

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS – Entre la Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial y el Tribunal Superior de Antioquia / SUPERIOR JERÁRQUICO DE LA RAMA JUDICIAL – Plano Jurisdiccional y Administrativo

[D]e conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la misma Ley 270 de 1996, dentro de la Rama Judicial existe superior jerárquico tanto en el plano jurisdiccional o funcional como en el administrativo, toda vez que dicho artículo precisamente advierte sobre la autonomía e independencia con que cuentan los funcionarios judiciales al disponer que: “ningún superior administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que debe adoptar en sus providencias”

FUENTE FORMAL: LEY 270 DE 1996 – ARTÍCULO 5

SUPERIOR ADMINISTRATIVO EN LA RAMA JUDICIAL – Nominador del empleo o Funcionario Judicial

[C]uando en la Rama Judicial se habla de superior administrativo o jerárquico para resolver asuntos administrativos en segunda instancia, como son los procesos disciplinarios, se hace referencia al nominador del empleado o funcionario judicial que profirió la decisión

FUENTE FORMAL: LEY 270 DE 1996 – ARTÍCULO 115

NOMINADOR EN LA RAMA JUDICIAL - Competencia para disciplinar empleados judiciales – / COMPETENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA EN PROCESOS DISCIPLINARIOS – Corresponde al nominador de quien funge como primera instancia

[E]n el caso estudiado (...) el juez, como nominador de los cargos del Juzgado Promiscuo de Familia de Urrao, es el competente para adelantar el proceso disciplinario en primera instancia, contra el señor Rodríguez Saavedra. A su vez, la competencia para la segunda instancia la detenta el tribunal nominador del juez, que en las presentes diligencias es el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia. En consecuencia, este tribunal es la autoridad competente para resolver el recurso de apelación que dio origen al conflicto de que trata la presente decisión

FUENTE FORMAL: LEY 270 DE 1996 – ARTÍCULO 131

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la facultad disciplinaria respecto a los empleados judiciales ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 13 de agosto de 2013, Radicación No.11001030600020130020700. Conflicto de competencias entre la Sala Civil Laboral del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo y la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Regional de Boyacá. Autoridad competente para resolver recusación contra Juez Promiscuo Municipal de La Uvita (Boyacá), en proceso disciplinario adelantado contra la Secretaria del juzgado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Bogotá D. C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00020-00(C)

Actor: JUZGADO PROMISCOUO DE FAMILIA DE URRAO, ANTIOQUIA

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el artículo 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, procede a decidir sobre el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante decisión del 21 de marzo de 2014 el Juzgado Promiscuo de Familia de Urrao, Antioquia, declaró disciplinariamente responsable al señor Carlos Alfonso Rodríguez Saavedra, asistente social grado 1 de ese despacho judicial y le impuso sanción de suspensión en el ejercicio del cargo por el término de dos meses (folios 140 a 147 del expediente disciplinario 2012 - 00001).

2. El 28 de marzo de 2014 el apoderado del disciplinado interpuso recurso de apelación contra la decisión anterior y, por auto de 31 de marzo de 2014, fue concedido en efecto suspensivo para ante la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial (folios 149 a 157 y 158 del expediente disciplinario 2012 - 00001).

3. El 30 de abril de 2014 la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial profirió decisión en el Radicado IUS-2014-122055 en la cual sostuvo no ser competente para conocer del recurso de apelación, resolvió remitir las diligencias al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, y dejó propuesto el conflicto negativo de competencias administrativas ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en caso de no ser aceptado el conocimiento por dicho tribunal (folios 160 a 163 del expediente disciplinario 2012-00001).

4. En auto del 8 de julio de 2015 la Presidencia del Tribunal Superior de Medellín, manifestó (folio 170 del expediente disciplinario 2012-00001-00):

“... El Consejo de Estado en reiteradas decisiones ha definido que la competencia para conocer de las segundas instancias en los procesos disciplinarios adelantados frente a los empleados judiciales, corresponde al nominador de quien emite el pronunciamiento como superior jerárquico.

Para el caso concreto se tiene que la providencia impugnada fue emitida por el Juzgado Promiscuo de Familia de Urrao, Ant., despacho judicial adscrito al Tribunal Superior de Antioquia. En consecuencia, al ser dicha corporación la nominadora se dispondrá la remisión de las presentes diligencias para lo de su competencia, advirtiendo que fue propuesto conflicto negativo de competencias por parte de la Procuraduría General de la Nación”

5. La Sala Plena del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia mediante providencia del 27 de abril de 2016 (folios 42 a 46 del expediente disciplinario 2012 0000100) resolvió proponer el conflicto negativo de competencia frente a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y Policía Judicial, y decidió

remitir el expediente al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, a fin de que se desatara la colisión negativa de competencia.

