



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Édgar González López

Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-03-06-000-2023-00186-00

Referencia: Conflicto negativo de competencias administrativas

Partes: Procuraduría General de la Nación y Consejo de Estado – Sala Plena

Asunto: Autoridad competente para resolver un recurso de apelación de fallo sancionatorio disciplinario dictado por un Tribunal Administrativo contra dos empleados judiciales

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA (Ley 1437 de 2011), respectivamente modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021¹, procede a estudiar el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Con base en los documentos que obran en el expediente, los antecedentes del caso objeto de estudio son los siguientes:

1. El 15 de octubre de 2020, el Tribunal Administrativo del Quindío avocó conocimiento e inició indagación preliminar disciplinaria sobre algunos empleados de la Secretaría del mencionado tribunal, entre los que se encontraban la señora Dioselina Oliveria Avendaño Hernández y Víctor Manuel Mesa Mendoza².

2. Posteriormente, el 25 de enero de 2021, el Tribunal Administrativo del Quindío abrió investigación disciplinaria contra los empleados Avendaño Hernández y Mesa Mendoza. Adicionalmente, en la misma decisión, ordenó la acumulación de los

¹ Ley 2080 de 2021 (enero 25), «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción».

² Expediente electrónico. SAMAI.

procesos disciplinarios que se estaban adelantando³. Así, en la parte resolutive indicó:

PRIMERO: ABRIR formalmente investigación disciplinaria en los procesos antes referenciados y por las conductas que se les endilgan, a los servidores judiciales DIOSELINA OLIVERIA AVENDAÑO HERNÁNDEZ en su calidad de Secretaria del Tribunal Administrativo del Quindío, así como al señor VICTOR MANUEL MESA MENDOZA en su condición de Escribiente encargado de las Acciones de Tutela en dicha dependencia, conforme lo expuesto.

SEGUNDO: ORDENAR la acumulación de los procesos disciplinarios radicados bajo los números de radicación 63001-2333-000-2020-00380-00 y 63001-2333-000-2020-00408-00 que cursan en este estrado, según lo expuesto. Insértense las actuaciones y anotaciones a lugar, en la primera radicación referida⁴.

3. El 24 de junio de 2021, el Tribunal Administrativo del Quindío emitió fallo disciplinario en contra de los mencionados servidores. En esta decisión ordenó lo siguiente:

PRIMERO. DECLARAR RESPONSABLES DISCIPLINARIAMENTE a la doctora DIOSELINA OLIVERIA AVENDAÑO HERNÁNDEZ, en su condición de Secretaria del Tribunal Administrativo del Quindío, y al señor **VICTOR MANUEL MESA MENDOZA** en su condición de Escribiente asignado a la dependencia Secretaría del Tribunal Administrativo del Quindío, por incurrir en incumplimiento de sus deberes funcionales en el debido trámite y paso a Despacho de las acciones de tutela radicadas bajo los números 63001333300220200013701 y 63001310300220200017200, faltas consagradas en los artículos 50 y 196 del Código Único Disciplinario, en consonancia con el numeral 20 del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, conforme lo expuesto.

SEGUNDO. En consecuencia, **SANCIONAR** con amonestación escrita a los empleados judiciales **DIOSELINA OLIVERIA AVENDAÑO HERNÁNDEZ**, en su condición de Secretaria del Tribunal Administrativo del Quindío, y al señor **VICTOR MANUEL MESA MENDOZA** en su condición de Escribiente asignado a la dependencia Secretaría del Tribunal Administrativo del Quindío, inscribiendo en su

³ Considerando que las diligencias disciplinarias previamente identificadas vienen siendo conocidas y tramitadas en este mismo Despacho Judicial, que son idénticos tanto el informante como los accionados, que ambas actuaciones versan sobre presuntas falencias en el debido trámite Secretarial de unas Acciones de Tutela en lo que a la facilitación de su oportuna decisión concierne, que ambos procesos se encuentran en la misma etapa, esto es, habiéndose agotado en ambos la respectiva diligencia de indagación preliminar y estando ambos ad portas de resolver sobre la apertura formal de la investigación, se ordena la acumulación de las actuaciones disciplinarias identificadas bajo los radicados 63001-2333-000-2020-00380-00 y 63001-2333-000-2020-00408-00.

⁴ Expediente electrónico. SAMAI.

hoja de vida la existencia del presente fallo disciplinario, y por la conducta reprochada, ello según las consideraciones referidas⁵.

4. El 9 de julio de 2021, el tribunal administrativo concedió el recurso de apelación interpuesto por la señora Dioselina Oliveria Avendaño Hernández y el señor Víctor Manuel Mesa Mendoza contra el fallo disciplinario⁶. En consecuencia, ordenó su remisión al Consejo de Estado⁷.

5. La Sala Plena del Consejo de Estado, a través de providencia del 22 de noviembre de 2021, emitida dentro del proceso con número único 63001-23-33-000-2020-00380-01, ordenó la remisión inmediata del expediente a la Procuraduría General de la Nación para que continuará con el trámite. Lo anterior, al considerar que no era competente para decidir el recurso de apelación, al no ser el superior funcional del Tribunal que emitió el fallo disciplinario⁸.

