

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL SALA PLENA

Auto 861 de 2022

Referencia: Expediente CJU-412

Conflicto de jurisdicción suscitado por el Tribunal Superior de Medellín y el Juzgado 35 Administrativo del Circuito de Medellín

Magistrado Ponente:
Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D. C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en particular, de la prevista por el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, profiere el siguiente

AUTO

I. ANTECEDENTES

1. El 20 de octubre de 2016, el señor José Moreno Lozano, por medio de apoderada, presentó demanda Ordinaria Laboral, ante los juzgados laborales de la ciudad de Medellín, en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), con el objeto de obtener el reconocimiento de la pensión especial de invalidez, para las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado en Colombia. Igualmente, solicitó los intereses moratorios y la indexación de las sumas a las que sea condenada Colpensiones, por concepto de la pensión de invalidez, así como el pago de las costas y agencias en derecho. Lo anterior, basado en que el demandante fue víctima del conflicto armado, dejándole patologías, tanto físicas como psicológicas.¹ La valoración médica realizada por

¹ Señaló que perdió su dentadura a causa de los golpes sufridos por sus victimarios, asimismo, desarrolló trastorno afectivo bipolar, trastorno de ansiedad generalizada y trastorno de estrés postraumático.

la Facultad Nacional de Salud Pública, de la Universidad de Antioquia, le asignó una pérdida de la capacidad laboral del 57.31% con fecha de estructuración del 20 de junio de 2013.

2. La demanda le correspondió al Juzgado 14 Laboral del Circuito de Medellín, el cual admitió el asunto y dio trámite al proceso ordinario laboral. Por medio de Auto del 23 de enero de 2017, el juzgado dispuso integrar el litisconsorcio necesario por pasiva, incluyendo al Ministerio de la Protección Social y al Fondo de Solidaridad Pensional, este último administrado por el Consorcio Colombia Mayor, actualmente Fiduagraria.² Por medio de Auto del 24 de septiembre de 2017, el juzgado amplió el litisconsorcio necesario por pasiva, para incluir al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.³

3. El 29 de mayo de 2019, en Audiencia de Conciliación, Saneamiento, Decisión de Excepciones Previas y Fijación del Litigio, el Juzgado 14 Laboral del Circuito de Medellín abordó la excepción previa de falta de jurisdicción alegada por Fiduagraria, la cual argumentó que, según lo estipulado por el Decreto 600 del 6 de abril de 2017 y lo establecido en la Sentencia SU-587 de 2016, el asunto debe ser de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.⁴ Ante esta excepción, el juez determinó que no se encontraba demostrada la excepción y, por lo tanto, su despacho judicial debía asumir el conocimiento del caso y emitir una decisión de fondo. Adujo que la demanda fue presentada antes de entrar en vigencia el Decreto 600 de 2017, estando reguladas estas pensiones conforme al artículo 18 de la Ley 782 de 2002. En consecuencia, fijó que, acorde a la regla de competencia señalada en el CPT y de la SS, el asunto debía ser de conocimiento de esta jurisdicción.⁵

4. La demandada Fiduagraria interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación contra la decisión del Juzgado 14 Laboral del Circuito de Medellín, coadyuvada por el Ministerio de Trabajo. Esta entidad reiteró su argumento con base al Decreto 600 de 2017 y el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la SU-587 de 2016, citando que la pensión especial de invalidez para las víctimas de la violencia, en el marco del conflicto armado, no es un reconocimiento prestacional que haga parte del Sistema General de Pensiones, sino un reconocimiento de la Administración Pública para otorgar el beneficio a estas personas, configurándose como un trámite administrativo.⁶ El despacho judicial

² Conforme la Licitación Pública MT-LP-002 de 2018, el Ministerio de Trabajo adjudicó la administración del Fondo de Solidaridad Pensional a la sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – Fiduagraria, el 21 de noviembre de 2018. Véase: Expediente Digital “11001010200020200027100 C3.pdf”, folio 99 y Expediente Digital “11001010200020200027100 C4.pdf”, folio 135.

³ Expediente Digital “11001010200020200027100 C3.pdf”, folio 263.

⁴ Expediente Digital “2016-1211 DECIDE PREVIA.mp3”, minuto 8:31.

⁵ Expediente Digital “2016-1211 DECIDE PREVIA.mp3”, minuto 9:29.

