

# *República de Colombia*



## *Tribunal Administrativo del Meta - Sala Tercera Oral*

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, julio veinticinco (25) de dos mil diecinueve (2019)

**RADICACIÓN: 50001-33-33-001-2015-00004-01**  
**DEMANDANTE: JHON EFRAÍN HUERTAS CONTRERAS**  
**DEMANDADO: MUNICIPIO DE RESTREPO META**  
**NATURALEZA: REPARACIÓN DIRECTA**

Derrotado el proyecto inicialmente presentado por la Magistrada ponente, Dra. TERESA HERRERA ANDRADE, resuelve la Sala Mayoritaria el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra el auto proferido en la audiencia inicial celebrada el 30 de marzo de 2017, por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, que declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda y la terminación del proceso.

### **ANTECEDENTES**

El señor **JOHN EFRAÍN HUERTAS CONTRERAS** presentó demanda, en ejercicio de medio de control de REPARACIÓN DIRECTA, con el fin de que se declare la responsabilidad del MUNICIPIO DE RESTREPO, META, en su condición de garante de su vida e integridad física, por la incapacidad definitiva producida con ocasión del accidente automovilístico que sufrió el 25 de febrero de 2013.

Como fundamento factico expuso que en virtud del Decreto No. 28 de 29 de enero de 2013 fue vinculado a la plata de personal del MUNICIPIO DE RESTREPO, META, en el cargo de Operario del Nivel Asistencial Código 487,

Grado 00, durante el periodo de vacaciones de la Señora SANDRA GIGLIOLA LINARES, es decir, del 01 de febrero al 15 de marzo del año 2013.

Aseguró, que el día 25 de febrero de 2013, encontrándose vinculado a la planta de personal del ente demandado, sufrió un accidente de tránsito que le generó TRAUMA RAQUIMEDULAR CERVICAL CON LUXOFRATURA POR ESTALLIDO DE C5 Y CONTUSIÓN MEDULAR DE C3 A C7.

Sostuvo que el ente demandado tenía la obligación de reportar el accidente a la ARL y la EPS con el fin de que dichas entidades tomaran las medidas pertinentes, sin embargo eludió todas las responsabilidades, cesó el contrato y procedió a desafiliarlo de la EPS, pese a que se encontraba incapacitado, dejándolo en estado de indefensión absoluta.

Argumentó, que de conformidad con la doctrina y la jurisprudencia, la desafiliación del sistema general de seguridad social en salud por parte del empleador cuando el trabajador se encuentra en estado de incapacidad equivale a un despido sin justa causa.

#### **PROVIDENCIA OBJETO DEL RECURSO:**

En el curso de la audiencia inicial celebrada el 30 de marzo de 2017, el *a quo* declaró probada de oficio la excepción de “*ineptitud sustantiva de la demanda*” y dio por terminado el proceso.

En primer lugar precisó que si bien el Municipio de Restrepo, Meta, propuso la excepción de falta de jurisdicción, la misma no sería estudiada, por presentarse una ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia del medio de control, la cual advirtió de oficio.

En su sentir, la acción escogida para reclamar los perjuicios causados con la desafiliación del sistema general de seguridad social, no es idónea, toda vez que el daño imputado deviene de la obligación del empleador de realizar los aportes al sistema integral de seguridad social de sus

empleados, por tanto, el incumplimiento de dicha obligación debe reclamarse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, pues, la acción indemnizatoria, tiene como objeto reparar los perjuicios ocasionados al trabajador por acciones u omisiones ajenas o externas a la relación laboral, lo cual no se presenta en el presente asunto.

Seguidamente, aclaró que la indebida escogencia del medio de control afecta de ineptitud la demanda y provoca fallos inhibitorios, en razón a que no se cumplen los presupuestos procesales para dictar sentencia de fondo, como por ejemplo, el de la demanda en forma, la cual es indispensable para el desarrollo normal del proceso.

Por último, agregó que en el curso de la audiencia inicial, no era procedente subsanar los errores advertidos, toda vez que la oportunidad procesal para corregirlos había precluido, por lo tanto, no era viable jurídicamente retrotraer la actuación y volver a conceder un término para enmendar las falencias advertidas, razón por la cual, al tenor del numeral 6° del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 dio por terminado el proceso.

### **EL RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la decisión del a quo, el demandante interpuso recurso de apelación en su contra, argumentando que el despacho se abstuvo de analizar que la demanda no está enfocada en determinar el tipo o la clase de vinculación con la administración, sino la omisión del deber objetivo de cuidado y protección frente a sus empleados, la cual se vio reflejada en la desafiliación del seguro médico, pese a encontrarse en un estado de debilidad jurídica manifiesta, al estar inconsciente, cuadripléjico y sin habla.

En su sentir, el medio de control de reparación directa es el único recurso que le permite reclamar los perjuicios ocasionados por el incumplimiento de la administración del deber legal de garantizarle la seguridad social durante el periodo en el que permaneció en estado de debilidad jurídica manifiesta, pues, la situación que originó el daño, tuvo origen en hechos u

omisiones del patrono, pero desligados de la relación laboral, dado que no se trató de un accidente laboral.

En su criterio, como el accidente ocurrió al salir de su trabajo, lo menos que podía hacer la administración era ponerlo en conocimiento de la EPS y la ARL y garantizarle la afiliación al seguro médico, sin embargo, reportó la novedad de retiro de los seguros, sin que hubiese vencido el periodo contractual.

A su juicio, no se configuró la ineptitud sustantiva de la demanda, puesto que está solicitando reparación por el acto que cometió la administración en su contra, ocasionado por la falla al deber objetivo de cuidado que debió tener el Municipio de Restrepo.

#### **CONSIDERACIONES:**

Según lo normado en el numeral 6º del artículo 180 del C.P.A.C.A, concordante con los artículos 153 y el numeral 3º del artículo 243 ibídem, este Tribunal Administrativo es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el auto que resuelve la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda.

Escuchados los argumentos esgrimidos por el *a quo para* sustentar la providencia objeto de alzada, así como la postura de las partes, el problema jurídico en esta instancia se contrae en determinar, si la excepción previa denominada "*Ineptitud sustantiva de la demanda*", por no haberse escogido el medio de control adecuado, debe declararse probada, tal como lo consideró el *a quo*.

Frente a los criterios para determinar el medio de control idóneo para exigir la responsabilidad del Estado por el daño antijurídico que puede ser imputable a la administración por la acción u omisión de sus operadores cuando el hecho generador del daño se produce con ocasión del desempeño laboral o por situaciones externas y ajenas a éste, el Consejo de Estado ha dicho:

(...)

En esta misma línea jurisprudencial, la Sección en Sentencia de 7 de septiembre de 2000, precisó:

*“Finalmente para el ejercicio correcto de la acción, deben hacerse las siguientes precisiones:*

*“Que con ocasión de un accidente de trabajo, esta última calificación, de trabajo, conduce y orienta a que la acción correcta es la laboral.*

*“Que por fallas o culpas del llamado patrono pero sin relación o vínculo con el trabajo, la acción es:*

*“la de reparación directa, si el demandado es una autoridad sobre la cual tenga conocimiento la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, o*

*“la indemnizatoria civil, ante la jurisdicción ordinaria, si el demandado es una persona pública respecto de la cual la Jurisdicción Contencioso Administrativa no tiene conocimiento.*

*“En esás acciones, simplemente, enunciadas tienen estas otras connotaciones antecedentes:*

*“La laboral cuando la situación que originó el daño (hecho dañino) tiene su causa en el incumplimiento del patrono; ese hecho se califica de accidente laboral, respecto del trabajador o empleado, porque tiene que ver con el defecto, omisión o culpa en las obligaciones del patrono (cargas laborales).*

*“La acción indemnizatoria (o de reparación directa o civil ordinaria) cuando la situación que originó el daño (hecho dañino) tiene su causa en hechos u omisiones de la misma persona que es patrono, pero desligada o externa de esta condición Vgr. El trabajador que sale de las instalaciones de su patrono y le cae un objeto del techo; o el trabajador que sale del trabajo para su casa y un vehículo de su patrono lo atropella); ese hecho no se califica de accidente laboral, porque para que lo fuera tendría que haberse producido con ocasión directa del vínculo laboral o desempeño; es decir que el daño se ocasiona en forma externa a la relación laboral.*

*“(…)*

*“Cuando el daño es padecido por el trabajador pero aquel no tiene fuente en la relación laboral y ocurre en forma externa a esa relación “contractual o legal y reglamentaria”, tiene cabida la acción indemnizatoria; de esta manera la jurisprudencia garantiza que haya una indemnización plena a los perjuicios sufridos por los trabajadores sin nexo con el contrato.”<sup>1</sup> (Subrayado por fuera del texto original).*

*De manera que, para determinar la acción de reparación directa como la idónea, se diferencié entre los daños sufridos por los trabajadores con ocasión, de una parte, del desempeño laboral y, de otra parte, de situaciones externas y ajenas a ese desempeño. En relación con los primeros se concluyó que daban lugar a prestaciones predeterminadas por la legislación laboral o a forfait descartando entonces la procedencia de la acción de reparación directa, mientras que en relación con los segundos se concluyó el derecho a reclamar la declaratoria de responsabilidad*

<sup>1</sup> Sentencia de 7 de septiembre de 2000, Expediente 12.554.

*extracontractual del Estado a través de la acción de reparación directa*<sup>2</sup>.

Ubicando en el anterior contexto de posibilidades las aristas fácticas del caso analizado, se precisa por la Sala que las partes coinciden en afirmar que se produjo un accidente de tránsito con graves afectaciones en el estado de salud del señor JHON EFRAÍN HUERTAS CONTRERAS; que ese accidente de tránsito no tiene visos para ser calificado como accidente de trabajo, porque el mencionado señor, cuando ello ocurrió, estaba fuera del horario y del sitio de trabajo, desplazándose dentro del territorio del Municipio de Restrepo como conductor de una motocicleta, que no se reporta como del patrono.

Como consecuencia del nombramiento provisional, con clara definición en el tiempo, producido con el Decreto 23 del 29 de enero de 2013, para reemplazar a una servidora del municipio en dos periodos acumulados de vacaciones, el demandante al momento del accidente de tránsito (no laboral) se encontraba afiliado al sistema de seguridad social en salud ( a una EPS, - SALUDCOOP, a un fondo de pensiones y a una ARL) por lo que el patrono en ese momento estaba actuando regularmente apegado a la ley en sus compromisos con el empleado de marras, sin que sea relevante para el caso que pueda reputarse empleado público o trabajador oficial.

Sobre las anteriores premisas, en la demanda se plantea como imputación fáctica central contra el patrono, la omisión del deber objetivo de cuidado y protección frente a sus empleados, reflejada en el caso con la desafiliación del seguro médico atrás aludido, pese a que el señor HUERTAS CONTRERAS, como consecuencia del accidente se encontraba en un estado de debilidad jurídica manifiesta, al estar inconsciente, cuadripléjico y sin habla.

Sobre esa desafiliación la parte actora señala que se produjo a comienzos del mes de marzo de 2013, antes de que el vínculo laboral provisional y con plazo definido se terminara el 15 de marzo de 2013, mientras

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio, sentencia del ocho (8) de noviembre de dos mil siete (2007) proferida dentro de la Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03409-01(15967)

que el ente demandado plantea que dicho retiro se produjo para el 4º periodo de 2013, estos es, con el reporte propio de la planilla presentada en los primeros días del mes de abril de 2013, bajo el argumento de la falta de un reporte acerca del accidente ante el Municipio de Restrepo y, por ende, del desconocimiento del estado de salud del demandante para el momento de la desafiliación.

En el anterior contexto, efectivamente, como lo asevera el demandante en el recurso, sin que sea relevante el tipo de vinculación con el municipio demandado, porque ni siquiera se defiende la ocurrencia de una accidente laboral, lo que debe examinarse por este Tribunal es la situación de hecho de la desafiliación del actor del sistema de seguridad social en salud, cuando ella materialmente se produjo, para establecer si tal actuación de la administración fue regular o no, justificada o no y, dependiendo de ello, calificar como antijurídicos o no los eventuales perjuicios acaecidos en contra del demandante y su familia al tener que sufragar con recursos propios las subsiguientes cotizaciones en salud del invalido o todos los gastos médicos de su tratamiento; ésto después de que su atención haya salido de las esferas del SOAT y no contar con la continuidad de la afiliación a salud del lesionado que, se reputa en la demanda, debía continuar a cargo del patrono.

Así las cosas, derivando la pretensión indemnizatoria de un hecho de la administración, que debe ser calificado por la jurisdicción como regular o no, como justificado o no, y no siendo necesario discutir si se trataba de un trabajador oficial o de un empleado público, porque hay acuerdo en el sentido de que no se trató de un accidente de trabajo, para la Sala el medio de control pertinente para el propósito indemnizatorio es el de reparación directa.

Este medio de control y su debate probatorio, paralelamente, permitirán establecer – según los pedidos de la demanda – si son relevantes en los eventuales perjuicios las desafiliaciones respecto de la ARL y del Fondo de pensiones que beneficiaban al trabajador accidentado, luego de concluirse si fueron o no legales, justificadas o no estas otras desafiliaciones.

Por otra parte, considera la Sala oportuno exhortar al *A quo* para que en lo sucesivo resuelva todas las excepciones previas propuestas en la audiencia inicial, sin importar si alguna de ellas resulta probada y da lugar a la terminación del proceso, pues, al resolverse en distintas oportunidades, se pueden generar múltiples recursos de apelación, cuyo trámite prolongaría la duración del proceso y propiciaría el menoscabo de los principios de celeridad y economía procesal que rigen la administración de justicia, tal como lo ha dejado sentado el Consejo de Estado, quien al respecto ha dicho:

(...)

*Con el fin de evitar que la decisión e impugnación de las decisiones relativas a las excepciones previas sean conocidas por el superior en sede de apelación en varias ocasiones -según el número de excepciones previas propuestas y el momento de su resolución-, lo adecuado, desde el punto de vista procesal, es que en aquellos eventos en los cuales sean propuestas varias de excepciones, las mismas sean resueltas en su totalidad en la audiencia inicial, así se decida en forma favorable una de ellas y se presente recurso de apelación contra una o varias de las restantes, esto por cuanto no se encuentra razonable e iría en contra de los principios de agilidad y economía procesal de la oralidad, que cada vez que se resolviera sobre una excepción y la decisión fuere apelada tuviera que enviarse al superior para su resolución, situación que, además de generar desgaste procedimental, propiciaría una dilación o extensión injustificada de resolución correspondiente<sup>3</sup>.*

(...)

Por lo expuesto, el despacho revocará la decisión tomada el 30 de marzo de 2017, en Audiencia Inicial, por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Villavicencio, en su lugar desestimaré la excepción de inepta demanda y ordenara al juzgado de origen continuar con el trámite correspondiente.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "B", Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero, auto del veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014) proferido dentro de la Radicación número: 05001-23-33-000-2012-00124-01(48578)

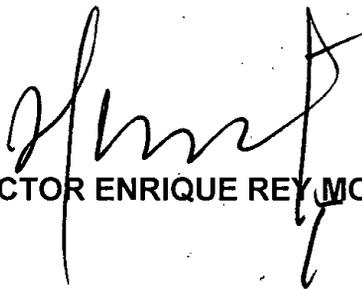
**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR**, la providencia dictada, en la Audiencia Inicial celebrada el 30 de marzo de 2017, por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Villavicencio y, en su lugar, desestimar la excepción de "ineptitud sustantiva de la demanda", vislumbra de oficio por el a quo, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme este proveído, se dispone que por Secretaría se remita el expediente al Juzgado de origen, para que continúe con el trámite del asunto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

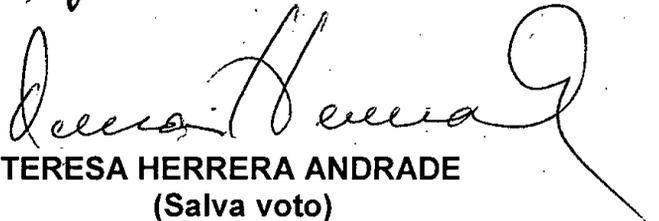
Estudiado y aprobado en de la fecha. Acta: 023



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO



NELCY VARGAS TOVAR



TERESA HERRERA ANDRADE  
(Salva voto)

## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, agosto cinco (05) de dos mil diecinueve (2019)

### SALVAMENTO DE VOTO

#### MEDIO DE REPARACION DIRECTA

DEMANDANTE: JHON EFRAIN HUERTAS CONTRERAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE RESTREPO  
MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE  
EXPEDIENTE: 50001-23-33-001-2015-00004-01

Con el debido respeto que me merece la Sala mayoritaria, no estoy de acuerdo con la decisión de **REVOCAR** el auto proferido el 30 de marzo de 2017, por el **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, por las razones que a continuación expondré:

Considera la Sala mayoritaria que no existe una ineptitud sustantiva de la demanda, toda vez que la imputación fáctica de la misma, gira en torno a la omisión del deber jurídico de cuidado y protección frente a sus empleados, reflejada en la desafiliación del seguro médico, lo que califica como un hecho de la Administración, enjuiciable en sede de reparación directa.