6. La Procuraduría General de la Nación rechazó su competencia y solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil resolver el conflicto de competencias⁹.

⁵ Expediente electrónico. SAMAI.

⁶ Expediente electrónico. SAMAI.

⁷ «Así las cosas, se evidencia que el recurso de apelación fue interpuesto y sustentado en debida forma y oportunamente por los disciplinados Dioselina Oliveria Avendaño Hernández y Víctor Manuel Mesa Mendoza, todo lo cual conduce a estimar acreditados los requisitos exigidos para disponer su concesión ante el Consejo de Estado y en el efecto suspensivo, Corporación que funge como superior (en el ámbito administrativo) de este Tribunal como nominador 11 de los empleados disciplinados, tal y como al efecto lo señaló en su momento la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura [...]

Lo anterior, atendiendo también la diferencia existente entre el superior funcional y el administrativo al interior de la Rama Judicial, trazada por el Consejo de Estado en un análisis de la Ley 270 de 1996, y contenida en el concepto del 7 de diciembre de 2015, de la Sala de Consulta y Servicio Civil, con ponencia del Consejero Álvaro Namén Vargas.

Por las razones indicadas, se concederá el recurso incoado contra la decisión de primera instancia, disponiendo la remisión de las diligencias al referido superior.

[...] PRIMERO: CONCEDER en el efecto suspensivo y para ante el Consejo de Estado, el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la doctora Dioselina Oliveria Avendaño Hernández y a nombre propio por el señor Víctor Manuel Mesa Mendoza, en contra del fallo disciplinario proferido el día 24 de junio de 2021 por la Sala Plena de este Tribunal, mediante la cual se impuso una sanción disciplinaria.

⁸ Si se tiene en cuenta el criterio de la Sala Plena de esta Corporación, el superior funcional de los disciplinados es la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Quindío, autoridad que, en efecto, adelantó la primera instancia; por consiguiente, como la Sala Plena del Consejo de Estado no es superior jerárquico o funcional de dicho tribunal, le corresponde resolver la alzada a la Procuraduría General de la Nación en aplicación del artículo 76 de la Ley 734 de 2002.

[...]

En consecuencia, se **RESUELVE:**

PRIMERO: REMITIR inmediatamente el expediente la Procuraduría General de la Nación para que continúe el trámite del proceso disciplinario de la referencia». Expediente electrónico. SAMAI.

⁹ Expediente electrónico. SAMAI.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado en su inciso 3 por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala, por el término de 5 días, para que las autoridades involucradas y las personas interesadas presentaran sus alegatos o consideraciones en el trámite del conflicto.

En el expediente consta que se comunicó el edicto a las autoridades interesadas y a los particulares involucrados, así: a la Presidencia y a la Secretaría General del Consejo de Estado, a la Procuraduría General de la Nación, a la Secretaría del Tribunal Administrativo del Quindío, a la señora Dioselina Oliveria Avendaño Hernández y al señor Víctor Manuel Mesa Mendoza.

Según el informe secretarial del 31 de mayo de 2023, la doctora Olga Liliana Suarez Colmenares, procuradora delegada disciplinaria de juzgamiento 1, de la Procuraduría General de la Nación, presentó consideraciones, al igual que el doctor Jaime Enrique Rodríguez Navas, en calidad de presidente del Consejo de Estado. Las demás autoridades involucradas y particulares interesados guardaron silencio.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

3.1. La Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación, a través de procuradora delegada disciplinaria de juzgamiento 1, mediante escrito de 25 de mayo de 2023, señaló que el asunto objeto de estudio no era de su competencia teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Los hechos investigados ocurrieron antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, por ende no resultan aplicables las competencias contenidas en el Acto Legislativo 02 de 2015, que adicionó a la Constitución Política el artículo 257 A, por medio del cual se asignó a este nuevo órgano la función jurisdiccional disciplinaria respecto de empleados judiciales.

Agregó que frente a esta competencia, se estableció la regla referida a que las actuaciones de los empleados judiciales ocurridas antes de la entrada en funcionamiento del nuevo órgano deben adelantarse por las autoridades que al momento de su ocurrencia fueren competentes.

2. Teniendo en cuenta pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil de los años 2017 y 2020, los procesos adelantados contra empleados judiciales deben surtirse al interior de la Rama Judicial, por parte del funcionario o corporación judicial que ostente el carácter de superior jerárquico administrativo del funcionario investigador.

3. Por su parte, la competencia de la Procuraduría General de la Nación solamente tiene lugar en aquellos casos en los cuales haya asumido el conocimiento de los mismos en ejercicio del poder disciplinario preferente.

4. Dentro de este marco, surtida la primera instancia por la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Quindío y no habiéndose ejercido el poder disciplinario preferente por la Procuraduría, compete la segunda instancia a la Sala Plena del Consejo de Estado.