⁶ Expediente Digital “2016-1211 DECIDE PREVIA.mp3”, minuto 12:11.

no repuso su decisión, concedió el recurso de apelación y ordenó enviar el expediente a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín.⁷

5. El 7 de junio de 2019, el expediente fue entregado al tribunal. En Audiencia del 25 de septiembre de 2019, la Sala Laboral del Tribunal de Medellín decidió revocar el auto apelado y, en su lugar, declarar probada la excepción de falta de jurisdicción. Con fundamento en esta decisión, dispuso remitir el expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín, para lo de su competencia.⁸ Para fundar su decisión, el tribunal puso de presente que el asunto de la competencia ya había sido definido por el Consejo Superior de la Judicatura en providencia del 12 de junio de 2019 (Rad. No. 11001010200020180308900), en la cual se determinó que las controversias sobre prestaciones humanitarias periódicas, para personas víctimas del conflicto, son de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. De otra parte, el tribunal advirtió que la Corte Constitucional ya ha dejado en claro que estas prestaciones no tienen las características de las prestaciones del régimen general de pensiones, por lo que su naturaleza no está amparada por el Derecho de la Seguridad Social. En consecuencia, comentó que el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 señala que la nulidad de los actos administrativos es de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.⁹

6. El 14 de noviembre de 2019, la demanda fue repartida al Juzgado 35 Administrativo del Circuito de Medellín. Mediante Auto del 5 de diciembre de 2019, el juzgado declaró su falta de jurisdicción para conocer del asunto, promovió conflicto negativo de competencia y ordenó remitir el expediente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Para fundamentar su decisión, sostuvo que la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado no hace parte de la seguridad social derivada de una relación legal y reglamentaria, conforme a lo establecido en el artículo 104.4 de la Ley 1437 de 2011. Seguidamente, consideró que, si bien esta pensión no es una prestación social que se derive de un contrato de trabajo y no hace parte del Sistema General de Pensiones, sí es una controversia relativa a la prestación de un servicio de la seguridad social entre un beneficiario y una entidad administradora, bajo lo señalado por el artículo 2.4 de la Ley 712 de 2001. Asimismo, sostuvo que el artículo 18 de la Ley 782 de 2002 determina que la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado se trata de una pensión mínima, de acuerdo al Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, y que esta debe ser cubierta con los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional a que se refiere el artículo 25 *Ibidem*.¹⁰

7. El expediente fue enviado el 17 de febrero de 2020 a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual, mediante Auto del 2 de febrero de

⁷ Expediente Digital “2016-1211 DECIDE PREVIA.mp3”, minuto 20:33.

⁸ Expediente Digital “11001010200020200027100 C4.pdf”, folio 225.

⁹ Expediente Digital “05001310501420160121101.mp3”, minuto 13:20 y ss.

¹⁰ Expediente Digital “11001010200020200027100 C4.pdf”, folio 231.

2021 ordenó remitir el expediente a la Corte Constitucional para dirimir el conflicto de jurisdicciones, de conformidad con el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015.¹¹ El 28 de enero de 2022, la Sala Plena repartió el expediente de la referencia al despacho del Magistrado sustanciador, y el 2 de febrero de 2022 se hizo entrega del expediente.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

8. De conformidad con lo previsto en los artículos 241.11 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015,¹² la Sala Plena de la Corte Constitucional está facultada para dirimir los conflictos de competencia entre jurisdicciones.

B. Presupuestos para la configuración de un conflicto de jurisdicciones

9. Esta Corporación ha señalado que los conflictos de competencia entre 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

10. En ese sentido, en el Auto 155 de 2019, la Sala Plena precisó que se requieren tres presupuestos para que se configure un conflicto de competencia entre jurisdicciones. Exigencias que en el presente caso se acreditan tal y como se demuestra a continuación:

Presupuesto	Contenido	Constatación
<i>Subjetivo</i>	La controversia debe ser suscitada por, al menos, dos autoridades que administren justicia y pertenezcan a diferentes jurisdicciones. ¹⁴	El conflicto se suscitó entre una autoridad de la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y otra perteneciente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

¹¹ Expediente Digital “11001010200020200027100 C1.pdf”, folio 8.

¹² “**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 ocurren entre las distintas jurisdicciones*”.

¹³ Cfr. Autos 345 de 2018, 328 de 2019, 452 de 2019 y 608 de 2019.

¹⁴ En consecuencia, no habrá conflicto cuando: (a) sólo sea parte una autoridad; o (b) una de las partes en colisión no ejerza funciones jurisdiccionales (Cfr. Artículos 17, 18, 37 y 41 de la Ley 270 de 1996, así como 97 de la Ley 1957 de 2019).