6. En pronunciamiento calendado el 16 de agosto de 2017 (folios 5 a 19 cuaderno de esta Sala), la Sala Jurisdiccional Disciplinaria invocó los artículos 256, numeral 6, de la Constitución Política y 112, numeral 2, de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia conforme a los cuales dicha Sala conoce de los conflictos originados entre diferentes jurisdicciones o entre estas y autoridades administrativas con atribuciones jurisdiccionales; y explicó con fundamento en la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional, que la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, no ejerce funciones jurisdiccionales para efectos de resolver el recurso de apelación interpuesto.

La autoridad manifestó que al carecer de competencia para resolver de fondo el conflicto, no podía tampoco “enviar las diligencias a una jurisdicción a la que no le corresponde el trámite de las mismas” y resolvió devolverlas al juzgado de origen (Juzgado Promiscuo de Familia de Urao, Antioquía) para que este las remitiera “al operador judicial capacitado por la ley para resolver el recurso de apelación...”.

7. En decisión del 15 de diciembre de 2017 el Juzgado Promiscuo de Familia de Urao, Antioquia, consideró que la autoridad competente para resolver el recurso de apelación era el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia de acuerdo con la línea jurisprudencial de esta Sala de Consulta y Servicio Civil, y que existía la orden de remitir las diligencias al funcionario judicial competente para resolver la apelación, pero concluyó que dicha orden resultaba imposible de cumplir por continuar pendiente el conflicto de competencias entre el mencionado tribunal se Antioquia y la Procuraduría Delegada para la Vigilancia.

En consecuencia, resolvió remitir las diligencias a la Sala de Consulta y Servicio Civil para la decisión sobre el conflicto negativo de competencia (folios 23 a 25 del cuaderno de esta Sala).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (folio 28 Cuaderno Sala).

Consta también que se informó sobre el presente conflicto al Juzgado Promiscuo de Familia de Urao, Antioquia, a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación, al Tribunal Superior de Antioquia y al señor Carlos Alfonso Rodríguez Saavedra (folio 29 Cuaderno Sala).

De acuerdo con los informes de la Secretaría de la Sala, dentro del término legal el señor Carlos Alfonso Rodríguez Saavedra allegó alegato (folio 32 Cuaderno Sala).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial

La Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial no presentó alegaciones, en los considerandos del auto de 30 de abril de 2014 sostuvo no ser competente para resolver la apelación, pues si bien en épocas anteriores conoció en segunda instancia de algunos fallos disciplinarios proferidos por los Jueces en contra de los empleados de sus despachos, lo hizo en observancia de la “doctrina” para entonces vigente de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Como dicha doctrina fue modificada a partir del pronunciamiento de fecha 13 de agosto de 2013¹, en la cual la Sala señaló que *“la función disciplinaria respecto de los empleados de la Rama Judicial se ejerce al interior de la propia jurisdicción”*, la Procuraduría General de la Nación adoptó el mismo criterio y solamente interviene en ejercicio del poder preferente, el cual no se estima pertinente en el caso presente.

2. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia

En los considerandos del auto interlocutorio del 27 de abril de 2016 la Sala Plena del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, con salvamentos de voto, sustentó su falta de competencia en la providencia calendada el 9 de diciembre de 2004², de la Corte Suprema de Justicia, conforme a la cual dentro de la Rama Judicial no existe superior administrativo, toda vez que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley 270 de 1996, las corporaciones judiciales tienen autonomía en la designación y manejo de sus empleados y por tanto el grado de subordinación solo se da en sentido funcional como máximo Tribunal de la jurisdicción respectiva, mas no en el campo de los asuntos administrativos en el que se encuentran los procesos disciplinarios.