3.2. El Consejo de Estado

El presidente del Consejo de Estado presentó a la Sala las siguientes consideraciones:

1. Los hechos objeto de investigación disciplinaria ocurrieron durante la vigencia de la Ley 734 de 2002 y previo a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Por lo tanto, en el caso concreto, no son aplicables las disposiciones de la Ley 1952 de 2019, ni las competencias disciplinarias sobre funcionarios y empleados judiciales que le fueron asignadas a la referida comisión por el Acto Legislativo 02 de 2015, que adicionó el artículo 257A a la Constitución Política.

2. Como se indicó en el Auto del 22 de septiembre de 2021, en sesión del 2 de abril de 2019, la Sala Plena del Consejo de Estado fijó su posición mayoritaria sobre la competencia para conocer los procesos disciplinarios contra empleados de la Rama Judicial, en el sentido de indicar que, conforme con lo previsto en el artículo 115 de la Ley 270 de 1996, corresponde al superior funcional del investigado tramitar el asunto en primera instancia.

3. Posteriormente, en sesión del 23 de julio de 2022, se precisó que, de conformidad con artículo 761 de la Ley 734 de 2002, toda entidad u organismo del Estado deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel para preservar la garantía de la doble instancia en esos asuntos disciplinarios; no obstante, que en el caso de las entidades en las que no sea posible su existencia, la segunda instancia será ejercida por la Procuraduría General de la Nación.

4. En virtud de que la estructura organizacional de la Rama Judicial no prevé la existencia de oficinas de control interno disciplinario ni de superiores jerárquicos entre los distintos rangos de jueces que hacen parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo -jueces administrativos, tribunales administrativos y Consejo de Estado-, la Sala Plena consideró pertinente aplicar el inciso tercero del artículo 76 de la Ley 734 de 2002 respecto de los procesos disciplinarios contra empleados de la Rama Judicial y, en consecuencia, estimó que su conocimiento en segunda instancia corresponde a la Procuraduría General de la Nación.

Teniendo en cuenta tales criterios, debe señalarse que, si bien el superior funcional de los señores Olivera Avendaño y Mesa Mendoza es la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Quindío, autoridad que adelantó la primera instancia; lo cierto es que la Sala Plena del Consejo de Estado no es superior jerárquico o funcional de dicho tribunal, por lo que corresponde a la Procuraduría General de la Nación tramitar el recurso de alzada, en aplicación del artículo 76 de la Ley 734 de 2002.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia de la Sala

4.1.1. Vigencia de la Ley 1952 de 2019, reformada por la Ley 2094 de 2021

Mediante la Ley 1952 de 2019 se expidió el «Código General Disciplinario», el cual derogó expresamente la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), entre otras normas. Su artículo 263, modificado por el artículo 71 de la Ley 2094 de 2021, fijó las reglas procedimentales de las leyes disciplinarias aplicables en el período de transición, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 263. ARTÍCULO TRANSITORIO. A la entrada en vigencia de esta ley, los procesos en los cuales se haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal, continuarán su trámite hasta finalizar bajo el procedimiento de la Ley 734 de 2002. En los demás eventos se aplicará el procedimiento previsto en esta ley.
(...)

Por su parte, el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, en su versión original, estableció, entre otros aspectos, lo siguiente:

i) Que «(l)a presente ley entrará a regir cuatro (4) meses después de su sanción y publicación (...))», lo cual tuvo lugar el 28 de enero de 2019.

ii) Que los artículos 33, 101, 102, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234,

235 y 254, relativos al procedimiento reflejado en este código, entrarán en vigencia dieciocho (18) meses después de su promulgación.

Sin embargo, el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019¹⁰ prorrogó la entrada en vigencia del Código General Disciplinario hasta el 1 de julio de 2021.

Posteriormente, fue expedida la Ley 2094 del 29 de junio de 2021¹¹, cuyo artículo 73 dispuso una nueva prórroga a la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 265. VIGENCIA Y DEROGATORIA. <Artículo modificado por el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la Ley 1952 de 2019, que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este período conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002, con sus reformas.

(...)

Parágrafo 1o. El artículo 1 de la presente Ley, relativo a las funciones jurisdiccionales entrará a regir a partir de su promulgación.¹²

En consecuencia, la entrada en vigencia plena de la Ley 1952 de 2019, con las modificaciones efectuadas por la Ley 2094 de 2021, ocurrió el 29 de marzo de 2022, fecha en la que se concretó la derogatoria de Ley 734 de 2002, salvo su artículo 30, que aún continúa vigente hasta el 28 de diciembre de 2023¹³.

De otra parte, el artículo 71 de la Ley 2094 de 2021 normativo dispone:

ARTÍCULO 71. Modifícase el artículo 263 de la Ley 1952 de 2019; el cual quedará así: Artículo 263. Artículo transitorio. **A la entrada en vigencia de esta ley, los procesos en los cuales se haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal, continuarán su trámite hasta finalizar bajo el procedimiento de la Ley 734 de 2002.** En los demás eventos se aplicará el procedimiento previsto en esta ley. (Resalta la Sala)

¹⁰ «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad».

