

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Conflicto de competencias administrativas entre la Sala Civil Laboral del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo y la Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Regional de Boyacá / RAMA JUDICIAL - Facultad disciplinaria en relación con sus empleados. Estructura

En el presente caso debe definir la Sala cuál es la autoridad competente para resolver una recusación presentada contra el Juez Promiscuo Municipal de la Uvita (Boyacá) dentro de un proceso disciplinario adelantado contra una funcionaria de ese despacho judicial. Conforme a lo que se ha señalado, la función disciplinaria respecto de los empleados de la rama judicial se ejerce al interior de la propia jurisdicción por los funcionarios señalados en la ley; en ella no interviene la Procuraduría General de la Nación, salvo cuando el Procurador ejerce su poder preferente, que no es la situación que se analiza. Esta función es de carácter administrativo. Se tiene además que la jurisdicción ordinaria en la cual se presenta el conflicto, tiene una organización jerárquica que permite resolver el impedimento sin afectar la autonomía judicial o administrativa del inferior, pues en ningún momento se trata de instrucciones, consejos o exigencias para imponerle al Juez las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias. Sino de la solución de un asunto procedimental de naturaleza administrativa, no judicial, caso en el cual la ley ordena la actuación del superior. La Sala considera oportuno aclarar también que si bien es cierto que la función disciplinaria del juez sobre sus subalternos es de naturaleza administrativa y en ese sentido los actos definitivos son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 115 LEAJ), ello no implica en todo caso que dicho funcionario pierda su condición de juez y que, por tanto, situaciones como la analizada, no puedan ser resueltas por su superior funcional como lo dispone el inciso 3° del artículo 152 del C.P.C. De esta manera, la Sala rectifica su doctrina anterior (providencia de 22/06/2006 proferida dentro del proceso 11001030600020060006000) en la que había interpretado que en el caso de los empleados de la rama judicial, la segunda instancia en materia disciplinaria correspondía a la Procuraduría General de la Nación. **NOTA DE RELATORIA:** Ver: Conflicto de Competencias Administrativas 11001030600020060006000 de 22 de junio de 2006, Sala de Consulta y Servicio Civil.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 230 / LEY 270 DE 1996 - ARTICULO 11 / LEY 270 DE 1996 - ARTICULO 125 / LEY 270 DE 1996 - ARTICULO 115 / LEY 270 DE 1996 - ARTICULO 111 / LEY 734 DE 2002 - ARTICULO 76

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA (E)

Bogotá, D.C., trece (13) de agosto de dos mil trece (2013)

Radicación número: 11001-03-06-000-2013-000207-00

Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS ENTRE LA SALA CIVIL LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE SANTA ROSA DE

VITERBO Y LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION - PROCURADURIA REGIONAL DE BOYACA

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011, pasa a resolver el conflicto negativo de competencias de la referencia, suscitado entre la Sala Civil Laboral del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo y la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Regional de Boyacá en relación con la entidad que debe resolver la recusación presentada en contra del señor Juez Promiscuo Municipal de la Uvita (Boyacá), dentro del proceso disciplinario adelantado en contra de la señora Aztrit María Serrano Botía en calidad de Secretaria de dicho juzgado.

I. ANTECEDENTES

Con base en la información relacionada por las entidades de la referencia, se exponen a continuación los antecedentes que dan origen al presente conflicto:

1. El 30 de enero de 2012, el juez promiscuo municipal de la Uvita (Boyacá) ordenó la apertura de investigación disciplinaria contra la servidora Aztrit María Serrano Botía, quien se desempeña como Secretaria ese despacho judicial¹.
2. El mismo despacho judicial mediante providencia de fecha 1° de agosto de 2012², formuló pliego de cargos en contra de la disciplinada al hallarla responsable de transgredir el numeral 11 del Artículo 35 de la Ley 734 de 2002 y tomó otras determinaciones³.
3. Mediante escrito presentado el 11 de diciembre de 2012, el apoderado judicial de la señora Serrano Botía solicitó al juez promiscuo municipal de la Uvita se declarara impedido y se decretara la recusación al considerar que el citado funcionario acosaba laboralmente a su representada judicial.
4. En providencia de fecha 14 de diciembre de 2012 el juez promiscuo municipal de la Uvita no aceptó la recusación formulada por el apoderado judicial de la señora Serrano Botía y ordenó remitir las diligencias de manera inmediata a la Procuraduría Regional de Boyacá para a efectos que se resolviera en relación con la recusación⁴.
5. El 11 de enero de 2013 la Procuraduría Regional de Boyacá ordena remitir por competencia la solicitud de impedimento y recusación presentada por el juez promiscuo municipal de la Uvita al Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo por cuanto este último es el superior jerárquico del juez recusado.