<p><i>Objetivo</i></p>	<p>Existencia de una causa judicial sobre la cual se desarrolle la controversia, lo que requiere constatar que está en desarrollo un proceso, un incidente o cualquier otro trámite de naturaleza jurisdiccional.¹⁵</p>	<p>Existe una controversia entre el Tribunal Superior de Medellín y el Juzgado 35 Administrativo del Circuito de Medellín, para resolver la demanda presentada por el señor José Inés Moreno Lozano para obtener el reconocimiento de la pensión especial de invalidez como víctima de la violencia en el marco del conflicto armado. El Tribunal Superior de Medellín declara la falta de jurisdicción en conocimiento del recurso de apelación presentado por Fiduagraria contra la decisión del Juzgado 14 Laboral del Circuito de Medellín, en la que este juzgado determinó que no se demostró la excepción previa de falta de jurisdicción y, por lo tanto, su despacho judicial debía asumir el conocimiento del caso y emitir una decisión de fondo.</p>
<p><i>Normativo</i></p>	<p>Las autoridades involucradas en el conflicto de jurisdicciones deben haber manifestado expresamente las razones por las cuales se consideran competentes -o no- para conocer de dicha causa judicial.¹⁶</p>	<p>Tanto el Tribunal Superior de Medellín como el Juzgado 35 Administrativo del Circuito de Medellín, acudieron a fundamentos legales para defender sus posturas sobre la falta de competencia. La primera autoridad señaló que la providencia del 12 de junio de 2019 con Rad. No. 11001010200020180308900, del Consejo Superior de la Judicatura, determinó el conocimiento de estos asuntos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Seguidamente, sostuvo que el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 indica la competencia para conocer de las nulidades de los actos administrativos en los jueces de lo contencioso administrativo. Por su parte, la segunda autoridad manifestó que el artículo 104.4 atribuye la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en seguridad social, sobre conflictos o litigios que tengan origen en una relación legal y reglamentaria. Posteriormente, señaló que el artículo 2.4 de la Ley 712 de 2001 atribuye a la jurisdicción ordinaria laboral, el conocimiento de asuntos entre beneficiarios y el sistema de seguridad social. De esta manera, y de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 782 de 2002, sostuvo que este asunto se desprende como un reconocimiento del</p>

¹⁵ 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 Política).

¹⁶ 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.

		Sistema General de la Seguridad Social, el cual se encuentra financiado por el Fondo de Solidaridad Pensional.
--	--	--

C. Asunto objeto de decisión y metodología

11. Con base en lo anterior, la Corte dirimirá el conflicto entre el Tribunal Superior de Medellín, como superior jerárquico del Juzgado 14 Laboral del Circuito de Medellín en conocimiento de un recurso de apelación, y el Juzgado 35 Administrativo del Circuito de Medellín. En primer lugar, reiterará lo dicho por esta Corporación para conocer de los procesos donde se pretenda el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado. En segundo lugar, resolverá el caso concreto.

Competencia de la jurisdicción ordinaria laboral y de la seguridad social para conocer de los procesos donde se pretenda el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado. Reiteración Auto 104 de 2022

12. La pensión especial de invalidez para las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado interno en Colombia, hoy prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, surgió como un instrumento de protección jurídico, social y económico de las necesidades de las personas que han sufrido daños en su persona, conllevando una pérdida de la capacidad laboral, que no cuenten con ingresos para solventar sus necesidades mínimas y que no estén dentro de la cobertura del Sistema de Seguridad Social.¹⁷

13. En términos de la Corte Constitucional, se trata de un derecho que “*fue creado como una manifestación de los deberes constitucionales del Estado, no solo con el propósito de garantizar la efectividad de los derechos de la población víctima del conflicto armado (CP art. 2), sino también con miras a mitigar los impactos que dicho escenario ha creado en la satisfacción de sus necesidades básicas, con ocasión de la afectación producida en su capacidad laboral. La relevancia de este auxilio radica entonces en que permite brindar una herramienta para procurar el aseguramiento de un entorno mínimo de subsistencia para una población que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad, (...).*”¹⁸

14. Al resolver un conflicto semejante al que ahora se examina, en el Auto 104 de 2022, esta Sala concluyó que la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral y de la seguridad social, es competente para conocer las demandas en las que se pretenda el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado establecida en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997.

¹⁷ Cfr., Corte Suprema de Justicia, Sentencia SL3675 de 2021.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-587 de 2016.

La Sala reconoció que esta prestación no tiene su fuente en el Régimen General de Pensiones. Sin embargo, encontró que ella está relacionada con la seguridad social, en tanto: *i*) tiene en cuenta el concepto de invalidez previsto en la Ley 100 de 1993; *ii*) su monto mínimo se rige también por la Ley 100 de 1993; *iii*) era cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional, “*cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*” creada por el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 y, por último, *iv*) inicialmente, su reconocimiento fue asignado a Colpensiones¹⁹ y con posterioridad al Ministerio del Trabajo²⁰. En igual sentido, resaltó que la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha interpretado que la prestación *sub examine* está vinculada con el Sistema General de Seguridad Social.