¹¹ «Por medio de la cual se reforma la ley (sic) 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones».

¹² Es importante precisar que, en reciente fallo expedido en el año 2023, la Corte Constitucional profirió sentencia dentro del expediente D-14503: Potestad Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación. Según Nota de Prensa 01 del 16 de febrero de 2023, la Corte precisó que las funciones disciplinarias que ejerce la Procuraduría General de la Nación son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional. (A la fecha no ha sido publicado el texto de la sentencia).

¹³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 24 de febrero de 2023. Radicación número 11001-03-06-000-2023-00004-00.

Lo dispuesto en el citado artículo conlleva a que las modificaciones introducidas por el nuevo Código General Disciplinario serán aplicables en aquellos procesos que a 29 de marzo de 2022 no contaban con pliego de cargos o en los que no se hubiera instalado la audiencia del proceso verbal. Así como también resulta aplicables a procesos disciplinarios que al 29 de marzo de 2022 no se hubieren iniciado.

A la luz de las normas anteriores, encuentra la Sala que, como quiera que en el presente caso, al 29 de marzo de 2022, ya se había emitido fallo de primera instancia (24 de junio de 2021), no resultan aplicables las reglas contenidas en las Leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021, sino las consagradas en la Ley 734 de 2002.

4.1.2. Regla especial de competencia en los procesos disciplinarios

El artículo 82 de la Ley 734 de 2002 establece lo siguiente:

ARTÍCULO 82. CONFLICTO DE COMPETENCIAS. El funcionario que se considere incompetente para conocer de una actuación disciplinaria deberá expresarlo remitiendo el expediente en el estado en que se encuentre, en el menor tiempo posible, a quien por disposición legal tenga atribuida la competencia.

Si el funcionario a quien se remite la actuación acepta la competencia, avocará el conocimiento del asunto; en caso contrario, lo remitirá al superior común inmediato, con el objeto de que éste dirima el conflicto. El mismo procedimiento se aplicará cuando ambos funcionarios se consideren competentes.

El funcionario de inferior nivel, no podrá promover conflicto de competencia al superior, pero podrá exponer las razones que le asisten y aquel, de plano, resolverá lo pertinente.

En el presente asunto, la citada disposición no resulta aplicable debido a que las autoridades a las que concierne el conflicto planteado, esto es, la Sala Plena del Consejo de Estado y la Procuraduría General de la Nación, no tienen un superior común.

4.1.3. La competencia general del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «procedimiento administrativo general», cuyas «reglas generales» están contenidas en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado en su inciso 3 por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, que dispone:

ARTÍCULO 39. 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 o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

[...]

En el mismo sentido, el artículo 112, numeral 10, del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, señala que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es:

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. (...)

Con base en las disposiciones mencionadas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencias administrativas, a saber:

i) Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta:

El asunto discutido es particular y concreto, pues se trata de el recurso de apelación interpuesto contra el fallo disciplinario del 24 de junio de 2021, por el Tribunal Administrativo del Quindío contra Dioselina Oliveria Avendaño Hernández y Víctor Manuel Mesa Mendoza, secretaria y escribiente, respectivamente, del mencionado tribunal.

Adicionalmente, el asunto es de naturaleza administrativa en tanto que la Sala Plena del Consejo de Estado y la Procuraduría General de la Nación ejercen, en materia disciplinaria, funciones de esta naturaleza.

Al respecto, es importante precisar que, de acuerdo con lo previsto en la Ley 1952 de 2019, la Procuraduría General de la Nación ejercía funciones disciplinarias de carácter jurisdiccional. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-030/23, declaró inexecutable dicha naturaleza. Por lo tanto, en la actualidad, las

funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación son administrativas.

ii) Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular.

Como se desprende de los antecedentes del caso, así como de las consideraciones presentadas, la Sala Plena del Consejo de Estado y la Procuraduría General de la Nación rechazan su competencia para resolver el recurso de apelación.

iii) Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

En el presente caso, tanto el Consejo de Estado como la Procuraduría General de la Nación son del orden nacional.

Por consiguiente, la Sala de Consulta y Servicio Civil está habilitada para resolver de fondo el conflicto negativo de competencias administrativas propuesto, por estar reunidos los requisitos del artículo 39 del CPACA.

4.2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «(m)ientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»¹⁴.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), modificado en su inciso 3 por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, 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.

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.

¹⁴ La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

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.

4.3 Aclaración previa

El artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado en su inciso 3 por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, 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 eventuales alusiones que se hagan a los aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

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

4.4. Síntesis del conflicto y problema jurídico

En el presente caso, la Sala debe definir cuál es la autoridad competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por Dioselina Oliveria Avendaño Hernández y Víctor Manuel Mesa Mendoza contra el fallo disciplinario emitido por el Tribunal Administrativo del Quindío el 24 de junio de 2021.