¹ Cuaderno 2 Folio 85

² Cuaderno 2 Folio 142

³ "PRIMERO Formular a la Secretaria del Juzgado Promiscuo Municipal de la Uvita, AZTRIT MARIA SERRANO BOTIA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 24.037.516, el **CARGO** consistente en violar el régimen de prohibiciones del servidor judicial, artículo 35 numeral 11 de la ley 734 de 2002, al incumplir de manera injustificada y reiterada obligaciones civiles en los casos específicos de que dan cuenta los apartes anteriores del presente auto...".

⁴ Inciso 2 artículo 87 Ley 734 de 2002

6. Recibidas las diligencias mediante proveído calendado el 6 de marzo de 2013, la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo propone conflicto negativo de competencias con la consideración que como quiera que se trata de un proceso disciplinario y no judicial, la competencia para conocer la recusación se encuentra en cabeza de la Procuraduría Regional de Boyacá, ya que dicho Tribunal no es superior administrativo del Juez Promiscuo Municipal de la Uvita.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

El conflicto de la referencia permaneció fijado mediante edicto en la Secretaría de esta Corporación por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la ley 1437 de 2011 (fl.14).

Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado por el inciso tercero del artículo 39 de la ley 1437 de 2011.

A folios 16 a 23, consta que se informó sobre el conflicto planteado a los interesados en los diferentes procesos ejecutivos que se adelantan en contra de la disciplinada Serrano Botía, al apoderado judicial de ésta, a la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo y a la Procuraduría Regional de Boyacá.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes guardaron silencio.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El artículo 112 de la ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, relaciona entre las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la siguiente:

“... 10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.”

Así mismo, dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita también estatuye:

“Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional... En caso de que el conflicto involucre

autoridades nacionales y territoriales... conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.”

Como se evidencia en el análisis de los antecedentes, el conflicto de competencias se ha planteado entre dos autoridades del orden nacional: la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo y la Procuraduría General de la Nación – Regional Boyacá.

De otra parte, el asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un asunto particular y concreto, consistente en determinar cuál es la autoridad competente para resolver la recusación interpuesta por el apoderado judicial de la disciplinada Aztrit María Serrano Botía en contra del señor juez promiscuo municipal de la Uvita dentro del proceso disciplinario radicado bajo el N° 1540340890012010003700

Se concluye, por tanto, que la Sala es competente para dirimir el conflicto.

2. Problema jurídico

En el presente conflicto de competencias administrativas, la Sala debe establecer cuál es la autoridad competente para conocer de la recusación presentada en contra del juez promiscuo municipal de la Uvita (Boyacá) dentro de un proceso disciplinario adelantado contra una funcionaria de ese despacho judicial. Para la Procuraduría Regional de Boyacá el asunto es competencia del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo por ser superior jerárquico del juez recusado, en tanto que para dicho Tribunal la competencia corresponde a la Procuraduría Regional en virtud de su competencia residual en materia disciplinaria y en la medida que los tribunales no son superiores “administrativos” de los jueces.

3. La facultad disciplinaria en relación con los empleados de la rama judicial

El artículo 125 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia divide los servidores de la rama judicial en funcionarios (magistrados, jueces y fiscales) y empleados (las demás personas que ocupan cargos en las corporaciones y despachos judiciales y en los órganos y entidades administrativas de la rama judicial).

Las competencias para sancionar las faltas disciplinarias de unos y otros quedaron expresamente fijadas por el mismo legislador estatutario, al señalar que a los primeros los investiga el Consejo Superior de la Judicatura en sus salas disciplinarias (salvo que tengan fuero especial -artículo 111-); y a los segundos su superior jerárquico (artículo 115).

Dado que el asunto versa sobre un empleado judicial, es necesario detenerse en lo que dispone el referido artículo 115 de la Ley 270 de 1996, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 115. Competencia de otras corporaciones, funcionarios y empleados judiciales. Corresponde a las Corporaciones, funcionarios y empleados pertenecientes a la Rama Judicial, conocer de los procesos disciplinarios contra los empleados respecto de los cuales sean sus superiores jerárquicos, sin perjuicio de la atribución que la Constitución Política confiere al Procurador General de la Nación de ejercer preferentemente el poder disciplinario, conforme al procedimiento que se establezca en leyes especiales.

En el evento en que la Procuraduría General de la Nación ejerza este poder sobre un empleado en un caso concreto desplaza al superior jerárquico.

Las decisiones que se adopten podrán ser impugnadas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previo agotamiento de la vía gubernativa, en cuyo evento los respectivos recursos se tramitarán conforme con el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo.”