Agregó que en dicho pronunciamiento la Corte Suprema de Justicia sostuvo que la interpretación correcta del artículo 76 de la Ley 734 de 2002³ es que cuando se refiere al nominador, la norma habla del disciplinado; por manera que si en primera instancia el empleado no es disciplinado por su nominador, entonces

¹Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 110010306000201300207, Decisión del 13 de agosto de 2013

²Corte Suprema de Justicia. Expediente No. 11001023000820040000100, Auto de 9 de diciembre de 2004

³ Ley 734 de 2002 (febrero 5) *“por la cual se expide el Código Disciplinario Único”*. Artículo 76. *Control disciplinario interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias./Jurisprudencia: Este inciso corresponde en similar sentido al Artículo 48 de la Ley 200 de 1995 que fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional en sentencia C-996-01./ En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados./En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia./Parágrafo 1º. La Oficina de Control Interno Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación conocerá y fallará las investigaciones que se adelanten contra los empleados judiciales de la entidad. La segunda instancia será de competencia del señor Fiscal General de la Nación. /Parágrafo 2º. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración. /Parágrafo 3º. Donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél.”*

corresponde a este último conocer en segunda instancia y que cuando confluye en un mismo funcionario la calidad de nominador con la del fallador de primera instancia, la segunda instancia le compete a la Procuraduría General de la Nación.

Refirió el pronunciamiento de la Procuraduría General de la Nación dentro del radicado No. 83759-05 (253) en el que esa entidad sostuvo que:

“En el caso que nos ocupa, donde la primera instancia fue adelantada por el nominador (Juez Séptimo Laboral del Circuito de Bogotá), le corresponde conocer el recurso de alzada a la Procuraduría General de la Nación –por no tener aquél superior jerárquico-...” (Negrillas originales).

Indicó finalmente que la competencia para conocer del recurso de apelación promovido dentro de la investigación disciplinaria adelantada por el Juzgado de Familia de Urao contra Carlos Alfonso Rodríguez Saavedra recae en la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial que en efecto ya había asumido el conocimiento del asunto en segunda instancia por virtud de lo cual decretó la nulidad de la sentencia inicialmente proferida; pero considerando que esta última repelió dicho conocimiento por providencia del 30 de abril de 2014, se ha de promover colisión negativa de competencia para que sea resuelta por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

3. El inculpado Carlos Alfonso Rodríguez Saavedra

El inculpado manifestó que han transcurrido más de seis años sin que se resuelva de fondo la actuación disciplinaria, lo cual considera inconcebible, a más de las presiones de tipo psicológico que tal indefinición le ha generado.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

a. Competencia de la Sala

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, asignó, entre otras, la siguiente función a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

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

Asimismo dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita 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.”

Con base en la norma transcrita la competencia de la Sala para decidir de fondo los conflictos negativos o positivos de competencias se configura cuando (i) dos organismos o entidades nacionales, o nacionales y territoriales, o territoriales que no estén comprendidos en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo, (ii) niegan o reclaman competencia (iii) para conocer de un determinado asunto, (iv) de naturaleza administrativa.

Como se evidencia en los antecedentes, el conflicto de competencias se ha planteado entre la Sala Plena del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, de una parte y de otra, la Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, son ambas autoridades nacionales.

Ahora bien, el asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un punto particular y concreto, pues se trata de un proceso disciplinario adelantado por el Juez Promiscuo de Familia de Urrao, Antioquia, contra Carlos Alfonso Rodríguez Saavedra, asistente social grado 01 del mismo juzgado con el objeto de determinar cuál es la autoridad competente para resolver el recurso de apelación interpuesto en contra del fallo sancionatorio de primera instancia.

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

b. Términos Legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena:

“Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán”.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

A partir del 30 de junio de 2015, fecha de promulgación y entrada en vigencia de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, la remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 14 de la misma Ley 1755 en armonía con el artículo 21 ibídem.

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34⁴ del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

⁴ Ley 1437 de 2011, artículo 2°. *“Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. / Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción. / Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.”*

Así, la remisión al artículo 14 que hace el artículo 39 del CPACA es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben regirse por la Parte Primera de dicho Código.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

2. Aclaración previa

El artículo 39 del C.P.A.C.A le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las posibles alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, la verificación de las situaciones de hecho y de derecho y la respectiva decisión de fondo sobre la petición de la referencia.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia, se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

3. Problema jurídico

En el presente conflicto de competencias administrativas, corresponde a la Sala determinar cuál es la autoridad competente para resolver el recurso de apelación interpuesto, a través de apoderado, por el señor Carlos Alfonso Rodríguez Saavedra, asistente social grado 01 del Juzgado Promiscuo de Familia de Urrao, Antioquia, contra el fallo sancionatorio proferido en su contra por la Juez titular del despacho judicial.