Sobre el particular, la Procuraduría General de la Nación considera que la autoridad competente es la Sala Plena del Consejo de Estado, pues es el superior jerárquico administrativo del Tribunal Contencioso Administrativo del Quindío que surtió la primera instancia. Adicionalmente, la Procuraduría no ha ejercido el poder disciplinario preferente.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado estima que corresponde a la Procuraduría General de la Nación tramitar el recurso de alzada. Lo anterior, teniendo en cuenta que, si bien el superior funcional de los señores Olivera Avendaño y Mesa Mendoza es la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Quindío,

autoridad que adelantó la primera instancia; lo cierto es que la Sala Plena del Consejo de Estado no es superior jerárquico o funcional de dicho tribunal.

Para resolver el problema jurídico planteado la Sala se referirá a las siguientes temáticas: i) las funciones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de sus comisiones seccionales - régimen de transición de orden constitucional; ii) los procesos disciplinarios contra empleados judiciales - Competencia frente a hechos ocurridos antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial-; iii) los superiores funcionales y administrativos en la estructura jerárquica de la Rama Judicial y iv) el caso concreto.

4.5. Funciones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de sus comisiones seccionales - régimen de transición de orden constitucional. Reiteración

Sobre las funciones asignadas a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus comisiones seccionales, el artículo 257A de la Carta Política, adicionado por el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015, dispone, en lo pertinente:

ARTICULO 257A. <Artículo "adicionado" por el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre **los funcionarios y empleados de la Rama Judicial**.

[...]

Podrá haber Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial integradas como lo señale la ley.

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial **será la encargada de examinar la conducta y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión**, en la instancia que señale la ley, salvo que esta función se atribuya por la ley a un Colegio de Abogados.

PARÁGRAFO. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial no serán competentes para conocer de acciones de tutela.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial deberán ser elegidos dentro del año siguiente a la vigencia del presente acto legislativo. **Una vez posesionados, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.** Los actuales Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los

miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. **Las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura serán transformadas en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial.** Se garantizarán los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura **quienes continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad.** (Resalta la Sala)¹⁵.

Así las cosas, a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial se le asignaron las siguientes funciones:

1. Sustituir a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en cuanto al ejercicio de la función disciplinaria sobre los funcionarios judiciales y los abogados, en ejercicio de su profesión.
2. Adicionalmente, la citada norma le asignó al nuevo órgano la función jurisdiccional disciplinaria respecto de los empleados de la Rama Judicial (quienes antes eran disciplinables por sus respectivos superiores jerárquicos, conforme al artículo 115 de la Ley 270 de 1996).

Al respecto, resulta pertinente destacar que la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-373/16, que, en virtud de la aplicación de la regla de inmodificabilidad de la competencia, las actuaciones de los empleados judiciales ocurridas con anterioridad a la puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las correspondientes Comisiones Seccionales deberán ser examinadas por las autoridades que al momento de su ocurrencia sean las competentes:

... la interpretación sistemática de la Constitución y de decisiones precedentes, indican que **las competencias en materia disciplinaria respecto de los empleados judiciales continúan a cargo de las autoridades que las han ejercido hasta el momento y que dicha competencia se mantendrá hasta cuando la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial se encuentren debidamente conformadas.** Estas últimas, con fundamento en los principios de legalidad, juez natural e igualdad solo ejercerán las nuevas competencias respecto de los hechos ocurridos con posterioridad a dicha entrada en funcionamiento. [...]

... para la Corte **las actuaciones de los empleados judiciales ocurridas con anterioridad a la puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial deberán ser examinadas por las autoridades que al momento de su ocurrencia sean las competentes...** las garantías de legalidad y de juez natural

¹⁵ Vale la pena precisar que la Corte Constitucional, en las Sentencias C-373 de 2016 y C-112 de 2017, declaró exequibles las normas que regulan la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y el régimen de transición para su entrada en funcionamiento.

adscritas al derecho al debido proceso (art. 29) y al derecho a la igualdad (art. 13) exigen que tal sea la interpretación del párrafo transitorio del artículo 19. En efecto, dado que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial así como las Comisiones Seccionales son órganos de naturaleza judicial **y quiénes han tenido a cargo el control disciplinario de los empleados judiciales, hasta ahora, son órganos que actúan cumpliendo funciones administrativas – superiores jerárquicos y Procuraduría General de la Nación -, para la Corte debe preferirse aquella interpretación de la Carta que ofrezca suficiente certeza respecto del curso que deberán seguir todas las actuaciones disciplinarias,** de una parte, y de las autoridades que se encontrarán a cargo de iniciarlas y terminarlas, de otra. Además, **una conclusión contraria privaría a los empleados judiciales de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.** A juicio de este Tribunal resulta pertinente **la aplicación de la regla de inmodificabilidad de la competencia que, para este caso, supone que los nuevos órganos solo serán competentes para ejercer la función disciplinaria respecto de los actos ocurridos con posterioridad a su entrada en funcionamiento.** (Negrilla y subrayado de la Sala). (...)