Como se observa, esta disposición establece expresamente que la competencia disciplinaria se ejerce por la corporación, funcionario o empleado que tenga la calidad de superior jerárquico del investigado. La intervención de la Procuraduría General de la Nación en relación con los procesos disciplinarios de los empleados de la rama judicial es excepcional y sólo está prevista para los casos en que el Procurador General de la Nación ejerce la competencia prevalente que le otorga la Constitución Política, hipótesis en la cual simplemente desplaza al superior jerárquico.

Adicionalmente, el último inciso del artículo 115 arriba transcrito establece varias características de las decisiones disciplinarias que se adopten en relación con los empleados de la rama judicial: (i) son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativo; (ii) para efectos de su control judicial debe agotarse previamente la vía gubernativa; (iii) los recursos administrativos se tramitarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, hoy 74 de la ley 1437 de 2011.

Esta regulación responde a las mismas reglas de la Ley 734 de 2002, en la que la competencia disciplinaria sobre los servidores públicos está asignada a las oficinas de control disciplinario interno de cada entidad y, cuando ellas no existen, al superior inmediato del investigado (artículo 76); la intervención de la Procuraduría es igualmente excepcional para los casos en que *“por razones de estructura organizacional” no es posible garantizar la doble instancia* (ibídem).

De manera que para la resolución de los impedimentos y recusaciones que se presenten en el desarrollo de la investigación disciplinaria de los empleados judiciales no es necesario acudir a intervención de la Procuraduría General de la Nación, sin antes verificar si la estructura organizacional de la rama judicial permite o no tramitar dichos asuntos.

4. La estructura de la Rama Judicial

El artículo 11 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia establece la estructura de la rama judicial de la siguiente manera:

“Artículo 11. Modificado por el artículo 4 de la Ley 1285 de 2009. La Rama Judicial del Poder Público está constituida por:

I. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones:

a) De la Jurisdicción Ordinaria:

1. Corte Suprema de Justicia.
2. Tribunales Superiores de Distrito Judicial.
3. Juzgados civiles, laborales, penales, penales para adolescentes, de familia, de ejecución de penas, de pequeñas causas y de competencia múltiple, y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley;

b) De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

1. Consejo de Estado
2. Tribunales Administrativos
3. Juzgados Administrativos

c) De la Jurisdicción Constitucional:

1. Corte Constitucional;

d) De la Jurisdicción de Paz: Jueces de Paz.

II. La Fiscalía General de la Nación.

III. El Consejo Superior de la Judicatura.

PARÁGRAFO 1o. La Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, tienen competencia en todo el territorio nacional. Los Tribunales Superiores, los Tribunales Administrativos y los Consejos Seccionales de la Judicatura tienen competencia en el correspondiente distrito judicial o administrativo. Los jueces del circuito tienen competencia en el respectivo circuito y los jueces municipales en el respectivo municipio; los Jueces de pequeñas causas a nivel municipal y local. (...)"

Se observa entonces que la organización de la rama judicial y, en particular de las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa, está fundada en un principio de jerarquía, el cual sirve de fundamento en los códigos de procedimiento civil y contencioso administrativo para asignar competencias y organizar sistemas de instancias, en las que los órganos de cierre de cada una de tales jurisdicciones asumen la función última de unificar la jurisprudencia en cada una de ellas.

Así, en sentencia C-836 de 2001, la Corte Constitucional señaló que la jerarquía funcional de la rama judicial permite, precisamente, que un juez superior pueda revisar las decisiones de los inferiores:

"La consagración constitucional de una estructura jurisdiccional que, aun cuando desconcentrada, es funcionalmente jerárquica, implica que, si bien los jueces tienen competencias específicas asignadas, dentro de la jerarquía habrá –en principio- un juez superior encargado de conocer las decisiones de los inferiores."

En este sentido, la estructura jerárquica de la rama judicial tiene íntima relación con la garantía constitucional de los derechos de impugnación y contradicción, como se indicó recientemente en sentencia C-718 de 2012:

"En este orden de ideas, para la jurisprudencia constitucional es claro que en la institución de la doble instancia subyacen los derechos de impugnación y de contradicción. En efecto, la garantía del derecho de impugnación y la posibilidad de controvertir una decisión, **exigen la presencia de una estructura jerárquica** que permita la participación de una autoridad independiente, imparcial y de distinta categoría en la revisión de una actuación previa, sea porque los interesados interpusieron el recurso de apelación o resulte forzosa la consulta." (se resalta)

Así es necesario armonizar el principio de autonomía judicial, según el cual "*los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley*" (artículo 230 C.P), con el de jerarquía institucional, que permite la articulación y organización de la jurisdicción, y los recursos judiciales, así como la unificación jurisprudencial por los órganos de cierre⁵.