La Sala reitera el criterio expuesto a partir de la decisión del 13 de agosto de 2013⁵, en el sentido de que la Rama Judicial cuenta con la estructura para

Artículo 34: "Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Primera Parte del Código."

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 13 de agosto de 2013, Radicación No.11001030600020130020700. Conflicto de competencias entre la Sala Civil Laboral del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo y la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Regional de Boyacá. Autoridad competente para resolver recusación contra Juez Promiscuo Municipal de La Uvita (Boyacá), en proceso disciplinario adelantado contra la Secretaria del juzgado.

conocer de los procesos disciplinarios contra sus funcionarios y empleados, sin perjuicio del poder prevalente de la Procuraduría General de la Nación.

4. Análisis del conflicto planteado

En la decisión del 13 de agosto de 2013, esta Sala sustentó la facultad disciplinaria respecto de los empleados judiciales en el artículo 115 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, 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.”

Se dijo entonces y se ha reiterado⁶ que esa 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.”

En la decisión del 11 de marzo de 2015⁷, esta Sala explicó más ampliamente que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la misma Ley 270 de 1996, dentro de la Rama Judicial existe superior jerárquico tanto en el plano jurisdiccional o funcional como en el administrativo, toda vez que dicho artículo precisamente advierte sobre la autonomía e independencia con que cuentan los funcionarios judiciales al disponer que: “ningún **superior administrativo** o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que debe adoptar en sus providencias” (subraya la Sala en esta oportunidad). En esa oportunidad dijo la Sala:

“Es criterio reiterado de la Sala que la autonomía constitucional de la Rama Judicial se refiere tanto al ejercicio de su función de administrar justicia como a su organización interna y a la gestión de sus recursos. Sobre este último ámbito, el pronunciamiento del 25 de agosto de 2014 atrás citado se refirió in extenso a las disposiciones de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, en las cuales se regulan las funciones administrativas del Consejo Superior de la Judicatura y las de las demás corporaciones y órganos colegiados y unitarios que integran la Rama Judicial.

⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisiones en las raditaciones Nos. 11001030600020140026300, 11001030600020150006500, 110010306000201400017900

⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación 110010306000201400017900 11/03/2015 Conflicto entre la Procuraduría General de la Nación- Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Plena

Recordó la Sala que en la decisión del 13 de agosto de 2013⁸, explicó la organización jerarquizada de la Rama Judicial, acorde con las disposiciones constitucionales y el artículo 11 de la citada Ley 270⁹; y se refirió a las “dos categorías de superioridad jerárquica” que se predicán de los funcionarios judiciales, en los términos del inciso segundo del artículo 5^a de la mencionada Ley 270:

“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.” (Se resalta).

Disposición de la cual infirió la Sala que “no es lo mismo un superior en el orden jurisdiccional que un superior en el orden administrativo, aunque con frecuencia tales calidades confluyan en un mismo servidor o en una misma corporación de la Rama Judicial...”. A lo cual agregó:

“Esta distinción la confirma también el hecho de que en el campo administrativo o gubernativo de la Rama Judicial existen órganos, dependencias y empleados que carecen de la facultad de administrar justicia. Allí se ubican, por ejemplo, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, las salas administrativas de los consejos seccionales de la judicatura y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con sus respectivas dependencias, seccionales y empleados.

Tales órganos y empleados pueden ser superiores de empleados y funcionarios judiciales, aunque no laboren en sus mismas dependencias, para ciertos asuntos o tareas administrativas específicas, como en lo referente a la carrera judicial, o a la definición de los horarios y condiciones físicas y operativas para la prestación del servicio al público, entre otros, sin que tengan sobre dichos empleados y funcionarios, en el desempeño de sus deberes jurisdiccionales, facultades de control, revisión, tutela, supervisión o alguna otra que denote superioridad jerárquica en el ámbito funcional.”

La decisión de agosto de 2013, en comentario, enlistó las disposiciones que en la Ley 270 de 1996 regulan trámites administrativos internos y expresó:

“c. Conclusiones. Como se deduce de las normas citadas, la ley prevé que tanto los empleados como los funcionarios judiciales, es decir, los jueces, magistrados y fiscales, tengan superiores en el plano funcional y también en el campo administrativo, calidades que algunas veces coinciden y otras no en las mismas personas o corporaciones.

⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, agosto 13 de 2013, Rad. N° 11001-03-06-000-2013-000207-00.

