

Sentencia 1237/22

COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Acción de nulidad y restablecimiento del derecho de un acto administrativo propio

Referencia: Expediente CJU-1606.

Conflicto de jurisdicción suscitado entre el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Bucaramanga y el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de la misma ciudad.

Magistrado Sustanciador:
HERNÁN CORREA CARDOZO.

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial la prevista en el numeral 11 del artículo 241 de la Carta Política, profiere el siguiente

AUTO

I. ANTECEDENTES

1. El 17 de agosto de 2021¹, la Administradora Colombiana de Pensiones, (en adelante COLPENSIONES), presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra Alonso Motta. La entidad pretende la nulidad de la Resolución SUB 26667 del 5 de febrero del 2021, a través de la cual reconoció la pensión de vejez al demandado.

2. Según indicó, en la reliquidación de la prestación económica se evidenció que el valor reconocido como mesada pensional es superior al que en derecho le corresponde. En ese entendido, la entidad demandante solicita que se declare la nulidad del acto administrativo en comento y que, como medida de restablecimiento del derecho, se ordene el reintegro de la suma pagada, así como la indexación de las sumas que sean reconocidas y el pago de intereses².

3. Por reparto, la demanda correspondió al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Bucaramanga. Mediante Auto del 6 de septiembre de 2021³ ese despacho declaró su falta de jurisdicción para conocer el asunto y ordenó remitir el proceso a los juzgados laborales del circuito de esa ciudad. Argumentó que, de

1 Expediente digital, CJU-1606. Archivo denominado "02ActaReparto.pdf".

2 Expediente digital, CJU-1606. Archivo denominado "01Demanda.pdf" folio 3.

3 Expediente digital, CJU-1606. Archivo denominado "04AutoFaltaJurisdiccion.pdf".

acuerdo con el artículo 104.4⁴ de la Ley 1437 de 2011, la jurisdicción de lo contencioso administrativo sólo conoce de aquellas controversias sobre la seguridad social en las que están involucrados servidores públicos y siempre que el régimen esté administrado por una persona de derecho público. Precisó que, en el presente caso, el beneficiario de la prestación económica “*nunca ostentó la condición de servidor público, como quiera que todos periodos cotizados que se encuentran reportados en el sistema de seguridad social fueron con ocasión fueron de su vinculación con particulares*”⁵.

4. Efectuada la remisión, el conocimiento del asunto le correspondió al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bucaramanga⁶. Mediante Auto del 28 de septiembre de 2021⁷, esa autoridad judicial propuso conflicto negativo de jurisdicción y ordenó remitir el expediente a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. En concreto, señaló que el objeto de la demanda es declarar la nulidad de un acto administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento. En tal sentido, indicó que corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer el litigio, conforme a los artículos 104⁸ y 138⁹ del CPACA.

5. Mediante correo electrónico del 29 de octubre de 2021, la secretaría de ese despacho judicial envió el proceso a la “*Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de Bucaramanga*”¹⁰. El 29 de octubre de 2021¹¹, el asunto fue repartido al interior de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander. Mediante Auto del 3 de noviembre de ese año¹², declaró la falta de competencia para resolver el conflicto suscitado entre el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Bucaramanga y el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de esa misma ciudad. Sostuvo que, de acuerdo con el Acto Legislativo 02 de 2015, le corresponde a la

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

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.*

5 *Ibidem*

6 Expediente digital, CJU-1606. Archivo denominado “06ActaRepartoJ4LCTO.pdf”.

7 Expediente digital, CJU-1606. Archivo denominado “08AutoRechazoProponeConflictoCompetencia.pdf”.

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

9 ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. *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; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.*

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

10 Expediente digital, CJU-1606. Archivo denominado “09ActaReparto.pdf” folio 2.

11 Expediente digital, CJU-1606. Archivo denominado “002ActaDeReparto .pdf”.

12 Expediente digital, CJU-1606. Archivo denominado “003RemiteConflictoCompetencia.pdf”.

Corte Constitucional dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre diferentes jurisdicciones. En consecuencia, mediante correo electrónico de esa misma fecha remitió el expediente a esta Corporación.¹³

6. El 24 de junio de 2022, el Presidente de la Corte Constitucional, en sesión virtual con la Comisión de CJU, repartió el expediente de la referencia a la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado¹⁴. El 28 de junio de 2022, el expediente fue entregado al despacho a través del Sistema de Información Integrado de la Corte Constitucional –SIICOR–.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para resolver todos los conflictos de competencia entre jurisdicciones¹⁵, de conformidad con el artículo 241.11 de la Carta¹⁶.