En síntesis, la competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial opera sobre los hechos posteriores a su entrada en funcionamiento, esto es, el 13 de enero de 2021¹⁶, de manera que, las actuaciones disciplinarias respecto de conductas de los empleados y funcionarios judiciales anteriores a la referida fecha deben continuar en conocimiento de las autoridades hasta entonces competentes¹⁷.

3. Finalmente, cabe señalar que el párrafo transitorio 1° del artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015 estableció un régimen de transición, para facilitar el cambio al nuevo modelo, pues dicha reforma ordenó la creación de un nuevo órgano y le asignó competencias en materia disciplinaria, para sustituir a otro que ya existía y se encontraba en ejercicio, lo que imponía la necesidad de establecer algunas reglas temporales que facilitarían la implementación de los cambios¹⁸.

Es así que la disposición transitoria definió, entre otros aspectos, que las antiguas salas disciplinarias de los consejos seccionales de la judicatura se transformarían en comisiones seccionales de disciplina judicial, cuyos magistrados y empleados continuarían conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad.

En esa medida, una vez conformada la Comisión, **los procesos disciplinarios que estaban a cargo del Consejo Superior de la Judicatura** (Sala Jurisdiccional

¹⁶<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/13382825/68503968/Informe+gesti%C3%B3n+100+d%C3%ADas+CNDJ/bedbb681-489e-4e23-83af-11609d1ea291> 13 ene. 2021 - 4:52 p. m. Se posesionaron los magistrados de la Comisión de Disciplina Judicial.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 9 de febrero de 2022. Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00172-00.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 13 de agosto de 2019 (rad. núm. 11001-03-06-000-2019-00109-00).

Disciplinaria) y de los consejos seccionales **pasaron a ser asumidos por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las respectivas comisiones seccionales.**

Adicionalmente, el citado párrafo transitorio hace énfasis en que la Comisión Nacional y las comisiones seccionales de disciplina **continuarán conociendo sin solución de continuidad los procesos** que estuvieron a cargo de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales.

Por lo anterior, se concluye que, sobre los procesos disciplinarios iniciados por el Consejo Superior de la Judicatura (Sala Jurisdiccional Disciplinaria) y los consejos seccionales existe una regla especial de competencia de orden constitucional que le asigna el conocimiento de dichos asuntos a la Comisión Nacional y a las comisiones seccionales, según sea el caso.

Finalmente, es importante precisar que este régimen transitorio solo aplica para las investigaciones disciplinarias adelantadas en contra de funcionarios judiciales o particulares disciplinables, sobre los cuales tenía competencia la antigua Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y sus seccionales.

4.6. Procesos disciplinarios contra empleados judiciales. Competencia frente a hechos ocurridos antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Reiteración¹⁹

Como ya se analizó, cuando los hechos generadores de una investigación disciplinaria contra un empleado judicial tienen ocurrencia antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, el análisis del superior jerárquico debe hacerse teniendo en cuenta las autoridades de la Rama Judicial que, en ejercicio de sus funciones administrativas, ostentaban la competencia para conocer de los procesos disciplinarios contra los empleados judiciales al momento de la ocurrencia de las actuaciones que desaten la acción disciplinaria²⁰.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 6 de diciembre de 2021, radicación núm. 11001-03-06-000-2021-00096-00. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 9 de febrero de 2022. Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00172-00. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 24 de febrero de 2023. Radicación número: 11001-03-06-000-2023-00004-00.

²⁰ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 24 de febrero de 2023. Radicación número: 11001-03-06-000-2023-00004-00.

En este sentido, la Sala, en reiterados pronunciamientos²¹, indicó que las reglas generales sobre la competencia para conocer de los procesos disciplinarios contra los empleados de la Rama Judicial se encuentran contenidas en el artículo 115 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), que establece:

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. (Subrayado de la Sala).

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 (CCA), vigente en su momento, 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.

La norma citada no está hoy vigente porque el código del cual formaba parte fue derogado en su integridad por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contenido en la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, el artículo 74 de esta ley sustituyó al 50 de la codificación anterior y dispuso sobre este punto:

ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

²¹ Ver entre otros, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 2 de octubre de 2014, radicación núm. 11001-03-06-000-2014-00121-00; decisión del 6 de agosto de 2015, radicación núm. 11001-03-06-000-2014-00217-00; decisión del 9 de diciembre de 2016, radicación núm. 11001-03-06-000-2016-00161-00, decisión de 28 de febrero de 2017, radicación núm. 11001-03-06-000-2017-00010-00, y decisión del 6 de diciembre de 2021, Rad. núm. 11001-03-06-000-2021-00096-00.

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.
[...]. (Subrayado de la Sala).

Como se lee, mientras el artículo 50 del derogado Código Contencioso Administrativo hacía referencia expresa al «superior administrativo», el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo, vigente, refiere al «superior administrativo o funcional».