⁹L. 270/96, Art. 11. Modificado por el Art. 4, 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. / 2. La Fiscalía General de la Nación./ 3. 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./ Los jueces de descongestión tendrán la competencia territorial y material específica que se les señale en el acto de su creación. / Parágrafo 2º. El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional. / Parágrafo 3º. En cada municipio funcionará al menos un Juzgado cualquiera que sea su categoría. / Parágrafo 4º. En las ciudades se podrán organizar los despachos judiciales en forma desconcentrada.”

El análisis de las mismas normas permite inferir, igualmente, que los superiores administrativos o “jerárquicos” de los jueces y magistrados son sus respectivos nominadores, por regla general, pues a estos compete la mayor parte de funciones administrativas y las más importantes en relación con aquellos, si bien en algunos casos y para ciertos fines específicos, la ley señala otros superiores administrativos...” (La subraya es del original).

Los apartes transcritos permiten concluir que cuando en la Rama Judicial se habla de superior administrativo o jerárquico para resolver asuntos administrativos en segunda instancia, como son los procesos disciplinarios, se hace referencia al nominador del empleado o funcionario judicial que profirió la decisión.

También resulta pertinente reiterar lo expuesto en las decisiones del 25 de agosto de 2014¹⁰ en cuanto a los recursos de apelación en los asuntos disciplinarios, a la luz del artículo 115 de la Ley 270, ya transcrito. Se dijo entonces:

“Esta disposición fija expresamente en los “superiores jerárquicos” de los empleados judiciales la competencia para conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios contra ellos. Aunque no señala en forma explícita quién es el competente para tramitar la segunda instancia, sí lo hace de manera indirecta, al remitir al artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, vigente a la sazón, el cual disponía que el “inmediato superior administrativo” era quien debía resolver el recurso de apelación que se interpusiera contra un acto administrativo de carácter definitivo.”

El C.C.A, fue derogado por la Ley 1437 de 2011; pero para efectos de la remisión ordenada en el artículo 115 de la Ley 270, corresponde y es pertinente la aplicación del artículo 74 de la misma Ley 1437:

“Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

- 1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.*
- 2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.*

“(…”

- 3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.*

“El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

“(…”). (Subraya la Sala).

Sobre la norma transcrita, dijo la Sala en la decisión del 25 de agosto del 2014:

“d. Puesto que el artículo 74 del CPACA se refiere al “superior administrativo o funcional”, en tanto que el artículo 50 del CCA aludía solamente al “superior administrativo”, es necesario indagar sobre la razón que explique dicho cambio. No se ha encontrado ninguna explicación al respecto en las actas de la Comisión Redactora del CPACA. Sin embargo el doctor Enrique Arboleda Perdomo, quien fue miembro de la citada Comisión, expone lo siguiente en sus “Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”¹¹:

“Recurso de apelación. El recurso de apelación busca que el superior del funcionario que adoptó la decisión la revise, para que la reforme o revoque. La ley determina que el

¹⁰Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación No. 11001030600020140000600 Conflicto negativo de competencias entre Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Penal, y Procuraduría General de la Nación

¹¹ ARBOLEDA Perdomo, Enrique. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2ª edición. Editorial Legis, Bogotá, 2013, p. 125.

superior puede ser el administrativo, para englobar todo tipo de jerarquía, o el funcional, englobando con este término aquellos organismos que no pertenecen a la misma entidad que profirió el acto, pero que tienen como función la de definir el recurso de apelación contra ciertas decisiones de otras autoridades. A manera de ejemplo se puede citar la competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para desatar los recursos contra los actos que resuelven los reclamos contra las empresas por ella vigiladas¹²”.

“A partir de este razonamiento, al concordar el artículo 115 de la Ley 270 de 1996 con el artículo 74 del CPACA se llega a la conclusión de que el funcionario o corporación competente para conocer en segunda instancia de los procesos disciplinarios contra empleados judiciales es aquel o aquella que tenga el carácter de superior administrativo o funcional del empleado o funcionario que haya tramitado o adelante el proceso en primera instancia.

“e. Dado que el control disciplinario sobre los empleados judiciales es una función netamente administrativa, y que la Rama Judicial cuenta con una estructura orgánica claramente jerarquizada, el superior inmediato que debe tramitar la segunda instancia en esta clase de procedimientos no podría ser el funcional sino el administrativo, que por regla general y en virtud de su autonomía, debe encontrarse al interior de la misma Rama. Solo excepcionalmente, cuando dicho superior administrativo en definitiva no exista, sería necesario acudir a un superior ajeno a la Rama Judicial, para así garantizar el principio de la doble instancia en los procedimientos disciplinarios, como más adelante se explicará.

