



REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

Bogotá, D. C., veintidós (22) de enero de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente Doctor **PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO**

Radicado No. **110010102000201900962 00**

Aprobado según Acta de Sala No. 04 de la misma fecha

ASUNTO

Procede la Sala a resolver el conflicto negativo de competencias suscitado entre las Jurisdicciones Contenciosa Administrativa, representada por el **JUZGADO NOVENO DEL CIRCUITO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C., SECCIÓN SEGUNDA** y la Jurisdicción Ordinaria Laboral en cabeza del **JUZGADO PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, con



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P.: DR. PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Radicado No. 110010102000201900962 00
Referencia: Conflicto de Competencia

ocasión del conocimiento del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO promovido por Luz Ángela Roa Angulo, contra el Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM Liquidado.

ANTECEDENTES RELEVANTES

1.- Mediante apoderado legal Luz Ángela Roa Angulo, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM Liquidado, pretendiendo se declare la nulidad de las resoluciones No. AL-08687 del 17 de agosto de 2016 y la No. AL-14825 de 2017 del 6 de enero de 2017, por las cuales se declaró la pérdida de fuerza de ejecutoria y se definió la prelación legal de pagos y se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. AL-08687, expedidas dentro del proceso liquidatorio de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones “CAPRECOM” EICE en liquidación, en lo que respecta a la definición de la prelación legal de pagos, y a título de restablecimiento solicitó que se ordene al Director y representante legal del PAR CAPRECOM liquidado que modifique las resoluciones objeto de esta acción, en el sentido que se defina la prelación legal de pagos del crédito presentado por la demandante de conformidad con el artículo 12 literal a) de la Ley 1797 del 13 de julio de 2016, por medio de la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, como crédito PRELACIÓN A que corresponde a deudas laborales.

2.- La demanda le correspondió por reparto al **JUZGADO NOVENO DEL CIRCUITO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C., SECCIÓN SEGUNDA,**

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P.: DR. PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Radicado No. 110010102000201900962 00
Referencia: Conflicto de Competencia

quien mediante auto de 31 de julio de 2017¹, declaró la falta de jurisdicción para conocer de la demanda, tras estimar que el competente para conocer es la Jurisdicción Ordinaria Laboral y remitió las diligencias a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá - Reparto.

Consideró que lo pretendido por la demandante atañe al campo de la seguridad social, de un trabajador oficial y una entidad estatal, sin que la naturaleza de la acción pueda o no determinar el trasfondo de este asunto, reiterando que *“las controversias planteadas en torno a su seguridad social, son de conocimiento de la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral”*.

“De los hechos narrados en el libelo demandatorio, se extrae que la actora laboró en calidad de trabajadora oficial, razón por la cual, resulta claro para el despacho que la controversia planteada por el libelista escapa a la competencia atribuida a esta jurisdicción, pues fue asignada por el legislador a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, razón suficiente para declarar la falta de competencia y proceder a remitir el expediente a quien considere”.

3.- Arribadas las diligencias al **JUZGADO PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, autoridad judicial a quien correspondió por reparto el conocimiento de las presentes diligencias, y consideró en auto del 28 de marzo de 2019 plantear pugna negativa de jurisdicciones, y remitir a esta Instancia las diligencias para lo de su competencia, al señalar que carece de la misma para direccionar el asunto de autos, dado que, las pretensiones del libelo están encaminadas a la nulidad de actos administrativos emanados por una entidad

¹ Folios 18 c.o.1



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P.: DR. PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Radicado No. 110010102000201900962 00
Referencia: Conflicto de Competencia

de derecho público “CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES - CAPRECOM”².

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia.

De conformidad con las atribuciones consagradas en el numeral 6º del artículo 256 de la Constitución Política, en armonía con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, esta Sala Jurisdiccional Disciplinaria es competente para dirimir conflictos de competencia que se susciten entre distintas jurisdicciones y entre éstas y las autoridades administrativas a las cuales la ley les haya atribuido funciones jurisdiccionales, salvo las consagradas en el numeral 3º del artículo 114 de la Ley 270 de 1996.

*Y si bien, en razón a la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 02 de 2015, se adoptó una reforma a la Rama Judicial, denominada “equilibrio de poderes”, en lo atinente al Consejo Superior de la Judicatura, literalmente en el párrafo transitorio primero del artículo 19 de la referida reforma constitucional, enunció: “(...) **Los actuales Magistrados de las Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial**”.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P.: DR. PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Radicado No. 110010102000201900962 00
Referencia: Conflicto de Competencia

En el mismo sentido, la Sala Plena de la Corte Constitucional en Autos 278 del 9 de julio y 372 del 26 de agosto de 2015, al pronunciarse respecto a la competencia para conocer conflictos de jurisdicciones, decantó el alcance e interpretación de la entrada en vigencia del referido Acto Legislativo No. 02 de 2015, concluyendo que en relación a las funciones que se encontraban a cargo de esta Sala, las modificaciones introducidas quedaron distribuidas de la siguiente manera: (i) la relacionada con el ejercicio de la jurisdicción disciplinaria, pasó a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, órganos creados en dicha reforma (artículo 19), y (ii) la relacionada con dirimir los conflictos de competencia que surjan entre las distintas jurisdicciones, fue asignada a la Corte Constitucional (artículo 14). En cuanto hace al conocimiento de las acciones de tutela, como ya se mencionó, el parágrafo del artículo 19 dispuso expresamente que “la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las 5 Comisiones Seccionales de Disciplina Judiciales no serán competentes para conocer de acciones de tutela”.

