

TRASLADO DE SERVIDORES - Requisitos / CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - Facultades regulatorias para reglamentar y administrar la carrera judicial / POTESTAD REGLAMENTARIA - No rebosada / TRASLADO DE FUNCIONARIOS CONDICIONADO - Hace parte de la afinidad funcional / PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD - No desvirtuada

Esta corporación ha expresado que el Consejo Superior de la Judicatura tiene la potestad de «regular, reglamentar y administrar la carrera judicial, en virtud de lo cual, tiene competencia para dictar autónomamente, y de manera excepcional y exclusiva, las regulaciones y los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración Judicial, en los aspectos no previstos por el legislador». El Consejo Superior de la Judicatura no rebasó su potestad reglamentaria al establecer la tabla de afinidades, es decir, los cargos respecto de los cuales podía predicarse el traslado, pues el legislador no reguló en integridad la materia, sino que fijó un marco dentro del cual dicha corporación judicial podía válidamente expedir la normativa general tendiente a viabilizar la ejecución de la Ley 270 de 1996. La distribución de competencias en las diferentes jurisdicciones y especialidades no son caprichosas, sino que obedecen a razones de eficiencia y propenden por el interés de los asociados que deben acudir a la administración de justicia para dirimir sus conflictos, los cuales revisten variadas naturalezas. Además, dicha medida permite la racionalización del trabajo en la rama judicial, por ende, es legítima e idónea para alcanzar altos objetivos constitucionales en lo que respecta al acceso a la administración de justicia y la efectividad de los derechos. , la Sala considera que el Consejo Superior de la Judicatura no excedió su potestad reglamentaria al condicionar el traslado a que el cargo de origen y destino respondan a criterios de jurisdicción y especialidad, pues ello también hace parte de la afinidad funcional que exige el artículo 134 de la Ley 270 de 1996 para aplicar dicha figura. , en principio, las argumentaciones presentadas por el Consejo Superior de la Judicatura para que se mantenga la legalidad del artículo 3 del Acuerdo PSAA12-9312 de 2012 resulta suficiente y congruente de cara a la eficiencia en la prestación del servicio público, en los términos analizados en precedencia, pues el hecho de que los empleos de citador y escribiente tengan asignadas funciones afines sin atención a una determinada área del derecho, permite concluir que desde su ingreso al servicio se prevé la posibilidad de que las competencias de los empleados sean aprovechables en los diferentes despachos judiciales sin importar la especialidad a la que estén adscritos.

FUENTE FORMAL: LEY 270 DE 1996

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "A"

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 11001-03-25-000-2015-00631-00(1876-15)

Actor: EZEQUIEL HERNÁNDEZ CARRILLO

Demandado: RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL - DEAJ

Referencia: NULIDAD. TEMAS: TRASLADOS DE SERVIDORES JUDICIALES. SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA.

Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia dentro del proceso de nulidad promovido por el señor Ezequiel Hernández Carrillo contra la Nación, Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad, consagrado en el artículo 137 del CPACA,¹ el señor Ezequiel Hernández Carrillo, actuando por conducto de apoderado, solicitó declarar la nulidad de los siguientes actos: i) Circular PSAC11-31 del 28 de junio de 2011, que expidió la tabla de afinidades para los traslados de los servidores judiciales; ii) las expresiones «publicaciones de» y «especialidad y», contenidas en el artículo 17 del Acuerdo PSAA10-6837 del 17 de marzo de 2010, que reglamentó los traslados de los servidores judiciales; y iii) las frases «publicaciones de», «especialidad y» y «salvo para escribientes y citadores para quienes solo se tendrá en cuenta que se trate de la misma jurisdicción», incluidas en el artículo 3 del Acuerdo PSAA12-9312 del 16 de marzo de 2012, que modificó el mencionado Acuerdo PSAA10-6837. Los referidos actos fueron proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura.

Es oportuno aclarar que el accionante también solicitó la nulidad del Oficio CJOFI14-4005 de 9 de octubre de 2014, suscrito por el Consejo Superior de la Judicatura, que le negó la solicitud de traslado del Juzgado Penal Municipal de Funza (Cundinamarca) al Juzgado Promiscuo Municipal de Dolores (Tolima); sin

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

embargo, el auto admisorio de la demanda declaró la caducidad del medio de control frente a esta pretensión. Como consecuencia, en esta providencia no se hará referencia a las demás pretensiones derivadas de la nulidad de dicho acto ni a los fundamentos de hecho y de derecho sobre las cuales se edificaron, toda vez que ello quedó excluido del debate.

