



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil diecinueve (2019)

RADICACIÓN: 11001-33-35-026-2019-00035-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACTOR: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES
OPOSITOR: NORMA CECILIA FABRA GIRON.
ASUNTO: AUTO RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA PROVIDENCIA QUE DECLARÓ LA FALTA DE JURISDICCIÓN y ORDENÓ EL ENVÍO DEL EXPEDIENTE A LOS JUZGADOS LABORALES DE BOGOTÁ

Se decide sobre el recurso de reposición interpuesto por el abogado LUIS FELIPE GRANADOS ARIAS, quien funge como apoderado de la parte actora, visible a folios 68 a 77 del cuaderno principal, en contra de la decisión proferida el 20 de mayo de 2019¹, que declaró **la falta de jurisdicción** para conocer del proceso promovido por Colpensiones en contra de la señora Norma Cecilia Fabra Girón.

Como fundamento del recurso, indica el Profesional del Derecho, que la denominada acción de lesividad, está reservada para los casos en que la administración, en ejercicio del principio administrativo de la auto-tutela, no pueda revocar por sí misma un acto administrativo, debiendo recurrir en demanda ante la instancia judicial competente para conseguir su anulación.

Arguye, que las entidades administrativas en ejercicio de sus funciones expiden actos administrativos en su mayoría de carácter particular y concreto, los cuales, al pretenderse la revocatoria de los mismos, además de verificar que se encuentre enmarcadas dentro de las causales establecidas en el artículo 93 del CPACA, debe existir autorización expresa, previa y por escrito del destinatario del acto, de no obtener el consentimiento con estas características, no hay lugar a revocatoria.

Afirma, que cuando no hay lugar a revocación directa del acto administrativo, históricamente las entidades públicas han demandado sus propios actos en la

¹ Folios 66-67

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con la finalidad que se declare la nulidad del acto administrativo, con fundamento en los artículos 97, 136-2 y 149 del CPACA.

De acuerdo con lo anterior, el Profesional del Derecho señala que las entidades públicas están obligadas a demandar el acto administrativo que haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular para revocarlos a través de los medios de control pertinentes.

Concluye, que la jurisdicción ordinaria no juzga actos administrativos donde se cuestiona en ejercicio de la nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, la validez del acto que reconoce una prestación.

Previo a desatar el recurso interpuesto el Despacho realiza las siguientes:

CONSIDERACIONES

i. De la procedencia del recurso de reposición

El artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé:

***“Artículo 242. Reposición.** Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica. En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.”*

De conformidad con el artículo transcrito, se tiene que la decisión adoptada y que hoy cuestiona la parte accionada es susceptible del recurso de reposición y se precisa que el mismo fue presentado dentro del término legal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 318 del Código General del Proceso.

ii. Las normas de procedimiento como normatividad de orden público, presupuesto procesal del Juez natural y de la validez en aplicación de principio de legalidad como aspecto fundamental del Estado Social de Derecho.

El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, al establecer el derecho fundamental al debido proceso, dispuso el reconocimiento de una serie de garantías elementales que deben ser respetadas, y en todo caso, salvaguardadas por la autoridad judicial o administrativa, respecto de la cual se adelanta un procedimiento. En efecto señaló la norma:

“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante Juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. (...).”Negrillas del Despacho

Las personas (naturales o jurídicas) que acuden ante la Jurisdicción con el objeto de que, a través de demandas, los Jueces de la República resuelvan los litigios que se ponen en su conocimiento, deben reconocer la existencia de las **normas procesales**, que pueden ser definidas como aquellas que determinan las etapas en una actuación procesal de carácter judicial, en este caso, y que culminan con una sentencia, que puede ser favorable o desfavorable a las pretensiones del demandante, con la posibilidad efectiva de ser recurrida de no estar de acuerdo con aquella.

El Despacho debe destacar, la garantía prevista en nuestra Constitución Política, relativa a la determinación del presupuesto procesal de Juez natural, que ha sido ampliamente valorada por la Corte Constitucional, y para identificación plena del alcance de esta garantía fundamental de los sujetos procesales, es necesario presentar el siguiente pronunciamiento efectuado por la Corporación en ese sentido:

“5. El principio del Juez natural. Los conceptos de jurisdicción y competencia

5.1. También la jurisprudencia constitucional ha tenido oportunidad de referirse al principio del Juez natural, destacando que el mismo se inscribe en el ámbito de las atribuciones reconocidas a las autoridades judiciales para conocer, tramitar y juzgar las causas sometidas al poder del Estado.

5.2. En ese contexto, la misma jurisprudencia ha puesto de presente que el citado principio remite necesariamente a la noción de “Juez natural”, el cual, a su vez, encuentra en el orden jurídico interno un significado específico, en el sentido de entender que tal expresión hace referencia a “aquel a quien la Constitución o la ley le han atribuido el conocimiento de ciertos asuntos para su resolución”.^[11]

5.3. La Corte ha señalado que el principio del Juez natural comporta un elemento medular del debido proceso, en razón a que estructura y desarrolla la garantía establecida en el artículo 29 de la Constitución Política, según la cual, “nadie podrá ser juzgado sino [...] ante Juez o tribunal competente”, lo que significa que no basta con ser juzgado por un Juez, sino que éste debe, además, tener competencia para conocer el asunto y resolverlo^[12].

(...)

5.6. Así entendido, este Tribunal ha puntualizado que la garantía del Juez natural tiene una finalidad más sustancial que formal, en razón a que su campo de protección no es solamente el claro establecimiento de la jurisdicción encargada del juzgamiento, previamente a la consideración del caso, sino también la seguridad de un juicio imparcial y con plenas garantías para las partes.

Conforme con ello, ha precisado que dicho principio opera como un instrumento necesario de la rectitud en la administración de justicia y como una garantía frente a la posible arbitrariedad de la actuación de los poderes del Estado en perjuicio de los ciudadanos.

En relación con esto último, la Corte ha insistido en sostener que la exigencia de que se haya asignado normativamente competencia no basta para definir el alcance del Juez natural, pues, como se ha explicado, la garantía en cuestión exige adicionalmente que no se altere “la naturaleza de funcionario judicial”, lo que implica, a su vez, que previamente se definan quiénes son los jueces competentes, que los mismos tengan carácter institucional y que una vez asignada debidamente la competencia para conocer un caso específico, no les sea revocable el conocimiento del caso, salvo que se trate de modificaciones de competencias al interior de una determinada institución[13].

5.7. Conforme con lo dicho, el derecho al Juez natural comprende una doble garantía: (i) para quien se encuentra sometido a una actuación judicial o administrativa, en cuanto le asegura “el derecho a no ser juzgado por un Juez distinto a los que integran la Jurisdicción, evitándose la posibilidad de crear nuevas competencias distintas de las que comprende la organización de los jueces”[14]; y (ii) para la Rama Judicial, “en cuanto impide la violación de principios de independencia, unidad y ‘monopolio’ de la jurisdicción ante las modificaciones que podrían intentarse para alterar el funcionamiento ordinario”[15].

5.8. Ahora bien, a partir de su configuración jurídica, la garantía del Juez natural se encuentra íntimamente ligada a los conceptos de jurisdicción y competencia. La Corte ha explicado que la jurisdicción, en general, “consiste en la potestad que tiene el Estado para administrar justicia en ejercicio de la soberanía de que es titular, mediante el conocimiento y decisión de las diferentes causas (civiles, criminales, administrativas, etc.)”[16]. Por tratarse de una potestad estatal, lo ha expresado la Corporación, la jurisdicción es única e indivisible, razón por la cual “todos los jueces ejercen jurisdicción en nombre del Estado, pero circunscrita al ámbito propio de la competencia que le asigna la ley”[17].

5.9. Cabe aclarar que el ejercicio de la jurisdicción, no obstante constituir una potestad general del Estado, única e indivisible, por razones de eficiencia y celeridad, se divide o fracciona a su vez en distintos sectores, conocidos genéricamente como jurisdicciones, las cuales constituyen simples divisiones operativas de esa potestad estatal para administrar justicia.

