

**ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO SIN CUANTIA DE CARACTER LABORAL – Competencia de los Juzgados Administrativos / CONTROVERSIA POR SANCIONES DISCIPLINARIAS DISTINTAS AL RETIRO DEL SERVICIO EN ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO SIN CUANTIA – Competencia de los Tribunales Administrativos / CONTROVERSIA POR SANCIONES DISCIPLINARIAS DE RETIRO DEL SERVICIO EN ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO SIN CUANTIA - Competencia en única instancia del Consejo de Estado . Competencia residual / CONTROVERSIA POR SANCIONES DISCIPLINARIAS DE RETIRO DEL SERVICIO EN ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO CON CUANTIA- Competencia de acuerdo a la cuantía estimada en la demanda**

Los Juzgados Administrativos, según el numeral 2 del artículo 134 B, conocen en primera instancia, de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que carezcan de cuantía, que se originen en una relación legal y reglamentaria. Los Tribunales Administrativos, según el numeral 2 del artículo 131 *ídem*, conocen privativamente y en única instancia, de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en que se controvierten sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio. El Consejo de Estado, según el numeral 13 del artículo 128 del C.C.A. *ídem*, conoce de todas las demás acciones de carácter contencioso administrativo, para las cuales no exista regla especial de competencia, como en el caso de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carecen de cuantía en los que se controvierten sanciones disciplinarias administrativas que originen retiro temporal o definitivo del servicio. En este orden de ideas, en el presente proceso no se aplica el precedente judicial de 27 de marzo de 2009, en el entendido de que en aquella oportunidad la pretensión estaba desprovista de cuantía, circunstancia que difiere del presente asunto, pues la parte interesada estimó sus pretensiones en “veintiséis millones de pesos (\$26.000.000)”. En el caso de autos se presentó una acción de nulidad y restablecimiento del derecho con cuantía, pues la parte demandante controvierte una sanción administrativa que implica retiro definitivo del servicio, con la intención de obtener un restablecimiento económico, de acuerdo a lo manifestado por el apoderado, de lo cual se concluye que la competencia para asumir el conocimiento del este proceso corresponde a los juzgados administrativos en razón de la cuantía estimada en la demanda.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 128 NUMERAL 13 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 131 NUMERAL 2 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 134B NUMERAL 2

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la competencia del Consejo de Estado para conocer de controversias por sanciones disciplinarias de retiro del servicio en acción de nulidad y restablecimiento sin cuantía, Consejo de Estado, Sección Segunda, Auto de 27 de marzo de 2009, Rad1985-200, MP. GERARDO ARENAS MONSALVE

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

## **SECCIÓN SEGUNDA**

### **SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá D.C., doce (12) de marzo del año dos mil diez (2010).

**Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00035-00(0279-10)**

**Actor: OVIDIO MAHECHA BOLÍVAR**

**Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION**

Procede el Despacho a determinar si es competente para conocer de la demanda promovida a través de apoderado por el señor Ovidio Mahecha Bolívar contra la Nación - Procuraduría General de la Nación, remitida mediante auto de 28 de octubre de 2009, por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

### **ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C. C. A., por intermedio de apoderado, el señor Ovidio Mahecha Bolívar acudió ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca con el objeto de formular las siguientes declaratorias y condenas:

1. Que se declare la nulidad del acto administrativo de 5 de abril de 2005, proferido por la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional, mediante el cual se le impuso la sanción disciplinaria de destitución del cargo de Subintendente de la Policía Nacional.
2. Que se declare la nulidad del acto administrativo de 12 de enero de 2006, proferido por la sala disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, el cual confirmó la sanción impuesta al demandante.
3. A título de restablecimiento del derecho, que se ordene la reincorporación de Ovidio Mahecha Bolívar a la Policía Nacional, en el grado y cargo que desempeñaba al momento de la destitución.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca dispuso mediante auto de 17 de julio de 2006 (fl. 493) remitir el expediente a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Bogotá, para realizar el reparto a los juzgados administrativos de Bogotá.

En cumplimiento de lo anterior, el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá avocó el conocimiento del proceso e inadmitió la demanda a través del auto de 21 de febrero de 2007 (fl. 500), con fundamento en el artículo 143 del Código Contencioso Administrativo, con el fin de que la parte interesada hiciera una estimación razonada de la cuantía, de acuerdo a lo estipulado en el numeral 6 del artículo 137 del C.C.A, en concordancia con el artículo 134 E del C.C.A.

La parte demandante corrigió la demanda y estimó la cuantía *“en suma superior a los veintiséis millones de pesos (\$26.000.000) correspondientes a los salarios insolutos dejados de percibir por el demandante”*, manifestando que *“esta estimación razonada de la cuantía es para efectos de fijar el trámite respectivo ya que ella será resultado de las pretensiones”* (fls. 519-521).