1.1.2. Normas violadas y concepto de violación

El demandante sostuvo que los actos acusados violaron los artículos 4, 29, 83, 121, 122, 124, 125, 150, 152, 153, 229, 230, 256 y 257 de la Constitución Política; 85, 87 a 93, 125, 134, 152 y 156 de la Ley 270 de 1996.

Al desarrollar el concepto de violación, el actor planteó los siguientes cargos:

➤ Frente a la Circular PSAC11-31 del 28 de junio de 2011

i) La Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura carecía de competencia para proferir la Circular PSAC11-31 de 2011, pues no cuenta con facultad expresa que le permita reglamentar los requisitos en materia de afinidades funcionales para el traslado de los servidores judiciales. Dicha atribución tampoco fue prevista en el Acuerdo PSAA10-6837 de 2010 que la referida circular pretendió reglamentar e, inclusive, dicho acto no se pronunció frente a ese asunto.

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-037 de 1996, precisó que el Consejo Superior de la Judicatura tiene la atribución de administrar la carrera judicial, pero ello no se extiende a la creación de condiciones distintas a las que el legislador establezca.

ii) La Circular PSAC11-31 de 2011 impuso requisitos a los traslados de los servidores judiciales que carecen de todo fundamento y racionalidad, ya que la afinidad entre las funciones y los cargos objeto de los traslados únicamente puede referirse al nivel jerárquico, pero no implica la especialidad o jurisdicción a la cual esté adscrito el empleo, ya que la formación del abogado es integral y el título profesional le permite desempeñarse en cualquier área del derecho.

iii) Los artículos 134 y 152 de la Ley 270 de 1996 no regularon afinidades de los cargos en la Rama Judicial, sino que se limitaron a establecer las modalidades de los traslados, pues lo relativo a afinidades y equivalencias ya había sido definido por el Decreto 1660 de 1978, es decir, que el Consejo Superior de la Judicatura no podía regular nuevamente esta materia, a través de la Circular PSAC11-31 de 2011.

➤ **Frente a las expresiones «publicaciones de» y «especialidad y», contenidas en el artículo 17 del Acuerdo PSAA10-6837 del 17 de marzo de 2010**

i) El artículo 17 del Acuerdo PSAA10-6837 de 2010 establece que las solicitudes de traslado deben realizarse de acuerdo con las publicaciones de vacantes definitivas que efectúe la Unidad de Administración de la Carrera Judicial o las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales; sin embargo, el Consejo Superior de la Judicatura carecía de facultades para condicionar las solicitudes de traslado a la publicación de los empleos vacantes y puede suceder que dichas autoridades no cumplan oportunamente con su deber de publicación de los referidos cargos, situación que impediría a los interesados elevar las peticiones de traslado.

➤ **Frente a las expresiones «publicaciones de», «especialidad y» y «salvo para escribientes y citadores para quienes solo se tendrá en cuenta que se trate de la misma jurisdicción», incluidas en el artículo 3 del Acuerdo PSAA12-9312 del 16 de marzo de 2012**

i) Respecto de las expresiones «publicaciones de» y «especialidad y» contenidas en el artículo 3 del Acuerdo PSAA12-9312 del 16 de marzo de 2012, se reitera lo expuesto anteriormente.

ii) El Consejo Superior de la Judicatura no podía hacer discriminaciones entre los empleados públicos en los términos en que lo hace el Acuerdo PSAA12-9312 de 2012 al introducir la expresión «salvo para escribientes y citadores para quienes solo se tendrá en cuenta que se trate de la misma jurisdicción». En efecto, la entidad demandada creó una categorización, jerarquización o estratificación entre el grupo de empleados carente de respaldo legal y desconoció que aquellos

prestan sus servicios a la Rama Judicial, que es una sola sin importar que esté desconcentrada en sus funciones o tenga varias jurisdicciones.