“(…)”.

“i. Como se explicó en el acápite anterior, los funcionarios judiciales, incluyendo los jueces y los magistrados, tienen superiores jerárquicos en el campo administrativo.

A este respecto la regla general, aunque no absoluta, es que el superior jerárquico de los funcionarios judiciales es su nominador, si bien en algunos casos y para ciertos fines específicos la ley habilita a otros funcionarios o corporaciones para actuar como superiores del respectivo funcionario judicial. Esta regla general obedece, a juicio de la Sala, a que la potestad que con mayor intensidad y claridad denota una superioridad jerárquica al interior de cualquier empresa, entidad u organización, pública o privada, es la facultad de nombrar o designar a un empleado, separarlo de su cargo, aceptar su retiro y nombrar su reemplazo en forma provisional o definitiva.

“Se colige por lo tanto que, cuando el artículo 74 del CPACA, aplicable a estos procedimientos por la remisión que ordena el artículo 115 de la Ley 270 de 1996, se refiere al “inmediato superior administrativo”...”

En el pronunciamiento de agosto de 2014, concluyó la Sala:

“Si se acepta que el competente para conocer de los recursos de apelación contra las decisiones que adoptan los jueces al calificar los servicios de los empleados judiciales de sus despachos, es el respectivo tribunal superior, en su calidad de nominador y, como tal, superior jerárquico-administrativo de aquellos funcionarios, no es congruente sostener que el mismo tribunal no es competente para conocer en segunda instancia de las decisiones que en materia disciplinaria tomen dichos jueces contra los mismos empleados. Ocurre que las funciones en consideración son igualmente administrativas, y que las normas que regulan ambas situaciones no especifican quién es el superior jerárquico de dichos jueces, pues se limitan a señalar que contra las decisiones adoptadas por ellos en estos ámbitos proceden los recursos previstos en el CCA (hoy, en el CPACA), como sucede con los artículos 115 y 171 de la Ley 270 de 1996, o simplemente señalan que la segunda instancia corresponde al respectivo “superior jerárquico”, ante quien se ejerce un recurso de apelación, que por ello también se denomina recurso “jerárquico”.

k. Resalta la Sala que si se acogiera el criterio de que los jueces y magistrados no tienen superiores jerárquicos en asuntos administrativos, no habría entonces quién resolviera sobre las comisiones de servicios solicitadas por dichos funcionarios (artículo

¹² “[32] Ver artículo 159 de la Ley 142 de 1994”.

136 de la Ley 270 de 1996), ni quién propusiera y diera el visto bueno para el otorgamiento de “comisiones especiales” a los mismos (artículo 139 *ibidem*), pues las normas citadas establecen que tales atribuciones corresponden al “superior” o al “superior jerárquico” del respectivo funcionario judicial, sin especificar en concreto quién es dicho superior. Tampoco podrían resolverse los recursos de apelación contra las calificaciones insatisfactorias de jueces y magistrados a los empleados judiciales de sus despachos en desarrollo de la normas de carrera judicial (artículo 171 de la Ley Estatutaria), porque habría que concluir, con la tesis que se rebate, que tales decisiones no son susceptibles de impugnación mediante el recurso de alzada, pues dichos funcionarios no tendrían superior jerárquico.

I. Finalmente se observa que no cabe atribuir a la Procuraduría General de la Nación la titularidad de una competencia genérica para conocer en segunda instancia de las decisiones disciplinarias que adopten los jueces y magistrados, esgrimiendo el argumento de que la Rama Judicial no tiene una estructura jerárquica que permita “preservar la garantía de la doble instancia”, según reza el primer inciso del artículo 76 citado. Tampoco es cierto que en la misma Rama “no sea posible organizar la segunda instancia”, condición a partir de la cual asumiría competencia para conocer de dicha instancia “el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia”. (Inciso 3º de la misma norma).

Ni lo uno ni lo otro, pues en la Rama Judicial la segunda instancia está garantizada, en casi la totalidad de los casos, precisamente gracias a su estructura organizacional. Esta circunstancia descarta la injerencia del Ministerio Público en los asuntos disciplinarios propios de la Rama, salvo en los casos excepcionales antes señalados, o cuando dicho órgano actúe en ejercicio de su poder preferente, todo lo cual es acorde con los principios de autonomía judicial y de administración independiente de la Rama.”