Destaca la providencia, que la censura del actor no tiene que ver con la ocurrencia del accidente que no tiene naturaleza de accidente de trabajo, ni sobre la vinculación laboral, pues se centra en **la legalidad o no** de las desafiliaciones de que fue objeto, y la reparación de los perjuicios económicos derivados del pago particular de los servicios de salud. Añade que paralelamente, en el medio de control de **REPARACIÓN DIRECTA**, podrá resolverse sobre los eventuales perjuicios por las desafiliaciones de la **ARL** y del **FONDO DE PENSIONES** del trabajador.

Sin embargo, para la suscrita si se presenta una ineptitud sustantiva de la demanda, como quiera que el litigio se origina en una actuación administrativa dentro del ámbito laboral, toda vez que se discute el eventual desconocimiento de la Administración, de sus deberes laborales con un trabajador.

En ese sentido, es pertinente resaltar que por su naturaleza, dentro del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, pueden pretenderse no solo la **NULIDAD** de los actos administrativos particulares, y *eventualmente generales*, y el **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, sino, también la **REPARACIÓN** del daño generado. ( art. 138 del CPACA.)

La norma textualmente dice:

**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.

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 de aquel.

Nótese que como empleador, la Administración desatendió sus obligaciones laborales para con el trabajador, señor **JHON EFRAIN HUERTAS CONTRERAS**, al adoptar la determinación de desvincularlo del sistema general de seguridad social, 15 días antes de terminar su vínculo laboral, situación que según el extremo demandante es la justificación de la imputación de responsabilidad, tal como lo expone no solo en la demanda, sino en el traslado de las excepciones (fl. 180 cuad. 1ª inst.) y en el recurso de apelación<sup>1</sup> (fl. 184 rev. ibídem.), contra el auto del 30 de marzo de 2017, al reiterar que se trató de un acto de la Administración, que considera *externo* a la relación de trabajo, pero que reconoce se materializa por la desafiliación del actor, del **SISTEMA GENERAL de SEGURIDAD SOCIAL**.

Es claro que la parte demandante busca la **REPARACIÓN** por un daño acaecido a partir de la desvinculación del actor, del Sistema de **SEGURIDAD SOCIAL**, y en todo caso, tal desvinculación se daría como un acto presunto de la Administración, dado que se desconoce su determinación específica, pero sí la actuación y consecuencias efectivas, al ordenar la desafiliación del señor **HUERTAS CONTRERAS** de los servicios de salud, **ARL y SEGURIDAD SOCIAL** en general.

Tal decisión de la desafiliación del accionante, por parte de la Administración, no puede considerarse un *hecho* como lo alega la ponencia mayoritaria, dado que su origen es eminentemente de las obligaciones laborales con su empleado, nace de la voluntad de la Administración, y los daños que genere pueden ser perseguidos en el medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, porque los genera una decisión de la Administración y que afecta unos derechos laborales.

Para la Suscrita le asiste razón al A Quo, cuando afirma que el medio de control procedente es el **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, ya que de la lectura de los hechos de la demanda, lo que se cuestiona es la desprotección en que dejó la Entidad demandada, **MUNICIPIO DE RESTREPO**, al actor al desvincularlo del **SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**, aun estando vigente la relación laboral, es decir, el conflicto se deriva del incumplimiento de acciones patronales, propias del empleador con su empleado y proveniente de las obligaciones de la relación laboral contractual (fl. 117).

El recurrente expone que su demanda no está encaminada a *“determinar, ni el tipo, ni la clase de vinculación o de contrato, si no la omisión que hace la administración para desafiliar al empleado”*<sup>2</sup>, situación que no puede enmarcarse en una verdadera omisión administrativa, pues por tratarse de una decisión de la Administración, dentro de una relación laboral, específicamente, que emerge de la terminación del vínculo laboral del actor con el Municipio, sólo puede venir de un acto administrativo, en el que la voluntad y el deseo de la Administración, se materializa en un acto, material o presunto, que altera una situación jurídica del

1

<sup>2</sup> Audiencia Inicial, 30 de marzo de 2017, sustentación de recurso, Minuto 14:56

demandante, respecto de la vinculación del Sistema de Seguridad Social, creando, modificando o extinguiendo derechos frente al particular.

Nótese además, que si bien el accidente de tránsito es un hecho externo y originó una discapacidad al hoy accionante, también lo es que, el demandante reclama la desvinculación a la **SEGURIDAD SOCIAL** y la correlativa cesación del vínculo laboral, por desconocer su condición de discapacidad, que se presentó en vigencia de la relación de trabajo, y según él, lo ubica en una situación de estabilidad laboral reforzada.