Presupuestos para la configuración de un conflicto de jurisdicciones¹⁷

2. Esta Corporación ha señalado que los conflictos de jurisdicción son controversias de tipo procesal en las que varios jueces de distintas jurisdicciones (i) se rehúsan a asumir el conocimiento de un mismo asunto por falta de competencia (*conflicto negativo de jurisdicción*) o (ii) pretenden resolver la controversia al considerar que tienen plena competencia (*conflicto positivo de jurisdicción*)¹⁸.

3. En este sentido, el Auto 155 de 2019¹⁹ precisó que se requieren tres presupuestos para que se configure un conflicto de jurisdicción, a saber:

13 Expediente digital, CJU-1606. Archivo denominado “004OficiosCumplimiento.pdf” folios 2 a 3.

14 Expediente digital, CJU-1606. Archivo denominado “Constancia de Reparto CJU-1606.pdf”. Debido a que, el pasado 3 de julio de 2022, la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado concluyó su periodo constitucional, la Sala Plena de la Corte designó como encargado al Magistrado sustanciador, mientras el Senado de la República suple la vacante de forma definitiva..

15 En el diseño original de la Constitución, la función de resolver los conflictos entre distintas jurisdicciones se encontraba a cargo del Consejo Superior de la Judicatura. Sin embargo, en virtud del artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, la referida atribución fue asignada a la Corte. En su momento, este Tribunal determinó que asumiría esta competencia únicamente cuando “(...) la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura haya cesado de manera definitiva en el ejercicio de sus funciones” (Auto 278 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). Con todo, la Corte consideró que era competente para resolver las controversias entre la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y las demás autoridades que administran justicia. Lo anterior, porque la atribución del Consejo Superior de la Judicatura se limitaba a los asuntos que, en algún momento, fueron de su competencia. La entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial ocurrió el 13 de enero de 2021. Por lo tanto, a partir de ese momento, corresponde a esta Corporación decidir la totalidad de los conflictos de jurisdicción.

16 “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. Numeral adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015: Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones”.

17 Las consideraciones contenidas en el presente capítulo fueron parcialmente retomadas de los Autos 332 y 130 de 2020 y 328 de 2019, con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

18 Autos 345 de 2018, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; 328 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y 452 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

19 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

(i) **Presupuesto subjetivo:** exige que la controversia sea suscitada por, al menos, dos autoridades que administren justicia y pertenezcan a diferentes jurisdicciones²⁰.

(ii) **Presupuesto objetivo:** requiere la existencia de una causa judicial sobre la cual se suscite la controversia. En otras palabras, debe estar acreditado el desarrollo de un proceso, un incidente o cualquier otro trámite de naturaleza jurisdiccional²¹.

(iii) **Presupuesto normativo:** las autoridades judiciales en colisión deben manifestar expresamente las razones de índole constitucional o legal por las cuales se consideran o no competentes para conocer la controversia²².

4. En el asunto de la referencia se satisfacen los anteriores presupuestos porque:

- (i) El conflicto negativo se suscita entre una autoridad que hace parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Bucaramanga), y otra de la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral (Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bucaramanga).
- (ii) Existe una controversia entre el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Bucaramanga y el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de la misma ciudad en relación con la autoridad competente para conocer el proceso promovido por COLPENSIONES contra Alonso Motta. El propósito de la demanda es declarar la nulidad de la Resolución SUB 26667 del 5 de febrero de 2021 a través de la cual COLPENSIONES reconoció al demandado la pensión de vejez.
- (iii) Ambos despachos enuncian fundamentos de índole legal que soportan sus posiciones, dirigidas a negar su competencia en relación con el proceso. De una parte, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Bucaramanga fundamentó su posición en el artículo 104.4 CPACA. Indicó que el beneficiario de la prestación económica “nunca ostentó la condición de servidor público (...)”²³. Por lo tanto, corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral conocer de la demanda. De otra, el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bucaramanga argumentó que el objeto de la controversia es la nulidad de un acto administrativo. En ese

20 En consecuencia, no habrá conflicto cuando: (a) solo sea parte una autoridad; o (b) una de las partes en colisión no ejerza funciones jurisdiccionales.

21 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).

22 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 que presentan las autoridades en conflicto no tiene, al menos aparentemente, fundamento normativo alguno, sino que se sustenta únicamente en argumentos de mera conveniencia.