Caso concreto

15. La Sala Plena advierte que en el caso *sub judice* se presentó un conflicto de jurisdicciones entre el Tribunal Superior de Medellín, como superior jerárquico del Juzgado 14 Laboral del Circuito de Medellín en conocimiento de un recurso de apelación, y el Juzgado 35 Administrativo del Circuito de Medellín.

16. Con base en las consideraciones planteadas, la Sala dirime el presente conflicto a favor del Juzgado 14 Laboral del Circuito de Medellín, pues es la autoridad competente para conocer del presente asunto.

17. Lo anterior, ya que la demanda presentada por el señor José Moreno Lozano en contra de Colpensiones, por medio de la cual solicita el reconocimiento y pago de la “*pensión por invalidez para víctimas de la violencia*” debe ser conocida por la jurisdicción ordinaria laboral, de conformidad con el numeral 4 del artículo 2 del CPTSS, al tratarse de una prestación relacionada con la seguridad social.

18. En consecuencia, la Corte, con fundamento en el precitado artículo 2.4 del CPTSS, ordenará remitir el expediente al Tribunal Superior de Medellín, como superior jerárquico del Juzgado 14 Laboral del Circuito de Medellín en conocimiento de un recurso de apelación, para lo de su competencia, y para que comunique la presente decisión a los interesados.

Regla de decisión: Conforme a lo previsto por el numeral 4 del artículo 2 del CPTSS, en aquellos eventos en los que se pretenda el reconocimiento y pago de

¹⁹ De conformidad con el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 18 de la Ley 782 de 2002, el reconocimiento de la prestación se asignó al Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones, “o la entidad de naturaleza oficial señalada por el Gobierno Nacional”.

²⁰ Según el artículo 2.2.9.5.7 del Decreto 600 de 2017, “[l]os recursos que se requieran para el pago de la prestación de que trata el presente capítulo provendrán del Presupuesto General de la Nación. Para el efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiará anualmente los recursos que sean necesarios en el presupuesto del Ministerio del Trabajo y éste a su vez deberá realizar todas las actuaciones administrativas y presupuestales que correspondan para garantizar el pago de dicha prestación”.

la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado establecida en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, será la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral y de la seguridad social, la llamada a conocer este tipo de controversias, toda vez que se trata de una prestación relacionada con el Sistema General de Seguridad Social.

III. DECISIÓN

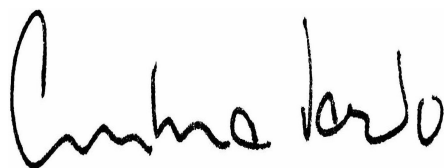
Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE

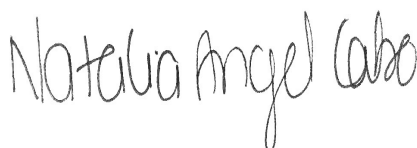
PRIMERO.- **DIRIMIR** el conflicto de jurisdicciones entre el Tribunal Superior de Medellín, como superior jerárquico del Juzgado 14 Laboral del Circuito de Medellín en conocimiento de un recurso de apelación, y el Juzgado 35 Administrativo del Circuito de Medellín, en el sentido de **DECLARAR** que el Juzgado 14 Laboral del Circuito de Medellín es la autoridad **competente** para conocer del proceso promovido por el señor José Inés Moreno Lozano.

SEGUNDO.- Por Secretaría General, **REMITIR** el expediente CJU-412 al Tribunal Superior de Medellín para que adelante las funciones de su competencia, y para que comunique esta decisión a los juzgados 14 Laboral del Circuito de Medellín y 35 Administrativo del Circuito de Medellín, y a los sujetos procesales e interesados dentro del trámite judicial correspondiente.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



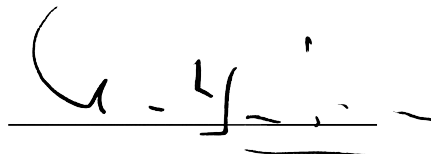
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta



NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada




JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Ausente con permiso



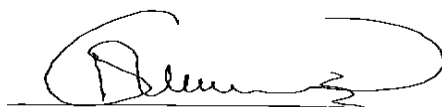
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada



GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **04b78ee8ac1a231271a68479d63fff002c2b568c4a7840787f09a568adcc74e6**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>