Reiteró la Corte Constitucional que en relación a las funciones jurisdiccionales del Consejo Superior de la Judicatura, lo decidido en el Acto legislativo 02 de 2015, así: “los actuales Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial”, en consecuencia, conforme las medidas transitorias previstas en el Acto Legislativo 002 de 2015, estimó la Guardiana de la Constitución que hasta tanto los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial se posesionen, los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P.: DR. PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Radicado No. 110010102000201900962 00
Referencia: Conflicto de Competencia

Superior de la Judicatura deben continuar en el ejercicio de sus funciones, lo cual significa que actualmente esta Colegiatura conserva sus competencias, es decir, se encuentra plenamente habilitada para ejercer, no sólo la función jurisdiccional disciplinaria, sino también, para dirimir los conflictos de competencia que surjan entre las distintas jurisdicciones y para conocer de acciones de tutela.

Entendida la jurisdicción como la función del Estado de administrar justicia, y la competencia, como la facultad que tiene el juez o el Tribunal para ejercer, por autoridad de la ley en determinado asunto. Así tenemos por regla general, el conflicto se presenta cuando dos o más funcionarios investidos de competencia, se disputan el conocimiento de un proceso, bien porque ambos funcionarios estiman es de su conocimiento, caso en el cual será positivo; o por considerar no corresponderle, caso en el que será negativo, y para que éste se estructure o proceda, es necesario se presenten los siguientes presupuestos:

1. Que el funcionario judicial esté tramitando determinado proceso.
2. Que surja disputa entre el funcionario que conoce el caso y otro u otros acerca de quién debe conocerlo.
3. Que el proceso se halle en trámite, esto es, que no haya sido fallado.

Por otra parte, y previo a analizar el asunto objeto de estudio, es necesario precisar que en los pronunciamientos de esta Colegiatura, han de desarrollarse los principios rectores los cuales enmarcan una adecuada administración de justicia, en la búsqueda de la eficiencia y eficacia de la función judicial, pues

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P.: DR. PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Radicado No. 110010102000201900962 00
Referencia: Conflicto de Competencia

estos pueden generar variaciones en el trámite de los conflictos de jurisdicción y competencia puestos a conocimiento de esta Colegiatura, en aras de prever actualmente un trámite expedito y ágil en orden a lograr la eficiencia en el ejercicio de la función judicial tal como lo contempló el principio constitucional consignado en el artículo 2° Superior, veamos:

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la

Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia NACIONAL, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

En ese orden de ideas y en procura de materializar tal principio, se ceñirá la Sala a pronunciarse sobre el tema propuesto a su consideración en el entendido de que lo pretendido es definir a quién corresponde la competencia para conocer de determinado proceso judicial, esto es, el verdadero acceso a la administración de justicia, teniendo en cuenta que esta Colegiatura es el órgano constitucional encargado para dirimir este tipo de conflictos, y en aras de

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P.: DR. PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Radicado No. 110010102000201900962 00
Referencia: Conflicto de Competencia

garantizar el principio de economía procesal, dada la trascendencia social del litigio traído en autos, por consiguiente, se procederá a analizar el *sub lite* y tomar una decisión de fondo en la cual se esclarezcan los hechos objeto de la controversia, y así garantizar la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, conforme lo prevé el artículo 228 de la Constitución Política cuyo texto legal es del siguiente tenor:

*“La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas **prevalecerá el derecho sustancial.** (...)”*

CASO CONCRETO

El punto de partida para resolver el conflicto de jurisdicciones bajo estudio suscitado entre las partes arriba anotadas, de acuerdo a la demanda incoada por Luz Ángela Roa Angulo contra el Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM Liquidado, gira en torno a la pretensión de la actora, en reivindicar nulidad de las resoluciones No. AL-08687 del 17 de agosto de 2016 y la No. AL-14825 del 6 de enero de 2017, por medio de las cuales se declaró la pérdida de fuerza de ejecutoria, se definió la prelación legal de pagos y se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución No. AL-08687, expedidas dentro del proceso liquidatorio de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones “CAPRECOM EICE” en liquidación, solicitando a título de restablecimiento del derecho que se ordene al Director y representante legal del PAR CAPRECOM liquidado que modifique las resoluciones objeto de esta

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P.: DR. PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Radicado No. 110010102000201900962 00
Referencia: Conflicto de Competencia

acción, en el sentido que se defina la prelación legal de pagos del crédito presentado por la demandante de conformidad con el artículo 12 literal a) de la Ley 1797 del 13 de julio de 2016, por medio de la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, como crédito PRELACIÓN A que corresponde a deudas laborales.