En vista de ello, la Sala ha realizado una interpretación armónica entre el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 115 de la Ley 270 de 1996 y, en esa línea, ha indicado 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.

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 dentro de la misma Rama. Solo excepcionalmente, cuando dicho superior administrativo en definitiva no exista, es necesario acudir a un superior ajeno a la Rama Judicial, para así garantizar el principio de la doble instancia en los procedimientos disciplinarios.

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 dentro 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.

En consecuencia, la competencia para tramitar los asuntos disciplinarios contra empleados de la Rama Judicial, por hechos ocurridos antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, le corresponde, en primera instancia, al superior jerárquico del investigado, entendido como el nominador de este, y la segunda instancia, al superior jerárquico administrativo de este último (su nominador), es decir, al superior del superior²².

4.7. Los superiores funcionales y administrativos en la estructura jerárquica de la Rama Judicial²³

La Sala, en decisiones del 6 de diciembre de 2021²⁴ y 9 de febrero de 2022²⁵, analizó la autoridad competente para conocer de la segunda instancia de un proceso disciplinario adelantado contra empleados judiciales.

Por su pertinencia al caso objeto de estudio, la Sala transcribe parte del análisis hecho en las citadas decisiones, sobre la estructura jerárquica de la Rama Judicial:

²² Se reitera por tanto lo señalado por la Sala en el conflicto de competencias del 24 de febrero de 2023. Radicación número: 11001-03-06-000-2023-00004-00.

²³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 9 de febrero de 2022. Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00172-00. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 9 de febrero de 2022. Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00172-00. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 6 de diciembre de 2021, Rad. núm. 11001-03-06-000-2021-00096-00(C), Conflicto negativo de competencias administrativas entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda; la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa y Judicial de la Procuraduría General de la Nación, y el Consejo de Estado, para conocer de la segunda instancia en la investigación disciplinaria adelantada por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca contra empleados de la Rama Judicial. Proceso disciplinario con radicado núm. 25000-23-42-000-2013-04881-00.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 6 de diciembre de 2021, Rad. núm. 11001-03-06-000-2021-00096-00(C), Conflicto negativo de competencias administrativas entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda; la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa y Judicial de la Procuraduría General de la Nación, y el Consejo de Estado, para conocer de la segunda instancia en la investigación disciplinaria adelantada por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca contra empleados de la Rama Judicial. Proceso disciplinario con radicado núm. 25000-23-42-000-2013-04881-00.

²⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 9 de febrero de 2022. Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00172-00.

(i) *Jerarquías en la Rama Judicial*. Mediante decisión del 13 de agosto de 2013²⁶, esta Sala explicó que la Rama Judicial está organizada de forma jerárquica, es decir, que cuenta con una estructura organizacional compuesta por diferentes niveles o grados de autoridad, dentro de los cuales se ubican los distintos jueces, tribunales y demás corporaciones judiciales, en la forma establecida en la Carta Política y en el artículo 11 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

La Ley Estatutaria diferencia, en la estructura organizacional de la Rama, dos categorías de superioridad jerárquica: i) los superiores jerárquicos en el orden jurisdiccional (o funcional) y ii) los superiores jerárquicos en el orden administrativo. Ambas superioridades (en el orden jurisdiccional y en el administrativo) se predicen de los funcionarios judiciales, como lo reconoce expresamente el artículo 5º de la Ley 270 de 1996, cuando dispone:

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. (Resaltado de la Sala).

Si esta distinción no existiera o careciera de relevancia, la norma transcrita no se hubiera referido a superiores jerárquicos «en el orden administrativo o jurisdiccional», pues sencillamente hubiese utilizado la expresión «superior jerárquico» o simplemente «superior». Debe inferirse, por tanto, 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. La diferencia legal entre estas dos categorías de superiores, los «funcionales o judiciales», y los «administrativos», resulta confirmada por otras disposiciones constitucionales y legales-estatutarias.

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, el Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales de la judicatura, con sus correspondientes empleados.

Tales órganos y empleados pueden ser superiores de empleados y funcionarios judiciales, aunque no laboren en sus mismas dependencias, para ciertos asuntos o

²⁶ Ocasión en la cual se decidió un 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 - en relación con la autoridad que debía resolver la recusación presentada en contra del Juez Promiscuo Municipal de la Uvita (Boyacá), dentro del proceso disciplinario adelantado en contra de la secretaria de dicho juzgado.

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.

(ii) *Algunos actos de superioridad administrativa.* La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, así como otras leyes y decretos reglamentarios parcialmente vigentes regulan diversos trámites administrativos internos de la Rama Judicial en los que la decisión compete a determinados empleados, funcionarios o corporaciones judiciales, que algunas veces coinciden y otras no con aquellos que tienen el carácter de superior funcional o jurisdiccional del empleado o funcionario interesado. [...].