Sobre este particular, el artículo 12 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, en concordancia con lo previsto en el artículo 116 Superior, señala que la función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las Corporaciones y personas dotadas de investidura constitucional y legal para hacerlo. Conforme con ello, la misma norma destaca que la función jurisdiccional en Colombia se ejerce por la jurisdicción constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales como la penal militar, la indígena y la justicia de paz, y la Jurisdicción

Ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos expresamente por la Constitución o la ley a otra jurisdicción.

En relación con esto último, es menester destacar que la medida de la jurisdicción que puede ejercer cada Juez o tribunal en concreto, es lo que determina a su vez la competencia. Ciertamente, la competencia de una autoridad judicial ha sido definida por la Corte como “la porción, la cantidad, la medida o el grado de la jurisdicción que corresponde a cada Juez o tribunal, mediante la determinación de los asuntos que le corresponde conocer, atendidos determinados factores (materia, cuantía, lugar, etc)”[18]

5.10. Los criterios o factores de competencia tienen como objetivo fundamental, definir cuál va a ser la autoridad judicial, Juez o tribunal, que va a conocer, tramitar y decidir, con preferencia o exclusión de las demás, un determinado asunto que ha sido puesto en conocimiento de la administración de justicia. En este contexto, de manera regular, la competencia se fija de acuerdo con los siguientes criterios o factores: (i) la naturaleza o materia del proceso y la cuantía (factor objetivo); (ii) la calidad o condiciones especiales de las partes que concurren al proceso (factor subjetivo); (iii) la naturaleza de la función que desempeña la autoridad que tiene a su cargo la definición y resolución del proceso (factor funcional); (iv) el lugar o foro donde debe tramitarse y desarrollarse el proceso (factor territorial); y (v) la competencia previamente determinada para otro proceso, lo que permite que un proceso asignado a un Juez absorba los otros asuntos que con relación a un tema específico puedan ser promovidos con posterioridad (factor de conexidad o de atracción).”²Negrillas del Despacho

Visto lo anterior, el Despacho concluye que de conformidad con la referencia jurisprudencial señalada en torno a la determinación de la jurisdicción y de las competencias entre los Jueces de la República y las implicaciones que conlleva dicha asignación, deben ser valoradas las mismas, dentro de las funciones asignadas de manera precisa y que habilitan a quien ejerce la función pública de administración de justicia, para proferir decisión de mérito.

Corolario de lo anterior, el artículo 105 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se pronuncia acerca de las excepciones en lo que tiene que ver al conocimiento de litigios y controversias en las cuales se encuentran involucradas entidades del Estado, así:

²Sentencia C-328 de 2015. Referencia.: Expediente D-10489. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 102 y 106 (parcial) de la Ley 1123 de 2007 “Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”. Demandante: José Edrigelio Guerrero Galván. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez. Bogotá D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil quince (2015).

[11] Sentencia C-444 de 1995, reiterada, entre otras, en las Sentencias C-111 de 2000 y C-154 de 2004, entre otras.

[12] Consultar Sentencia C-755 de 2013.

[13] Consultar la Sentencia T-058 de 2006, reiterada en la Sentencia C-594 de 2014.

[14] C-200 de 2002, reiterada en la Sentencia C-594 de 2014, entre otras.

[15] Sentencia Ibidem.

[16] Sentencia C-154 de 2004.

[17] Sentencia C-392/00 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[18] Sentencia C-040/97.

Artículo 105. Excepciones. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:

(...)

4. Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales. Negrilla y subraya fuera de texto

Al respecto, vale recordar que la falta de jurisdicción es un vicio de nulidad insaneable, como lo ha reconocido la H. Corte Suprema de Justicia en providencia No. SL2603-2017 del 15 de marzo de 2017, Magistrado Ponente: Dr. Fernando Castillo Cadena, que desató el recurso de casación y en la cual, señaló lo siguiente:

(...)