Así las cosas, la Sala encuentra suficiente fundamento para afirmar que dentro de la Rama Judicial existen superiores administrativos a los que precisamente les corresponde conocer y decidir la segunda instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra empleados judiciales.

5. El caso concreto

Como se mencionó en los antecedentes, el Juez Promiscuo de Familia de Urrao, Antioquia, sancionó disciplinariamente al empleado judicial que desempeña el cargo de asistente social grado 01 del Juzgado.

El sancionado, por conducto de apoderado, interpuso recurso de apelación, que fue concedido para ante la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial. Esa autoridad se declaró incompetente, ordenó y resolvió remitir las diligencias al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, que a su vez las remitió al Tribunal Superior de Antioquia, bajo cuya jurisdicción está el Juzgado Promiscuo de Familia de Urrao, que impuso la sanción disciplinaria recurrida.

El Tribunal Superior de Antioquia propuso conflicto negativo de competencia frente a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y Policía Judicial, decidió remitir el expediente al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, a fin de que lo desatara.

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria se declaró incompetente con base en los artículos 256, numeral 6, de la Constitución Política y 112, numeral 2, de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y ordenó devolver las diligencias al juzgado de origen (Juzgado Promiscuo de Familia de Urrao, Antioquia) para que este las remitiera “al operador judicial capacitado por la ley para resolver el recurso de apelación...”.

El Juzgado Promiscuo de Familia de Urrao, Antioquia, consideró que la autoridad competente para resolver el recurso de apelación era el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia de acuerdo con la línea jurisprudencial de esta Sala de Consulta y Servicio Civil, pero que debía darse trámite al conflicto negativo de competencias entre el mencionado tribunal de Antioquia y la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y envió las diligencias a esta Sala.

De acuerdo con los documentos recibidos, se trata de un proceso disciplinario abierto por el juez titular del Juzgado Promiscuo de Familia de Urrao, en virtud de queja de una usuaria del servicio, contra el empleado del juzgado, señor Carlos Alfonso Rodríguez Saavedra.

El artículo 131 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, relaciona las autoridades nominadoras de la Rama Judicial y en los numerales 7 y 8 dispone:

“Artículo 131. Autoridades nominadoras de la Rama Judicial. Las autoridades nominadoras de la Rama Judicial, son:

...

7. Para los cargos de Jueces de la República: El respectivo Tribunal.

8. Para los cargos de los Juzgados: El respectivo Juez.

...”

Además, conforme lo dispone el artículo 20 de la misma Ley 270, la facultad nominadora de los tribunales se ejerce por su Sala Plena:

“Artículo 20 De la Sala Plena. Corresponde a la Sala Plena de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, ejercer las siguientes funciones administrativas:

1. Elegir a los Jueces del correspondiente Distrito Judicial, de listas elaboradas por la Sala Administrativa del respectivo Consejo Seccional de la Judicatura, en la calidad que corresponda, según el régimen de la carrera judicial.”

Así, en el caso estudiado y en aplicación de la línea jurisprudencial atrás citada, el juez, como nominador de los cargos del Juzgado Promiscuo de Familia de Urrao, es el competente para adelantar el proceso disciplinario en primera instancia, contra el señor Rodríguez Saavedra.

A su vez, la competencia para la segunda instancia la detenta el tribunal nominador del juez, que en las presentes diligencias es el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia. En consecuencia, este tribunal es la autoridad competente para resolver el recurso de apelación que dio origen al conflicto de que trata la presente decisión.

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

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Plena, es la autoridad competente para resolver el recurso de apelación interpuesto a través de apoderado por el señor Carlos Alfonso Rodríguez

Saavedra, quien desempeña el cargo de asistente social grado 01 del Juzgado Promiscuo de Familia de Urao, Antioquia, contra la sanción disciplinaria que le impusiera el juez titular del mismo despacho judicial.

SEGUNDO. REMITIR el expediente al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Plena, para lo de su cargo.

TERCERO. COMUNICAR esta decisión, con copia de la misma, al Juez Promiscuo de Familia de Urao, Antioquia, a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial de la Procuraduría General de la Nación, y al señor Carlos Alfonso Rodríguez Saavedra.

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

La presente decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

ÓSCAR DARIO AMAYA NAVAS
Presidente de la Sala

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala