

AUTORIZACION DE DESPIDO COLECTIVO - Acto general que al puntualizar dependencias y cargos es susceptible de acción subjetiva / TEORIA DE LOS MOTIVOS Y FINALIDADES - Autorización de despido colectivo / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO - Procedencia contra acto que autoriza despido colectivo

Respecto de los actos acusados, si bien se ha reiterado que los Actos Administrativos en virtud de los cuales se autoriza un despido colectivo son de carácter general, impersonal y objetivo, en razón a que no determinan en concreto las personas sobre las cuales recae la decisión administrativa, por lo que a su vez se predicen demandables únicamente por vía de la acción de simple nulidad, en el presente caso, las Resoluciones demandadas concretan su contenido al particularizar de una u otra forma las dependencias y los cargos sobre los cuales operará el despido colectivo, tal como se colige de la parte resolutive tráscrita, por lo que no puede hablarse de un acto del todo abstracto, alejado de la órbita individual de los trabajadores afectados, razón por la cual no puede afirmarse de manera restrictiva, que su demanda solo es viable a través del contencioso popular de anulación. Así, al derivarse directamente de las Resoluciones que autorizaron el despido colectivo, situaciones jurídicas individuales determinables con efectos patrimoniales sobre el grupo de personas que delimita, resulta pasible su demanda a través de la acción subjetiva. Aunado a lo anterior, cabe precisar frente a las pretensiones expresadas por el actor en el líbello demandatorio, que lo que determina la escogencia de la acción en estos casos -como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación-, no es la naturaleza de los actos sino la finalidad del actor, de manera que, entratándose de acciones dirigidas a tutelar el orden jurídico abstracto bajo un interés objetivo de defensa de la legalidad, se tipifica claramente el contenido de la Acción de Nulidad propiamente dicha, cuyo ejercicio no excluye desde luego, un eventual restablecimiento automático; sin embargo, si la acción persigue más allá de la simple nulidad del acto demandado el restablecimiento del derecho, la indemnización de los daños causados o la restitución de lo indebidamente pagado, como en este caso, la vía contenciosa indicada para tales efectos, es el contencioso subjetivo de nulidad, al cual apeló acertadamente la parte demandante en virtud de las pretensiones resarcitorias que motivaron su derecho de acción.

AUTORIZACION DE DESPIDO COLECTIVO - Competencia por el factor funcional según la cuantía / ESTIMACION RAZONADA DE LA CUANTIA - Valor de la pretensión mayor en acumulación de pretensiones / ACUMULACION DE PRETENSIONES - Determinación de la cuantía por la pretensión mayor

En este sentido es necesario aclarar que la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho propuesta, no reviste carácter laboral dado que los actos administrativos demandados aun cuando resuelven acerca de un despido colectivo, fueron proferidos en ejercicio de una función de control, atribuida por el artículo 67 de la Ley 50 de 1990 a la Administración para garantizar los derechos de los trabajadores privados dentro de la dinámica de los actores económicos, por lo que a ésta le asiste un carácter eminentemente económico que indica que la competencia debe definirse fundamentalmente por el factor objetivo bajo las reglas establecidas en el artículo 134 E del C.C.A., en razón a que el conocimiento de la misma se encuentra radicado por el factor funcional tanto en los Tribunales como en los Jueces Administrativos en primera instancia dependiendo de la estimación razonada de la cuantía que acompañe a la acción, tal como se desprende del contenido de los artículos 132 y 134B del Código Contencioso Administrativo. En el sub lite, este factor se encuentra determinado por el valor de las pretensiones al

tiempo de la demanda, esto es, al valor de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor dentro del libelo. Sin embargo existiendo en este caso pluralidad de demandantes, debe atenderse al contenido del artículo 20 del C.P.C. aplicable por remisión expresa del artículo 134 E mencionado, en virtud del cual ha de tenerse en cuenta el valor de la pretensión mayor cuando en la demanda se acumulan varias pretensiones, estimación que a su vez no puede involucrar frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios. Así las cosas, la pretensión mayor determinada entre los veintiséis demandantes que acuden dentro de la acción, corresponde a los perjuicios causados a título de lucro cesante consolidado a la señora Martha Lucia Paipilla Avendaño, estimados en la suma de dos millones trescientos sesenta y cinco mil ochocientos treinta y cuatro pesos con tres centavos (\$2.365.834,03), cuantía que radica la competencia para el conocimiento de esta acción en los Jueces Administrativos del Circuito, a quienes corresponde el conocimiento de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho que controvierten actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no excede trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales, según lo dispone el numeral 3º del artículo 134 B del C.C.A., adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998.