Posteriormente, el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante auto de 28 de octubre de 2009, declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto inadmisorio de la demanda, basado en la causal de nulidad consagrada en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el inciso final del artículo 144 del C.P.C. aplicables por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo.

En consecuencia, envió el expediente a esta Corporación al considerarla como la autoridad competente para conocer de la presente controversia, en aplicación de la providencia de 12 de octubre de 2006<sup>1</sup>, proferida por el Consejero Alejandro Ordoñez Maldonado y del auto de 27 de marzo de 2009<sup>2</sup>, dictado por este Despacho.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado, 12 de octubre de 2006. Número de radicación: 11001-03-22-000-2005-00333-00 (799-06).

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Consejero: Gerardo Arenas Monsalve, 27 de marzo de 2009. Número de radicación: 47001-23-31-000-2001-00933-01 (1985-2006).

## CONSIDERACIONES

El numeral 1 del artículo 134 B del C. C. A, adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998, establece la competencia en primera instancia de los juzgados administrativos en los siguientes asuntos:

*“1. De los procesos 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, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales...”*

Por consiguiente, los juzgados administrativos son competentes para conocer de las demandas de nulidad y restablecimiento de carácter laboral no originadas en un contrato de trabajo, cuya cuantía no exceda de 100 salarios mínimos legales mensuales.

Ahora bien, para efectos laborales, de acuerdo al inciso final del artículo 134E del C. C. A., adicionado por el artículo 43 de la Ley 446, la cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados.

En el presente caso, el apoderado de la parte demandante, mediante escrito visible en los folios 521 a 527, en cumplimiento del auto inadmisorio, corrigió la demanda, estimando la cuantía y además, entiende el despacho, incluyó una pretensión, en consonancia con el artículo 208 del C.C.A.

Este entendimiento deriva del texto del escrito de corrección de la demanda, pues de su lectura se infiere, que además de la pretensión de reintegro al cargo que ocupaba a la fecha de destitución, la parte actora pretende el pago de *“veintiséis millones de pesos (\$26.000.000) en razón de la pretensión mayor correspondientes a los salarios insolutos y/o dejados de percibir por el demandante OVIDIO MAHECHA BOLÍVAR con ocasión a la destitución del cargo que venía desempeñando”* (fl. 521) (Subraya fuera de texto).

Como la demanda contencioso administrativa que reúne los requisitos de admisión señalados en el artículo 137 del C.C.A. debe acogerse integralmente y no de

manera fraccionada, la modificación presentada por la parte demandante hace parte de la demanda que fue admitida por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

De manera tal, que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral de Ovidio Mahecha Bolívar, de acuerdo con las pretensiones, controvierte una sanción disciplinaria administrativa que implica retiro definitivo del servicio, con cuantía.

Lo que conlleva a que la competencia en el presente caso se establezca de acuerdo con el factor objetivo -cuantía- en razón al monto de la pretensión, y por tanto debe aplicarse la regla expresa de competencia prevista en el numeral 1 del artículo 134 B, que asigna el conocimiento de este proceso a los juzgados administrativos en primera instancia, dado que la cuantía es inferior a cuarenta millones ochocientos mil pesos (\$40.800.000) correspondientes a 100 SMLMV en el 2006<sup>3</sup>, año de presentación de la demanda.

Precisado lo anterior, el Despacho considera necesario resaltar los motivos por los cuales no comparte las consideraciones del Juez Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y reitera en esta oportunidad el precedente judicial al que se hace mención en la providencia, en virtud de la cual se dispuso la remisión del expediente a esta Corporación:

En primer lugar, el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá aplicó indebidamente la regla de competencia fijada por el precedente judicial, según la cual: *“en aplicación de las previsiones consagradas en el numeral 13 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 36 de la ley 446 de 1998, se concluye que la competencia para el conocimiento de los **procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro temporal o definitivo del servicio,** corresponden en única instancia al Consejo de Estado.”*<sup>4</sup> (Resaltado fuera de texto).

---

<sup>3</sup> Según el Decreto 4686 de 2005, expedido por el Gobierno Nacional, el salario mínimo vigente para el 2006 era de \$408.000.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Consejero Ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado, 12 de octubre de 2006. Número de radicación 11001-03-22-000-2005-00333-00 (799-06).

Esta regla tiene como fundamento el numeral 13 del artículo 128 del C.C.A., que establece la competencia residual del Consejo de Estado ante la inexistencia de reglas especiales de competencia. Así, en razón de que el legislador no previó expresamente la regla especial de competencia para el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carecen de cuantía en los que se controvierten sanciones disciplinarias administrativas que originen retiro temporal o definitivo del servicio, esta competencia la asume el Consejo de Estado tal como lo ordena el legislador en el numeral 13 del artículo 128 del C.C.A.