B) Agréguese a lo ya expuesto, que desde un punto de vista procesal-constitucional, por regla general, no podría definirse la jurisdicción y competencia mediante sentencia, por cuanto: (i) La falta de jurisdicción es una causal de nulidad insaneable y frente a ella el Juez debe adoptar las siguientes conductas cuando advierta su existencia: a) mediante auto decretar de oficio la nulidad de todo lo actuado por falta de jurisdicción; b) remitir las diligencias al Juez competente y con jurisdicción. Es esta la vía y la forma diseñada por el legislador para sanear esta irregularidad; no otra. De su lado, cuando la falta de jurisdicción se avizora desde el momento mismo en que se presenta la demanda, el Juez debe rechazarla por falta de jurisdicción y remitirla al que estime con jurisdicción y competencia (CCons C- 807/2009). Y es que resulta lógico que si el Juez advierte que carece de jurisdicción, es decir, de absolutas facultades para decidir, lo natural es que resuelva esa vicisitud mediante auto y se abstenga de hacerlo a través de sentencia, porque de hacerlo en esta última forma invadiría la órbita de una jurisdicción distinta, con flagrante vulneración al debido proceso y con clara extralimitación de funciones públicas. (ii) En realidad, el fallo que no se pronuncia sobre el fondo del asunto por ausencia de un presupuesto procesal, es una sentencia inhibitoria, las cuales en el actual ordenamiento constitucional –salvo excepcionalísimos casos- no tienen cabida, a tal punto que la jurisprudencia constitucional ha señalado que son la “antítesis” del acceso a la administración de justicia y del debido proceso por cuanto son una forma de obstrucción de justicia y de prolongación de los conflictos sociales. Por ello, en la sentencia C-666/1996, la Corte Constitucional condicionó la exequibilidad de los numerales 3° y 4° de los artículos 91 y 333, respectivamente, del Código de Procedimiento Civil «en el sentido de que las providencias judiciales inhibitorias únicamente pueden adoptarse cuando, ejercidas todas las atribuciones del Juez y adoptadas por él la totalidad de las medidas procesales para integrar los presupuestos del fallo, resulte absolutamente imposible proferir decisión de fondo». C) Aquí y ahora, necesario es precisar que lo dicho no se opone al deber del Juez de decretar la falta de jurisdicción cuando advierta que la controversia es totalmente ajena al contrato de trabajo –y por ende exclusiva de los empleados públicos-, y adoptar las conductas procesales atrás

indicadas, esto es, proceder con el rechazo de la demanda o el decreto de la nulidad correspondiente, y, en ambos casos, enviar las diligencias a la jurisdicción que considere competente. En efecto, nada le ayudaría a la realización de la justicia que advirtiendo el funcionario judicial la falta de jurisdicción, por ejemplo, cuando el demandante de forma equivocada crea que su Radicado n° 39743 SCLAJPT-10 V.00 17 relación legal y reglamentaria se denomina contrato de trabajo -y así la intitule en la demanda- y pretenda un derecho o privilegio exclusivo de los empleados públicos (vrg. los de la carrera administrativa), que el Juez laboral tramite el proceso a sabiendas de la incompetencia que le asiste y al final deniegue las pretensiones de la demanda bajo el argumento de no corresponder el asunto a esta jurisdicción, ya que, no solo se generaría una prolongación del conflicto y un desgaste de la administración de justicia, sino también una denegación de la misma porque seguramente habrá operado la caducidad de la acción ante el Juez administrativo. Luego, frente a estos asuntos que se ventilen ante la jurisdicción del trabajo y que tengan por objeto debatir temas relacionados con la relación legal y reglamentaria, es deber del Juez adoptar las medidas de saneamiento correspondientes y remitir las diligencias a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la que, conforme lo establece el numeral 2° del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, es la que tiene competencia para conocer de los procesos «relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado [...]».

Negrilla, subraya y sombreado fuera de texto

Por su parte, el artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala:

“Artículo 168. Falta de jurisdicción o de competencia. En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión.”

Se tiene entonces que el legislador contempló la posibilidad de que el Juez al conocer de determinado asunto, y al evidenciar que el mismo no es susceptible de su conocimiento, por falta de jurisdicción o de competencia, tiene la obligación de enviarlo a quien corresponda, presentando los aspectos argumentativos que soportan la decisión.