En ese sentido es importante tener en cuenta que la función de revisión de las decisiones de los inferiores por los superiores sólo puede darse por virtud de los mecanismos previstos en la ley para tales efectos, teniendo como límite la prohibición de influir en la autonomía del inferior por vía de instrucciones,

⁵ Ver entre otras, Sentencias C-1092 de 2003 y C-11260 de 2005 a propósito de la estructura jerárquica de la fiscalía y el ejercicio de la función jurisdiccional a su cargo. Sobre la función de unificación de los órganos de cierre de cada jurisdicción en virtud de su posición institucional y jerárquica en, pueden verse entre otras, Sentencias C- 634 de 2011 y C-816 de 2011.

exigencias o consejos, como lo establece el artículo 5º de la ley estatutaria de administración de justicia, en desarrollo de los artículos 228 y 230 de la Constitución:

“Artículo 5o. Autonomía e independencia de la rama judicial. La Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia.

Ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias.”

5. El caso concreto.

En el presente caso debe definir la Sala cuál es la autoridad competente para resolver una recusación presentada contra el Juez Promiscuo Municipal de la Uvita (Boyacá) dentro de un proceso disciplinario adelantado contra una funcionaria de ese despacho judicial.

Conforme a lo que se ha señalado, la función disciplinaria respecto de los empleados de la rama judicial se ejerce al interior de la propia jurisdicción por los funcionarios señalados en la ley; en ella no interviene la Procuraduría General de la Nación, salvo cuando el Procurador ejerce su poder preferente, que no es la situación que se analiza. Esta función es de carácter administrativo.

Se tiene además que la jurisdicción ordinaria en la cual se presenta el conflicto, tiene una organización jerárquica que permite resolver el impedimento sin afectar la autonomía judicial o administrativa del inferior, pues en ningún momento se trata de *instrucciones, consejos o exigencias* para imponerle al Juez las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias. Sino de la solución de un asunto procedimental de naturaleza administrativa, no judicial, caso en el cual la ley ordena la actuación del superior.

La Sala considera oportuno aclarar también que si bien es cierto que la función disciplinaria del juez sobre sus subalternos es de naturaleza administrativa y en ese sentido los actos definitivos son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 115 LEAJ), ello no implica en todo caso que dicho funcionario pierda su condición de juez y que, por tanto, situaciones como la analizada, no puedan ser resueltas por su superior funcional como lo dispone el inciso 3º del artículo 152 del C.P.C.

De esta manera, la Sala rectifica su doctrina anterior (providencia de 22/06/2006 proferida dentro del proceso 11001030600020060006000) en la que había interpretado que en el caso de los empleados de la rama judicial, la segunda instancia en materia disciplinaria correspondía a la Procuraduría General de la Nación⁶.

Las razones expuestas llevan entonces a la Sala a declarar que es la Sala Civil Laboral del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo, la competente para

⁶ En esa oportunidad señaló: “... Con fundamento en las normas citadas, y en consideración a que el Juzgado del Circuito de la Palma no tiene superior jerárquico en materia disciplinaria, le corresponde a la Procuraduría General de la Nación avocar el conocimiento del recurso de apelación y de la consulta de la medida de suspensión provisional objeto del presente conflicto de competencias (...)”

resolver la recusación propuesta por el apoderado judicial de la disciplinada Aztrit María Serrano Botía en contra del juez promiscuo municipal de la Uvita (Boyacá).

6. Términos legales.

Finalmente, debe decirse que el procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la ley 1437 de 2011, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la necesidad de definir en todo procedimiento administrativo la cuestión preliminar de la competencia. Puesto que la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6°), y el artículo 137 de la ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, mientras no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que decidan los correspondientes asuntos administrativos.

Debido a estas razones, de orden constitucional y legal, los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones tampoco corren mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil no dirima la cuestión de la competencia. De ahí que, conforme al artículo 39, “mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 (sobre derecho de petición) se suspenderán”. En el mismo sentido el artículo 21 del CPACA, sobre *Funcionario sin competencia*, dispone que “los términos para decidir se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente”. También es el motivo por el cual, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones, circunstancia que deja en suspenso la competencia del funcionario concernido, artículo 12 del CPACA establece que “La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida”.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos que se hallaren suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente en que la presente decisión sea comunicada.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar competente a la Sala Civil Laboral del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo para conocer de la recusación presentada por el apoderado judicial de la disciplinada Aztrit María Serrano Botía, en contra del Doctor Gabriel Betancourt Arcila, en su calidad de juez promiscuo municipal de la Uvita (Boyacá).

SEGUNDO: Devolver el expediente de la referencia a la Sala Civil Laboral del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo para que continúe la actuación administrativa de manera inmediata.

TERCERO: Comunicar la presente decisión a la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo.

CUARTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente en que se comunique la presente decisión.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Presidente de la Sala

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMEN VARGAS
Consejero de Estado

OSCAR ALBERTO REYES REY
Secretario de la Sala