El Código Contencioso Administrativo en el numeral 2 del artículo 131 y numeral 2 del artículo 134 B, establece reglas de competencia, para asuntos que deben conocer los Tribunales Administrativos y Juzgados Administrativos, y en el numeral 13 del artículo 128, determina la competencia residual del Consejo de Estado, a esta última regla acudió el precedente judicial que en esta oportunidad reitera el despacho en los siguientes términos:

1. Los Juzgados Administrativos, según el numeral 2 del artículo 134 B, conocen en primera instancia, de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que carezcan de cuantía, que se originen en una relación legal y reglamentaria.
  2. Los Tribunales Administrativos, según el numeral 2 del artículo 131 *ídem*, conocen privativamente y en única instancia, de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en que se controviertan sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio.
  3. El Consejo de Estado, según el numeral 13 del artículo 128 del C.C.A. *ídem*, conoce de todas las demás acciones de carácter contencioso administrativo, para las cuales no exista regla especial de competencia, como en el caso de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carecen de cuantía en los que se controvierten sanciones disciplinarias administrativas que originen retiro temporal o definitivo del servicio
-

De las anteriores reglas observa el despacho lo siguiente:

1. El legislador atribuye un marco general de competencia para los juzgados administrativos asignándoles el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho sin cuantía, abarcando las controversias originadas en una relación laboral legal y reglamentaria.
2. Pero al mismo tiempo, el legislador extrae de ese marco general los procesos de nulidad y restablecimiento sin cuantía en los que se controviertan sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio, y le asigna esta competencia a los Tribunales Administrativos.
3. Al hacer esta distinción, la jurisprudencia de la Sección ha entendido, que no son competentes los Jueces Administrativos para conocer de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carecen de cuantía en los que se controvierten sanciones disciplinarias administrativas que originen retiro temporal o definitivo del servicio, porque *“Resulta en consecuencia, contrario a la lógica jurídica el hecho de que mientras el conocimiento de una sanción disciplinaria administrativa, como la amonestación escrita que responde a una falta leve culposa, corresponde privativamente y en única instancia a los Tribunales Administrativos, la destitución que se impone como consecuencia de una falta gravísima dolosa, esté radicada en los jueces administrativos.”*<sup>5</sup>
4. Frente a este silencio del legislador, se asume que hay una omisión legislativa pues no se precisa quién es el juez competente para conocer de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los que se controviertan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro temporal o definitivo del servicio.
5. Ante este vacío, el Juez Contencioso está obligado a suplir el silencio de la ley, y es por este motivo que se acude al numeral 13 del artículo 128 del C.C.A. que consagra la competencia residual del Consejo de Estado.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Consejero Ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado, 12 de octubre de 2006. Número de radicación 11001-03-22-000-2005-00333-00 (799-06).

Descendiendo al caso sub lite debe precisarse que no se presentan los mismos presupuestos que originaron el pronunciamiento de 27 de marzo de 2009<sup>6</sup>, porque el objeto de la controversia no es el mismo, pues lo que se demandó en aquella ocasión fue la nulidad de un fallo disciplinario de la Procuraduría General de la Nación que imponía una sanción consistente en el retiro definitivo del servicio y la pretensión de restablecimiento del derecho carecía de cuantía, por lo que tal proceso es de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral sin cuantía en el que se discute una sanción disciplinaria que implica retiro definitivo del servicio.

En este orden de ideas, en el presente proceso no se aplica el precedente judicial de 27 de marzo de 2009, en el entendido de que en aquella oportunidad la pretensión estaba desprovista de cuantía, circunstancia que difiere del presente asunto, pues la parte interesada estimó sus pretensiones como se ve a folio 521 en “*veintiséis millones de pesos (\$26.000.000)*”.

En el caso de autos se presentó una acción de nulidad y restablecimiento del derecho con cuantía, pues la parte demandante controvierte una sanción administrativa que implica retiro definitivo del servicio, con la intención de obtener un restablecimiento económico, de acuerdo a lo manifestado por el apoderado, de lo cual se concluye que la competencia para asumir el conocimiento del este proceso corresponde a los juzgados administrativos en razón de la cuantía estimada en la demanda.

En mérito de lo expuesto, este Despacho de la Subsección B, Sección Segunda del Consejo de Estado:

## **RESUELVE**

**DECLÁRASE** la incompetencia de este Despacho para conocer sobre la demanda presentada por el señor Ovidio Mahecha Bolívar contra la Nación - Procuraduría General de la Nación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Consejero: Gerardo Arenas Monsalve, 27 de marzo de 2009. Número de radicación: 47001-23-31-000-2001-00933-01 (1985-2006).

En consecuencia,

1. **DÉJASE** sin efectos el auto de 28 de octubre de 2009, proferido por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.
2. **REMÍTASE** el expediente de la referencia al Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, para lo de su competencia.

**GERARDO ARENAS MONSALVE**