sentido, es claro que el ordenamiento jurídico ha dispuesto una herramienta normativa expresa para que las entidades públicas puedan demandar los actos de su propia emisión en interés del patrimonio público y de derechos colectivos o subjetivos de la administración, aunque el respectivo acto administrativo trate de una materia de seguridad social, como ocurre en el caso bajo análisis. De manera que en este asunto, donde se evidencia el ejercicio de la denominada acción de lesividad, prevalece la competencia de la jurisdicción especial sobre la ordinaria y por tanto, la competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativa⁴⁴ teniendo en cuenta que *“la acción de lesividad, hoy medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se configura en todos los casos en que la Nación o las entidades públicas acudan como demandantes ante la*

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, Auto del 16 de octubre de 2014, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Citado en Auto del 12 de agosto de 2020 de la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura.

⁴³ Artículo 15 del Código General del Proceso.

⁴⁴ *Ib. Ídem.*

jurisdicción de lo contencioso administrativo buscando la nulidad de sus propios actos”⁴⁵. (Negrita propia)

8.5. En conclusión, se hace notar que en el caso estudiado la competencia para conocer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por COLPENSIONES en contra de su propio acto, esto es, la Resolución GNR 123308 del 10 de abril de 2014 que concedió el beneficio pensional al menor representado por la señora Elizabeth Cristina Herazo Alvarado, corresponde al juez de lo contencioso administrativo, toda vez que así lo determina la ley.

8.6. **Regla de Decisión.** Por lo expuesto, la Corte Constitucional precisa que cuando la administración demanda un acto de su propia autoría, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el estudio del asunto será competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 97 y 104 de la Ley 1437 de 2011. Por lo tanto, los hechos sobre los que versa el proceso que dio origen al conflicto de jurisdicciones estudiado son de competencia del Juzgado Octavo Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá. En consecuencia, la Sala Plena ordenará que el expediente se remita a esta jurisdicción.

III. DECISIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE:

PRIMERO. DIRIMIR el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado Décimo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá y el Juzgado Octavo Administrativo de Oralidad de Bogotá, en el sentido de **DECLARAR** que el conocimiento del proceso 11001333500820190040100 en la demanda promovida por COLPENSIONES en contra de la Resolución GNR 123308 del 10 de abril de 2014, corresponde al Juzgado Octavo Administrativo de Oralidad de Bogotá.

⁴⁵ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C, sentencia del 9 de julio de 2014. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, citada en Auto del 12 de agosto de 2020 de la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura.

SEGUNDO. REMITIR el expediente CJU-489 al Juzgado Octavo Administrativo de Oralidad de Bogotá, para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión al Juzgado Décimo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá y a los sujetos dentro del proceso Nro. 11001333500820190040100.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General