



## JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, veintisiete (27) de enero de dos mil diecisiete (2017)

**Medio de Control:** Popular

**Radicado N°:** 70-001-33-33-003-2016-00266-00

**Accionante:** María Angel Padilla y Otros

**Accionado:** COMFASUCRE

**Tema:** Declara Falta de Jurisdicción - Remisión Justicia  
Ordinaria Civil

En atención a la nota secretarial, y en vista que el proceso se encuentra al Despacho para su admisión, se estudiará el asunto, orientado a determinar la competencia de los Juzgados administrativos:

La señora **MARÍA ANGEL PADILLA Y OTROS**, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS - POPULAR**, contra la **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE”**, en la que solicita la protección de los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

Pues bien, del estudio preliminar de la misma se observa que no reúne los requisitos exigidos por los arts. 15 y 18 de la Ley 472 de 1998, referentes a la competencia de la jurisdicción contenciosa teniendo en cuenta el carácter de la entidad demandada, esto es -COMFASUCRE-, quien no es una entidad del nivel departamental, distrital, municipal o local o una persona privada que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas (art. 155 num. 10 del C.P.A.C.A); tal como lo prescribe el legislador:

En la Ley 472 de 1998, norma mediante el cual, se regula lo concerniente a las acciones populares y de grupo, desarrollando en su primera parte lo atinente a las acciones populares, determina la Jurisdicción de los asuntos de acuerdo a la calidad de la entidad infractora:

**ARTICULO 15. JURISDICCIÓN.** La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.

En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.<sup>1</sup>

**ARTICULO 18. REQUISITOS DE LA DEMANDA O PETICIÓN.** Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

- a) La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado;
- b) La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición;
- c) La enunciación de las pretensiones;
- d) La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;
- e) Las pruebas que pretenda hacer valer;
- f) Las direcciones para notificaciones;
- g) Nombre e identificación de quien ejerce la acción.

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.

De esta manera, se tiene lo descrito en la Ley 1437 de 2011, que regula de manera específica los asuntos que sólo son de competencia exclusiva de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, tal como lo prescribe el num. 10 del art. 155 de la mencionada norma, a saber:

**Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia.** Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.

Por otro lado, y en atención al asunto de la presente demanda, y del sujeto por pasiva, como lo es la Caja de Compensación Familiar, debe tenerse presente la naturaleza jurídica de la misma, quien a través de la Ley 21 de 1982, se estatuyó que son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones y estás regladas en el Código Civil Colombiano.

---

<sup>1</sup> Subrayado fuera del texto.

**LEY 21 DE 1982**  
**(Enero 22)**

**CAPITULO V**

De las Cajas de compensación Familiar.

**Artículo 39.** las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley.

Tema que no fue ajeno ante los ojos de la Corte Constitucional, el cual confirmó la naturaleza jurídica de estos entes privados que manejan recurso público, como los parafiscales; para ello se transcribe el siguiente extracto:

“En efecto, como ya lo ha considerado la Corte, según lo consagra el artículo 38 de la Ley 21 de 1982, las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista por el Código Civil, las cuales cumplen funciones de seguridad social y se encuentran sometidas al control y vigilancia del Estado. Conforme a los lineamientos de la jurisprudencia<sup>[11]</sup>, se definen como entes jurídicos de naturaleza especialísima, cuya función predeterminada es el pago del subsidio familiar, entendida ésta como una prestación social de obligatorio pago por parte de todos los empleadores del sector público o privado que tuvieran uno o más trabajadores de carácter permanente”<sup>[12]</sup>. Actividad que cumplen en consonancia con aquellas adicionales que, a partir de los recaudos del subsidio familiar que administran, tanto la Ley 100 de 1993 como la Ley 789 de 2002 le han asignado y que, en todo caso, están relacionadas con el régimen subsidiado de salud y con otras prestaciones propias de la seguridad social.<sup>[13]</sup><sup>2</sup> (Subrayado fuera del texto)

Ahora bien, el Consejo Estado, mediante la Sala de Consulta Civil, ante un requerimiento por parte del Ministerio de la Protección Social, en el año 2006 emitió concepto, en el que realizó un recuento histórico de las Cajas de Compensación Familiar, y en donde se ratificó la postura que tienen las altas cortes acerca de la naturaleza jurídica de estas instituciones, indicándose que son del orden privado y que se constituyen en corporaciones conforme a lo reglado en el Código Civil:

“Sin embargo, fue en la ley 21 de 1982, por la cual se modificó el régimen del subsidio familiar, que el legislador definió el subsidio familiar como una prestación social de obligatorio pago a través de las cajas de compensación familiar, por parte de todos los empleadores del sector público o privado que