Las decisiones que se adoptan en el curso del proceso en razón a la falta de jurisdicción, o el eventual conflicto de competencia -de ser promovido-, que pueda surtirse en el presente proceso, no implica denegación o limitación del acceso a la administración de justicia, lo que comporta realmente es la garantía para quien acude a la Jurisdicción, con el objeto de que sea resuelta su controversia, en el sentido de establecer con plena certeza que se cumpla con el presupuesto fundamental del Juez natural; que quien conoce de la causa tiene la habilitación legal para tramitar y decidir de mérito sobre el asunto, atendiendo

las cualidades particulares de la situación fáctica y en atención a las determinaciones que en materia de jurisdicción y competencia, ha deferido el Legislador a los Jueces de la República.

Vale decir, que la decisión adoptada en precedencia, por la cual se dispuso remitir el expediente a la Jurisdicción Ordinaria Laboral, al haberse declarado la falta de jurisdicción, se fundó en que, se evidenció que conforme al objeto planteado en las pretensiones formuladas en el libelo introductorio, el Juez de la causa no era el Juez Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 104, numeral 4, de la Ley 1437 de 2011, que reza:

“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. (...)”Negrilla y subraya fuera de texto

Corolario de lo expuesto, el Despacho considera que la decisión por la cual se ordena la remisión por competencia del proceso, no desconoce el debido proceso, ni afecta el acceso a la administración de justicia, pues por el contrario, como quedó evidenciado, la decisión se encuentra debidamente justificada en aplicación de las normas constitucionales y procesales, por consiguiente, actuar en contrario, implica una extralimitación de funciones³, que sobra decir, se encuentra sancionada penal y disciplinariamente, y en ese sentido, no puede este operador judicial desconocer la regla de habilitación legal para el conocimiento de los asuntos en virtud de la jurisdicción y la competencia, pues lo cierto es que constituyen una materia de orden público que el Juez (unipersonal o colegiado) se encuentra compelido a verificar, en cada caso concreto⁴, no pudiendo incluso, ni el actor, escoger a su arbitrio el Juez de la causa.

A su vez, vale recordar que éste Despacho Judicial acogió la decisión proferida por el H. Consejo de Estado a través de providencia de fecha 28 de marzo de 2019, la cual se refirió *in extenso* en la providencia objeto de recurso.

³ Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Constitución Política de Colombia.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 08001-23-31-000-2009-00019-02(IJ). Actor: ADMINISTRADORA PUBLICA COOPERATIVA DE MUNICIPIOS EN LIQUIDACION. Demandado: MUNICIPIO DE SOLEDAD.

Ahora bien, y como también se señaló en el auto objeto de recurso, en los conflictos originados de las relaciones laborales y con la seguridad social, la competencia se define por combinación de la materia objeto de conflicto y el vínculo laboral, sin que la forma de reconocimiento o negativa del derecho sea determinante; correspondiendo a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social, dilucidar las controversias relativas a la seguridad social de, entre otros sujetos, los trabajadores oficiales.

Por lo anterior, dentro del plenario se estableció que la señora Norma Cecilia Fabra Girón, laboraba para la compañía **Inversiones Gabriel Arango y C**, empresa perteneciente al sector privado, por lo que es claro, que la demandada se encontraba vinculada a través de un contrato de trabajo.

Así las cosas, es el Juez Laboral del Circuito, de conformidad con las reglas de competencia por cuantía establecidas en el artículo 12 del Código Procesal del Trabajo, quien debe conocer del presente asunto.

Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4º, 230 de la Constitución Políticas y los artículos 104 y 105 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **NO REVOCARÁ** la providencia objeto de cuestionamiento, y en consecuencia, ordenará el cumplimiento de la misma, en los términos ya señalados.

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN SEGUNDA,**

RESUELVE

PRIMERO: NO REPONER la providencia del 20 de mayo de 2019, de conformidad con lo expresado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DESE CUMPLIMIENTO a lo dispuesto en auto del 20 de mayo de 2019.

TERCERO: Por Secretaría dispóngase lo necesario para dar cumplimiento a esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANDRÉS JOSÉ QUINTERO GNECCO
Juez

⁵ Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.
(...)

Artículo 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.
La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.



JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN SEGUNDA

Por anotación en **ESTADO 16 DE JULIO DE 2019**, a las ocho de la mañana (8:00 a.m.)



LIZZETH VIVIANA CANGREJO SILVA
SECRETARIA