Por su parte el numeral 5.º, artículo 131, dispone que la Sala Plena del Consejo de Estado es la nominadora de los magistrados de los tribunales administrativos:

ARTICULO 131.AUTORIDADES NOMINADORAS DE LA RAMA JUDICIAL. Las autoridades nominadoras de la Rama Judicial, son:

[...]

5. Para los cargos de Magistrados de los Tribunales: La Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, según el caso.

Sobre los trámites administrativos internos que incorporan el criterio de superioridad, las mencionadas decisiones, incluyeron, por vía de ejemplo, el trámite y la competencia para resolver asuntos correspondientes a las situaciones administrativas en las que se pueden encontrar los empleados judiciales: comisiones de servicios, licencias, permisos, vacaciones, la separación del servicio por llamamiento a prestar el servicio militar, etc., reguladas en la Ley 270 de 1996, para destacar que como regla general dicha competencia está asignada a la autoridad nominadora²⁷.

Asimismo, la Sala sintetizó lo siguiente:

(iii) *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

²⁷ Cfr. Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, Arts. 136, 137 y 138, comisiones de servicio; 142 y 143, licencias no remuneradas; 146, vacaciones; 147, suspensión en ejercicio del cargo; 148, llamamiento a prestar servicio militar; 172 y 175, en la carrera judicial. Y los decretos 1660 de 1978 y 052 de 1987, que de acuerdo con el artículo 204 de la misma Ley 270, conservan vigencia en cuanto no contradigan la Constitución Política o la Ley Estatutaria y regulan aspectos de la relación laboral-administrativa de los servidores judiciales con el Estado.

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.

El análisis de las mismas normas permite inferir 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. (Se destaca por la Sala).

4.8. El caso concreto

Tal como se indicó, el problema jurídico en el presente caso consiste en establecer cuál es la autoridad competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por Dioselina Oliveria Avendaño Hernández y Víctor Manuel Mesa Mendoza contra el fallo disciplinario emitido por el Tribunal Administrativo del Quindío el 24 de junio de 2021.

La Sala estima que la autoridad competente para adelantar la señalada actuación es la Sala Plena del Consejo de Estado. A esta conclusión se arriba teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

i) La competencia para conocer de los procesos disciplinarios contra empleados judiciales, por hechos ocurridos antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, le corresponde, en primera instancia, al superior jerárquico del investigado, entendido como el nominador de este, y la segunda instancia, al superior jerárquico administrativo de este último (su nominador), es decir, al superior del superior.

ii) En línea con lo anterior, la Sala Plena de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío determinó en primera instancia la responsabilidad disciplinaria de la señora Dioselina Oliveria Avendaño Hernández, en su condición de secretaria del Tribunal Administrativo del Quindío, y del señor Víctor Manuel Mesa Mendoza, en su condición de escribiente asignado a la Secretaría del mencionado tribunal.

iii) De conformidad con el artículo 131, numeral 5º de la Ley 270 de 1996, la Sala Plena del Consejo de Estado es la nominadora de los magistrados de los tribunales administrativos:

ARTICULO 131.AUTORIDADES NOMINADORAS DE LA RAMA JUDICIAL. Las autoridades nominadoras de la Rama Judicial, son:

[...]

5. Para los cargos de Magistrados de los Tribunales: La Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, según el caso.

iv) A la luz de esta disposición, es dable afirmar que la Sala Plena del Consejo de Estado, al ser la autoridad nominadora de los magistrados del Tribunal Administrativo del Quindío, ostenta la calidad de superior jerárquico de estos.

v) Como consecuencia de lo anterior, la Sala Plena del Consejo de Estado es la llamada a conocer de la segunda instancia de los procesos disciplinarios fallados por el referido tribunal en primera instancia.

vi) Aplicado lo anterior al caso objeto de estudio, es la Sala Plena del Consejo de Estado la autoridad competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la señora Dioselina Oliveria Avendaño Hernández y el señor Víctor Manuel Mesa Mendoza contra el fallo disciplinario de primera instancia emitido el 24 de junio de 2021, por la Sala Plena de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Sala Plena del Consejo de Estado para resolver el recurso de apelación interpuesto por la señora Dioselina Oliveria Avendaño Hernández y el señor Víctor Manuel Mesa Mendoza, contra el fallo disciplinario de primera instancia emitido el 24 de junio de 2021, por la Sala Plena de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, dentro del proceso disciplinario identificado con el número 63001-2333-000-2020-00380-00, acumulado 63001-2333-000-2020-00408-00.

SEGUNDO: REMITIR el expediente a la Sala Plena del Consejo de Estado, por intermedio de su presidente, para que continúe con la actuación correspondiente.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión a la presidencia y a la secretaria general del Consejo de Estado, a la Procuraduría General de la Nación, a la Secretaría del Tribunal Administrativo del Quindío, a la señora Dioselina Oliveria Avendaño Hernández y al señor Víctor Manuel Mesa Mendoza.

CUARTO: ADVERTIR que los términos legales a los que esté sujeta la actuación administrativa de la referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en el cual se comunique la presente decisión.

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3º del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021.

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado
(Ausente con permiso)

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.