<sup>2</sup> Sentencia C-041/06, Referencia: expediente D-5855, Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 16 de la Ley 789 de 2002, ordinales 4 y 6, parciales, del numeral 14.2 - adicionado por el artículo 1º de la Ley 920 de 2004- y el párrafo del artículo 2 de la Ley 920 de 2004., Actor: Jorge Enrique Ibáñez Najar, Magistrada Ponente, Dra. CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ, Bogotá, D.C., primero (1º) de febrero de dos mil seis (2006).

tuvieran uno o más trabajadores de carácter permanente y precisó, en cuanto al régimen aplicable a las Cajas de Compensación, lo siguiente:

*“Artículo 39.- Las cajas de compensación familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley”. (Resalta la Sala).*

Así las cosas, si bien es cierto que en alguna de las etapas del régimen del subsidio familiar y del sistema de las Cajas de Compensación Familiar, se pudo haber discutido sobre la naturaleza jurídica de las mismas, la ley 21 de 1982 despejó cualquier duda al respecto, al identificarlas como personas jurídicas de derecho privado, carácter que reconoce la ley 789 de 2002.

En cuanto al ámbito funcional de las Cajas, es importante señalar que el artículo 41 de la ley 21, les asignó atribuciones relativas al recaudo, distribución y pago de los aportes destinados al subsidio familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), escuelas industriales etc<sup>3</sup>; lo que significa que desde aquel entonces y actualmente en los términos del artículo 3º de la ley 610 de 2000, estos entes realizan gestión fiscal sobre los recursos del subsidio familiar.”<sup>4</sup>

Continúa la máxima autoridad de lo contencioso administrativo de la siguiente manera:

“La Corte Constitucional al analizar el origen y finalidad de esta Caja que busca garantizar la seguridad social al sector primario de la economía, en la sentencia C-508 de 1997, expuso que las cajas de compensación familiar obtienen su personería jurídica de la Superintendencia de Subsidio Familiar y están sujetas a su inspección y vigilancia, “*mas no se adscriben ni vinculan a ningún organismo de la Administración Pública*”, salvo COMCAJA que tiene un régimen de organización y funcionamiento particular.

Del carácter privado que la ley le otorgó a las Cajas de Compensación Familiar, reconocido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado y del recuento normativo sobre el ámbito de acción geográfico de las mismas, se concluye que:

La finalidad del esquema de distribución geográfica de las Cajas de Compensación previsto en la ley 21 de 1982, es garantizar la cobertura del sistema de seguridad y protección social a toda la población colombiana beneficiaria de la cuota monetaria y de los planes, programas y servicios que en materia de seguridad social prestan las Cajas de Compensación Familiar.

Las Cajas de Compensación Familiar son entes particulares sin ánimo de lucro, que surgen de la voluntad de asociación de los empleadores y trabajadores con el fin de cumplir una función social, y por tanto no hacen parte de la rama ejecutiva del poder público, ni pertenecen al sector descentralizado del nivel nacional, departamental o municipal.”<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Mediante el decreto 1465 de 2005, modificado parcialmente por el decreto 1931 de 2006, el Ministerio de la Protección Social reglamentó la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, que permite a los aportantes autoliquidar y pagar todos sus aportes al Sistema de la Protección Social de manera unificada a través de internet.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo, Bogotá D.C., agosto quince (15) de dos mil seis (2006). Referencia: 11001-03-06-000-2006-00073-00 1763, Radicación interna: 1763, Cajas de Compensación Familiar, Órgano competente para ejercer el control fiscal.

<sup>5</sup> Ibíd.

Teniendo como soporte la normativa antes aludidas, al igual que las Jurisprudencias transcritas, esta Unidad Judicial no tiene la Jurisdicción para avocar el presente asunto por tratarse de una entidad que tiene naturaleza jurídica del orden privado, tal como quedó visto; además dadas las calidades de la accionada, la cual no ejerce función administrativa del orden público como lo indica el art. 104 del C.P.A.C.A.<sup>6</sup>; por lo anterior se ordenará su remisión a los Juzgados Civiles (Reparto) conforme a lo expresado en el inciso final del art. 15 de la Ley 472 de 1998<sup>7</sup>.

Colofón, en aplicación del art. 168 *ibídem*, se ordenará la remisión del proceso al competente a través de la oficina judicial, para su correspondiente reparto.

## SÍNTESIS

Se establece la falta de Jurisdicción para conocer del presente asunto, al corresponder a la Jurisdicción Ordinaria civil, al no encontrarse incluida dentro de los asuntos procesales que en esta Jurisdicción se ventilan en acción popular; consecuencialmente por secretaría se tomará los correctivos de rigor.

En atención, se **DISPONE**:

**PRIMERO:** **REMÍTASE** por secretaría, el presente expediente por conducto de la Oficina Judicial a los Juzgados Civiles (Reparto).

**SEGUNDO:** En firme este auto, **CANCÉLESE** la radicación, previa anotación en el sistema de información judicial y los libros radicadores.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**CLARA LUZ PÉREZ MANJARRÉS**  
**JUEZ**

---

<sup>6</sup> **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.

<sup>7</sup> En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.