COMPETENCIA POR EL FACTOR TERRITORIAL - Se define por el lugar de expedición del acto o por el domicilio del demandante. Autorización de despido colectivo

La competencia territorial tratándose de un asunto del orden nacional se define bajo la regla contenida en el literal b) del numeral 2º del artículo 134 D, esto es, por el lugar de expedición del acto o por el domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar; lo que asigna a los Jueces del Circuito Judicial Administrativo de Bogotá el conocimiento de esta acción, como quiera que el último acto expedido, que agotó la vía gubernativa, subsume por fuero de atracción los demás actos demandados y este fue expedido en la ciudad de Bogotá D.C.. Por lo anterior se ordenará la remisión de las presentes diligencias para que se surta el reparto correspondiente entre los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, por ser éstos la autoridad judicial competente para continuar conociendo de la presente acción, de acuerdo a los anteriores razonamientos.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

Bogotá, D.C., siete (7) de febrero de dos mil ocho (2008).

Radicación número: 25000-23-25-000-2004-05974-01(0939-07)

Actor: GABRIEL ANGEE ROA Y OTROS

Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

Procede Sala a emitir pronunciamiento frente a la competencia para el conocimiento de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho instaurada por el señor Gabriel Angee Roa entre otros, contra la Nación-Ministerio de la Protección Social, con ocasión del despido colectivo autorizado a la Empresa Aerovías Nacionales de Colombia AVIANCA S.A. mediante las Resoluciones Nos. 001789 del 31 de octubre de 2003, 000187 del 23 de febrero de 2004 y 0823 del 24 de marzo de 2004, expedidas por el ente demandado, previo a lo cual se harán algunas precisiones respecto de los aspectos procesales y sustanciales inmersos en el sub-examine, en aras de esclarecer el asunto a resolver:

Se observa, que la acción de la referencia fue interpuesta inicialmente por la parte demandante ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien se abstuvo de avocar conocimiento en razón a la naturaleza de los actos administrativos demandados, los cuales calificó como actos de carácter general expedidos por autoridad del orden nacional, no susceptibles de impugnación a través de acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, concluyendo que la competencia para su juzgamiento corresponde al Consejo de Estado en única instancia a través de la acción de Simple Nulidad, por lo cual procedió a la remisión respectiva en aplicación de lo dispuesto en el artículo 143 del C.C.A. (fl. 161), decisión última que apoyó en el pronunciamiento de la Sección Segunda de esta Corporación, de fecha 5 de julio de 2001 proferido dentro del expediente 1993-8600-01, con ponencia del Doctor Tarsicio Cáceres Toro, en donde en un caso análogo se expresó lo siguiente:

“Como se ha dicho, por medio de esta actuación administrativa compleja, la autoridad administrativa nacional autorizó el despido de 567 trabajadores de AVIANCA, sin que precisara sus nombres y dejando a la Entidad Aérea la posterior decisión al respecto.

*Ahora, la Sala Plena del Consejo de Estado, como ya se expresó, en providencia de 18 de diciembre de 1994 consideró que **la actuación acusada era de carácter general, constitutiva de una situación abstracta, general, pues no se refiere a ningún trabajador en particular, por lo que a la pretensión de nulidad no es viable acumularle pretensiones de tipo económico**, en razón a que estas deben quedar reservadas para ser formuladas a través de posteriores acciones que los interesados podrán formular ante la jurisdicción ordinaria laboral, en caso de obtener la nulidad de las resoluciones que autorizaron el despido colectivo.*

*Señaló que la decisión administrativa al ser emitida por autoridad nacional y carecer de cuantía, teniendo en cuenta su relevancia laboral, determinó que **la competencia para su juzgamiento en acción de nulidad era del Consejo de Estado, en única instancia.***

Y cada Despacho, teniendo en cuenta lo anterior, asumió el conocimiento del asunto, por la vía de la acción de nulidad y en única instancia. Después, en su momento, los procesos fueron acumulados al ya mencionado.”