23 Expediente digital, CJU-1606. Archivo denominado “04AutoFaltaJurisdiccion.pdf”.

entendido, el asunto corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en los términos de los artículos 104 y 138 del CPACA.

Asunto objeto de decisión y metodología

5. Con fundamento en lo anterior, la Corte dirimirá el conflicto negativo de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Bucaramanga y el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de la misma ciudad. Para ello: (i) reiterará la regla de decisión fijada por la Sala Plena en relación con la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto propio relativo a la seguridad social. Y con base en la misma, (ii) resolverá el caso concreto.

La competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto propio. Reiteración del Auto 316 de 2021

6. Mediante el Auto 316 de 2021²⁴, la Sala Plena de esta Corporación 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 presente una acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto propio, el conocimiento del asunto le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esta misma regla fue reiterada en los Autos 382 y 384 de 2021²⁵.

7. La Corte señaló que cuando el conflicto versa sobre un tema de seguridad social pero el objeto de la controversia es el interés de la entidad en que se declare la nulidad de un acto administrativo que reconoció un derecho específico y concreto, estas entidades públicas deben demandar sus propios actos ante la jurisdicción contencioso administrativa. Lo anterior, porque: (i) el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho hace parte de una habilitación expresa establecida en los artículos 97²⁶ y 138²⁷ de la Ley 1437 de 2011; (ii) dicha atribución está dirigida a sujetos determinados como son las autoridades administrativas; y (iii) mediante esa vía procesal se les permite impugnar actos

24 Expediente CJU-489. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. S.V. de la magistrada Diana Fajardo Rivera. En este caso, COLPENSIONES interpuso medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la resolución mediante la cual reconoció la pensión de sobrevivientes de un **trabajador privado** y el pago del retroactivo. La administradora de pensiones pretendió la declaratoria de nulidad del acto administrativo porque, al liquidar el retroactivo, no dedujo el valor correspondiente a salud. Asimismo, solicitó ordenar el reintegro de las diferencias pensionales correspondientes, como medida de restablecimiento del derecho.

25 Expedientes CJU-288 y CJU-377. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

26 “**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”.*

27 “**Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho.** *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; también podrá solicitar que se le repare el daño.(...)”.*

administrativos de carácter particular y concreto. Lo expuesto, con el fin proteger el interés del patrimonio público y derechos colectivos o subjetivos de la Administración²⁸.

8. En esa medida, es aplicable a estos asuntos el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece que 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*”.

III. CASO CONCRETO

9. La Sala Plena constata que, en el presente caso:

- (i) Se generó un conflicto entre una autoridad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Bucaramanga) y otra de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral (Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bucaramanga), de acuerdo con los presupuestos subjetivo, objetivo y normativo, analizados en los fundamentos jurídicos 3 y 4 de esta providencia.
- (ii) Con base en lo anterior, la Sala dirime el presente conflicto negativo de jurisdicción en el sentido de determinar que el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Bucaramanga es la autoridad competente para conocer del proceso promovido por COLPENSIONES contra el señor Alonso Motta.
- (iii) Ello, en aplicación de la regla de decisión fijada por la Sala Plena en el Auto 316 de 2021²⁹, según la cual cuando las entidades públicas solicitan la nulidad de su propio acto, aunque el mismo verse sobre una materia de derecho laboral y de seguridad social, el estudio del asunto será de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- (iv) Así las cosas, la Corte asignará a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la competencia para conocer la demanda debatida, de conformidad con los artículos 97 y 104 de la Ley 1437 de 2011. Por lo tanto, ordenará remitir el expediente al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Bucaramanga para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión a los interesados.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

28 Auto 316 de 2021, expediente CJU-489, reiterado en los Autos 382 y 384 de 2021, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

29 Regla de decisión del Auto 316 de 2021, reiterada en los Autos 382 y 384 de 2021: “*Cuando la administración demanda un acto de su propia autoría, 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, aunque el respectivo acto administrativo trate de una materia de seguridad social*”.

RESUELVE

PRIMERO. DIRIMIR el conflicto negativo de jurisdicciones entre el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Bucaramanga y el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de la misma ciudad, en el sentido de **DECLARAR** que el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Bucaramanga es la autoridad competente para conocer del proceso promovido por COLPENSIONES contra Alonso Motta.

SEGUNDO. REMITIR el expediente CJU-1606 al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Bucaramanga para lo de su competencia y para que comunique esta providencia al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de esa ciudad y a los interesados dentro del trámite judicial correspondiente.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO
Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General