Lo anterior cobra importancia teniendo en cuenta que desde el escrito demandatorio, resulta claro que el actor plantea el origen de sus pretensiones en el relación laboral que lo unía al Municipio, y en virtud de su terminación, la Administración decidió su desvinculación de la Seguridad Social, incluso antes de la terminación real y efectiva de la relación laboral.

Cuando lo que se debate es un asunto netamente laboral, como es la supuesta desafiliación del sistema de **SEGURIDAD SOCIAL**, estando vigente la relación laboral, el litigio se debe promover en el medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, y la escogencia de la acción la determina la finalidad que se pretende, las normas que la consagran y no queda al arbitrio del accionante. Si este hecho genera un daño que requiera su reparación, se puede solicitar dentro del este medio de control, como lo indica el artículo 138 del C.P.A.C.A..

Así lo ha expresado el **H. CONSEJO DE ESTADO**, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 5 diciembre del 2016, rad. 38.866, M.P. **DANILO ROJAS BETANCOURTH**.

Es así como en el ámbito de las acciones ordinarias, se ha destacado que cuando el menoscabo cuyo restablecimiento se pretende tiene su causa en un acto administrativo ilegal, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que si el daño proviene de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble, entonces lo adecuado es la instauración de una acción de reparación directa; y, por su parte, en los eventos en los que se trata de un perjuicio causado en el marco de una relación contractual, el mecanismo procesal procedente para obtener su reparación es el ejercicio de la acción relativa a controversias contractuales.

De conformidad con lo anterior, la posición de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido la de distinguir el cauce procesal en función del origen del daño, de modo que la ruta de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho está reservada para aquellas situaciones fácticas en las que los perjuicios alegados provengan de un acto administrativo ilegal, mientras que la acción de reparación directa para aquellos eventos que encuentran su fuente en un hecho, omisión, operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble.

Y en decisión más reciente, la misma Corporación, Sección **TERCERA**. Subsección B. C.P: **RAMIRO PAZOS GUERRERO**. 24 de enero de 2019. Radicado: 68001-23-31-000-2006-00158-00(45523), dijo:

La jurisprudencia de la Sección Tercera ha precisado de manera reiterada y constante que la escogencia del cauce procesal no surge de la libre discrecionalidad del demandante sino del origen del daño que se reclama; dicho de otro modo, si la actividad de la administración se despliega de diferentes maneras en varios ámbitos de desarrollo de la función administrativa —ambiental, seguridad, vivienda, agua, salud, etc.—, también se ha contemplado, cuando se produce un daño en el ejercicio de dichas actividades, diferentes medios de control para ventilar las controversias judiciales ante la administración de justicia. Esto ha sido consignado en varias providencias, así:

En las mencionadas circunstancias no resulta procedente la reclamación de perjuicios a través de la acción de reparación directa, pues como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, la elección de la acción no depende de la voluntad, el arbitrio o el querer del demandante, sino que obedece a la precisa finalidad que con ella se persigue y a las normas que la consagran y que describen los eventos que dan lugar a su procedencia; y cuando de lo que se trata es de reclamar la indemnización de los perjuicios sufridos con ocasión de la actividad de las entidades del Estado, debe establecerse cuál es el origen del daño, pues éste indicará así mismo cuál es la acción procedente (...)—se subraya—.

(....)

En el presente caso, la Administración adoptó una decisión dentro del vínculo laboral que tenía con el actor, consistente en la desvinculación o desafiliación del señor **JHON EFRAÍN HUERTAS CONTRERAS**, del Sistema General de **SEGURIDAD SOCIAL**, que efectivamente modificó la situación y derechos del actor, independientemente de que se trata de un acto ficto o presunto, dado que no existió una manifestación expresa, pero sí real y contundente, de terminar la afiliación a **SEGURIDAD SOCIAL**, del demandante. Todo lo anterior, aunado al hecho de que la imputación fáctica deviene de actuaciones administrativas al interior de la relación laboral, obligaciones prestacionales, de seguridad social y de protección, llevan a la suscrita a apartarse de la decisión mayoritaria, y a considerar que debió confirmarse el auto del 30 de marzo de 2017, que declaró la prosperidad de la excepción de **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**.

En estos términos dejo sustentado mi salvamento de voto:



**TERESA HERRERA ANDRADE**  
Magistrada