No obstante lo anterior, encuentra la Sala que el antecedente jurisprudencial transcrito, que traduce el criterio de la Sala Plena de esta Corporación frente a la demanda de actos expedidos por autoridades administrativas del orden nacional en donde se autorizan despidos colectivos, no resulta aplicable al caso concreto, conclusión a la que se llega luego del examen de los actos demandados y de las pretensiones contenidas en libelo demandatorio, bajo los razonamientos que se expresan a continuación:

En primer lugar, el antecedente fáctico expresado en el petitum, data la expedición de tres actos administrativos por parte del Ministerio de la Protección Social: la Resolución No. 001789 del 31 de octubre de 2003 proferida por el Director Territorial del Ministerio de la Protección Social del Atlántico que autorizó el despido de 350 trabajadores de la sociedad AEROVIAS NACIONALES DE COLOMBIA S.A. “AVIANCA”, la Resolución No. 000187 del 23 de febrero de 2004, que resolvió el recurso de reposición interpuesto, confirmando la decisión inicial y la Resolución No. 00823 de 24 de marzo de 2004, expedida por la Jefatura de la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio de Protección Social, por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto, modificando el artículo 1º de la Resolución No. 001789 de 2003 y confirmando las demás decisiones consignadas en la misma.

Las resoluciones acusadas, visibles a folios 31, 51 y 76 del expediente autorizan el despido colectivo en los siguientes términos:

“(…) Se autoriza a la empresa AEROVIAS NACIONALES DE COLOMBIA “AVIANCA” S.A., para despedir a trescientos cincuenta (350) trabajadores discriminados por cada una de las Vicepresidencias así: Desarrollo de nuevos negocios: 13 administrativos; Operaciones de vuelo: 12 administrativos; 98 Aviadores (entre pilotos y copilotos) y 5 Ingenieros de Vuelo;

Ingeniería y Mantenimiento: 25 administrativos y 126 Técnicos; Financiera: 39 trabajadores administrativos; Presidencia: 6 administrativos; Servicios y Talento Humano: 26 administrativos, por las razones expuestas en la parte motiva de esta resolución. (...)

De otra parte, narra la demanda que en virtud de la decisión del Ministerio de la Protección Social, AVIANCA S.A. procedió al despido de los ahora demandantes, bajo las indicaciones y en los términos consignados en dichas Resoluciones, por lo que en ejercicio de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, acudieron ante esta Jurisdicción para demandar los Actos Administrativos citados con expresión dentro del libelo demandatorio (fl. 143) de las siguientes pretensiones:

1. *Que es nulo el acto administrativo contenido en la Resolución número 00823 de 24 de marzo de 2004, de la Jefatura de la unidad Especial de Inspección, vigilancia y Control de Trabajo del Ministerio de Protección Social, por medio de la cual se confirman las resoluciones 001789 de 2.003 que autoriza el despido de 350 trabajadores de la sociedad AEROVIAS NACIONALES DE COLOMBIA S.A. "AVIANCA" y la número 000187 de 2.004 que resuelve la reposición, emitidas por el Director Territorial del Ministerio de la Protección Social del Atlántico al resolver el recurso de apelación interpuesto contra las mismas y que estos actos administrativos también son nulos.*
2. *Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento, la NACIÓN – MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, deberá pagar a cada uno de los demandantes trabajadores, a título de indemnización, los perjuicios causados por los actos administrativos cuya nulidad se demanda así:*
 - a) *Perjuicios morales: En cuantía equivalente a mil (1.000) salarios mínimos legales vigentes a la fecha de pago.*
 - b) *Perjuicios materiales en su modalidad de lucro cesante consolidado, en suma igual al valor de los salarios y prestaciones sociales, legales y convencionales, dejados de percibir por cada actor, desde la fecha de su despido, hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que establezca la condena.*
 - c) *Perjuicios materiales en su modalidad de lucro cesante futuro. Para todos y cada uno de mis poderdantes, en suma igual al valor de los salarios y prestaciones sociales, legales y convencionales dejados de percibir, desde la fecha de ejecutoria de la sentencia, hasta cuando cada uno de ellos*

cumpla 62 años de edad para alcanzar como trabajador el derecho a la pensión legal de vejez.