Esta Corporación, en consideración a la situación táctica esgrimida en la demanda, dirimirá el conflicto negativo suscitado entre la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la Jurisdicción Ordinaria Laboral, **asignándole el conocimiento del presente asunto a la Jurisdicción Administrativa**, por las razones que a continuación se exponen:

Así pues, encuentra la Sala en aras a dirimir la controversia planteada, se procederá a atender la pretensión principal de la demanda, pues ésta se dirige al pronunciamiento por vía judicial para que se declare la nulidad de unos actos administrativos emitidos por el Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM Liquidado.

Como primera medida, la Sala encuentra que la Ley 712 de 2001 que modificó el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 622 del Código General del Proceso señaló en cuanto a la Jurisdicción Ordinaria lo siguiente:

"Artículo 2o. competencia general. La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laborales y de seguridad social conoce de:
(...)

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P.: DR. PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Radicado No. 110010102000201900962 00
Referencia: Conflicto de Competencia

"4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos."

Evidentemente el presente litigio surge por unos actos administrativos proferidos por una entidad pública donde se declaró la pérdida de fuerza de ejecutoria y se definió la prelación legal de pagos, resolviéndose el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución NO. AL-08687, expedidas dentro del proceso liquidatorio de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones "CAPRECOM", en lo que respecta a la definición de la prelación legal de pagos.

Siguiendo este derrotero, se observa por la Sala que en todo caso al demandar un acto administrativo o pronunciamiento de la administración pública que **declaró la pérdida de fuerza de ejecutoria, y definió la prelación legal de pagos**, se debe acudir a la acción propia descrita en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, que reza:

"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.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P.: DR. PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Radicado No. 110010102000201900962 00
Referencia: Conflicto de Competencia

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”

Consecuentemente, tenemos que el Legislador expidió la Ley 1437 de 2011, la cual dispone en su artículo 104, lo siguiente:

"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.

(...)

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.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P.: DR. PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Radicado No. 110010102000201900962 00
Referencia: Conflicto de Competencia

(...)"

Como puede verse, lo que quiso el Legislador al expedir la nueva normatividad, en materia de competencia, no es otro distinto que aclarar los vacíos existentes exceptuando el conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de las controversias referentes a los Trabajadores Oficiales y especializar una jurisdicción -la ordinaria-, para radicar en ella, de una vez por todas, el conocimiento de todos aquellos litigios del Sistema de Seguridad Social Integral, suscitados entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, que no sean de carácter público.

Ahora bien, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para conocer de las acciones de nulidad y restablecimiento que no provengan de un contrato de trabajo, y que se controviertan actos de cualquier entidad pública de conformidad con lo señalado en el artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En tal orden, se trata de un asunto de conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pues el derecho reclamado a través de la presente demanda ataca un acto administrativo, controversia propia de conocimiento de los Jueces Administrativos, jurisdicción a la cual se le

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P.: DR. PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Radicado No. 110010102000201900962 00
Referencia: Conflicto de Competencia

remitirá la presente actuación para lo de su cargo. En consecuencia, el competente para conocer de la demanda en cuestión, es el **JUZGADO NOVENO DEL CIRCUITO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C., SECCIÓN SEGUNDA**, a quien se le asignará.

Así, de acuerdo con lo anterior, el control y juzgamiento de los actos de las autoridades públicas, en desarrollo de esa actividad administrativa, corresponderá a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la medida que tal actividad revista en su contenido, proyección y finalidad en el ejercicio de funciones estrictamente administrativas, la cual se exterioriza generalmente en actos administrativos unilaterales destinados a producir efectos jurídicos o a través de los contratos estatales.

Por lo anterior, la Sala encuentra acierto en lo manifestado por el Juez Ordinario, al identificar las pretensiones contra Colpensiones, circunstancia que sin lugar a dudas, establece el conocimiento del juez administrativo del presente asunto.

En mérito de lo expuesto, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

RESUELVE:

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P.: DR. PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Radicado No. 110010102000201900962 00
Referencia: Conflicto de Competencia

PRIMERO: DIRIMIR el conflicto suscitado, asignando el conocimiento de este asunto a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cabeza del **JUZGADO NOVENO DEL CIRCUITO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C., SECCIÓN SEGUNDA**, al cual se remitirá el presente proceso.

SEGUNDO: Copia de esta providencia será enviada al **JUZGADO PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, para su información.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Presidente

CAMILO MONTOYA REYES
Vicepresidente

MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS
Magistrada

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P.: DR. PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Radicado No. 110010102000201900962 00
Referencia: Conflicto de Competencia**

**CARLOS MARIO CANO DIOSA
Magistrado**

**FIDALGO JAVIER ESTUPIÑÁN CARVAJAL
Magistrado**

**JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ
Magistrada**

**ALEJANDRO MEZA CARDALES
Magistrado**

**YIRA LUCÍA OLARTE ÁVILA
Secretaria Judicial**