- d) Las sumas anteriores deberán ser reajustadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 178 del C.C.A., y esas sumas ya reajustadas devengarán intereses comerciales y moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia en la forma prevista en el en el (sic) artículo 177 del C.C.A.*
- e) Que la Nación deberá proceder a cumplir la sentencia en los términos del artículo 176 del C.C.A.*

Del examen anterior se desprende con toda nitidez los fundamentos que definen la competencia para el conocimiento del sub examine y que excluyen en criterio de la Sala la presente acción del conocimiento del Consejo de Estado, a saber:

Respecto de los actos acusados, si bien se ha reiterado que los Actos Administrativos en virtud de los cuales se autoriza un despido colectivo son de carácter general, impersonal y objetivo, en razón a que no determinan en concreto las personas sobre las cuales recae la decisión administrativa, por lo que a su vez se predicen demandables únicamente por vía de la acción de simple nulidad, en el presente caso, las Resoluciones demandadas concretan su contenido al particularizar de una u otra forma las dependencias y los cargos sobre los cuales operará el despido colectivo, tal como se colige de la parte resolutive transcrita, por lo que no puede hablarse de un acto del todo abstracto, alejado de la órbita individual de los trabajadores afectados, razón por la cual no puede afirmarse de manera restrictiva, que su demanda solo es viable a través del contencioso popular de anulación. Así, al derivarse directamente de las Resoluciones que autorizaron el despido colectivo, situaciones jurídicas individuales determinables con efectos patrimoniales sobre el grupo de personas que delimita, resulta pasible su demanda a través de la acción subjetiva.

Aunado a lo anterior, cabe precisar frente a las pretensiones expresadas por el actor en el líbello demandatorio, que lo que determina la escogencia de la acción en estos casos -como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación-, no es la naturaleza de los actos sino la finalidad del actor, de manera que, entratándose de acciones dirigidas a tutelar el orden jurídico abstracto bajo un interés objetivo de defensa de la legalidad, se tipifica claramente el contenido de la Acción de Nulidad propiamente dicha, cuyo ejercicio no excluye desde luego, un eventual restablecimiento automático; sin embargo, si la acción

persigue más allá de la simple nulidad del acto demandado el restablecimiento del derecho, la indemnización de los daños causados o la restitución de lo indebidamente pagado, como en este caso, la vía contenciosa indicada para tales efectos, es el contencioso subjetivo de nulidad, al cual apeló acertadamente la parte demandante en virtud de las pretensiones resarcitorias que motivaron su derecho de acción.

Para el caso concreto, es importante resaltar que el Juez esta obligado a conocer el libelo demandatorio en los términos en que el interesado lo formule, mientras su contenido observe plenamente las normas sustanciales y procedimentales aplicables al caso, pues es a éste a quien corresponde inequívocamente expresar los términos en que hará valer sus derechos dentro del contradictorio que propone, por lo que no resulta válido desestimar aspectos sustanciales de la demanda como el carácter reparatorio en este caso, como tampoco, atribuir a su contexto aspectos que trasciendan la órbita de lo reclamado so pretexto de interpretarla, salvo aquellos eventos en que sea necesario en aplicación de las prescripciones contenidas en el artículo 86 del C.P.C.¹ y en el artículo 228 de la Constitución Política².

De lo anterior se colige que, al demandarse dentro de la presente acción, la nulidad de actos de carácter particular y concreto cuyos efectos motivaron las pretensiones orientadas a la reparación del daño ocasionado por la Administración con la expedición de los mismos, resulta acertada la escogencia de la acción por parte del actor, lo que obliga a la Sala a declarar la falta de competencia de esta Corporación para el conocimiento del asunto, cuestión que supone reconsiderar para el caso concreto el criterio adoptado en las providencias mencionadas, acogiendo en esa medida la tesis expresada respecto de la naturaleza de los actos administrativos que autorizan los despidos colectivos proferidos por autoridades del orden nacional y la procedencia de su control jurisdiccional por vía de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme a la motivación que antecede.

¹ Artículo 86. Admisión de la demanda y adecuación de trámite. El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales, y le dará el trámite que legalmente le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada.

² Artículo 228. 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.

Lo anterior impone a su vez la definición del Juez Contencioso a quien corresponde la instrucción del presente asunto en virtud de las reglas de competencia introducidas con la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998, para lo cual resulta necesario precisar los elementos que dentro de la demanda permiten definir la norma de competencia aplicable al caso concreto.

En este sentido es necesario aclarar que la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho propuesta, no reviste carácter laboral dado que los actos administrativos demandados aun cuando resuelven acerca de un despido colectivo, fueron proferidos en ejercicio de una función de control, atribuida por el artículo 67 de la Ley 50 de 1990 a la Administración para garantizar los derechos de los trabajadores privados dentro de la dinámica de los actores económicos, por lo que a ésta le asiste un carácter eminentemente económico que indica que la competencia debe definirse fundamentalmente por el factor objetivo bajo las reglas establecidas en el artículo 134 E del C.C.A., en razón a que el conocimiento de la misma se encuentra radicado por el factor funcional tanto en los Tribunales como en los Jueces Administrativos en primera instancia dependiendo de la estimación razonada de la cuantía que acompañe a la acción, tal como se desprende del contenido de los artículos 132 y 134B del Código Contencioso Administrativo.

En el sub lite, este factor se encuentra determinado por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, esto es, al valor de los **perjuicios causados**, según la estimación razonada hecha por el actor dentro del libelo. Sin embargo existiendo en este caso pluralidad de demandantes, debe atenderse al contenido del artículo 20 del C.P.C. aplicable por remisión expresa del artículo 134 E mencionado, en virtud del cual ha de tenerse en cuenta el valor de la pretensión mayor cuando en la demanda se acumulan varias pretensiones, estimación que a su vez no puede involucrar frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios.

Así las cosas, la pretensión mayor determinada entre los veintiséis demandantes que acuden dentro de la acción, corresponde a los perjuicios causados a título de lucro cesante consolidado a la señora Martha Lucia Paipilla Avendaño (fl. 157), estimados en la suma de dos millones trescientos sesenta y cinco mil ochocientos treinta y cuatro pesos con tres centavos (\$2.365.834,03), cuantía que radica la competencia para el conocimiento de esta acción en los

Jueces Administrativos del Circuito, a quienes corresponde el conocimiento de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho que controvierten actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no excede trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales, según lo dispone el numeral 3º del artículo 134 B del C.C.A., adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998.

Ahora, la competencia territorial tratándose de un asunto del orden nacional se define bajo la regla contenida en el literal b) del numeral 2º del artículo 134 D, esto es, por el lugar de expedición del acto o por el domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar; lo que asigna a los Jueces del Circuito Judicial Administrativo de Bogotá el conocimiento de esta acción, como quiera que el último acto expedido, que agotó la vía gubernativa, subsume por fuero de atracción los demás actos demandados y este fue expedido en la ciudad de Bogotá D.C.. Por lo anterior se ordenará la remisión de las presentes diligencias para que se surta el reparto correspondiente entre los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, por ser éstos la autoridad judicial competente para continuar conociendo de la presente acción, de acuerdo a los anteriores razonamientos.

En mérito de lo expuesto, se **resuelve**:

1º.- Declárase competente para el conocimiento de la presente acción a los Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá.

2º.- Remítase el expediente a la oficina de apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, a fin de que se efectúe el reparto respectivo.

3º.- Por el medio más expedito, comuníquese de la anterior determinación a los interesados.

4º.- Previo a la remisión del expediente, expídase por Secretaria la certificación solicitada a folio 184 del expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

JAIME MORENO GARCÍA

ALFONSO VARGAS RINCÓN