1.2. Contestación de la demanda

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por intermedio de apoderada, contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones, con fundamento en los siguientes razonamientos:²

i) El Consejo Superior de la Judicatura expidió los actos demandados de conformidad con las competencias fijadas por la Constitución Política y la Ley 270 de 1996, cuyo objetivo fue permitir a dicha corporación la administración de los recursos humanos y físicos asignados a la función judicial sin necesidad de la intervención del legislador.

ii) La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura tiene facultad reguladora y reglamentaria, por disposición expresa de los artículos 257 de la Constitución Política y 85 y 174 de la Ley 270 de 1996, con el fin de administrar la carrera judicial y «dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador».³

iii) Los traslados no operan de manera automática, ya que estos son una forma de proveer los empleos, es decir, que también deben respetar el principio del mérito para el acceso a los cargos públicos y la eficacia de la administración de justicia. En tal sentido, deben aplicarse criterios objetivos para seleccionar al servidor beneficiario del traslado.

iv) Uno de dichos criterios consiste en la afinidad de funciones, la cual está determinada por la especialidad o área del conocimiento en que se desempeñe el servidor, pues este es un elemento determinante para la configuración de los

² Folios 94 a 101.

³ La parte accionada también fundó su argumentación en las Sentencias C-350 de 1997, C-805 de 2001, C-917 de 2002, C-384 de 2003, C-307 de 2004 y SU-539 de 2012, proferidas por la Corte Constitucional, y la sentencia de 31 de marzo de 2016, suscrita por la Sección Segunda del Consejo de Estado, Expediente 0238-2015.

concursos de méritos, por ende, «para cambiar la especialidad solo se puede a través de los procesos de selección y no por el sistema de traslados».⁴

v) La especialidad permite garantizar que el servidor satisfaga las competencias, calidades, perfiles y habilidades para desempeñar el cargo al que aspira ser trasladado, es decir, que no basta que los cargos sean de la misma categoría o tengan iguales requisitos de acceso.

vi) Para el traslado en los cargos de escribiente y citador no se requiere tal especialidad porque sus labores son comunes en todos los despachos.

vii) La Ley 270 de 1996 reguló los traslados, razón por la que no es posible seguir aplicando el Decreto 1660 de 1978 en esa materia.

viii) Es necesario que la publicación de las vacantes, la solicitud del traslado y la elaboración de las listas de candidatos se hagan de manera concomitante en aras de que los integrantes del registro de elegibles y quienes aspiren a un traslado puedan optar en igualdad de condiciones a las plazas vacantes.

De esta manera, los nominadores puedan ponderar quién es el mejor candidato para ocupar la plaza, conforme lo dispone el Acuerdo PSAA08-4536 de 2008. Además, se dota de efectividad a la figura del traslado y se salvaguardan los principios de transparencia, igualdad, permanencia y promoción en el servicio.

1.3. Audiencia inicial

El 10 de junio de 2019,⁵ se celebró la audiencia inicial, a la cual compareció la parte demandante, pero no la entidad demandada ni el Ministerio Público.

En esa etapa se declaró saneado el proceso⁶ y se fijó el litigio en el sentido de reiterar que las pretensiones sobre las que debería resolver la corporación son las establecidas en el auto admisorio de la demanda, las cuales se resumieron en el acápite 1.1.1. de esta providencia. Además, se hizo alusión a los cargos endilgados a los actos acusados, se tuvieron como pruebas los documentos

⁴ En relación con el criterio de afinidad, la entidad demandada citó la Sentencia C-443 de 1997, proferida por la Corte Constitucional, y la sentencia del 25 de octubre de 2007, suscrita por la Sección Segunda del Consejo de Estado, radicado: 66001-23-31-000-2002-00448-01 (7844-05).

⁵ Folios 119 a 122.

⁶ No hubo excepciones previas por resolver.

aportados con la demanda y su contestación. Finalmente, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones por escrito.

1.4. Alegatos de conclusión

Las partes demandante y demandada guardaron silencio.⁷

1.5. El Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.⁸

2. Consideraciones

2.1. Cuestión previa

Es oportuno indicar que los actos administrativos enjuiciados fueron derogados por el Acuerdo PCSJA17-10754 del 18 de septiembre de 2017, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, «[p]or el cual se compilan los reglamentos de traslados de los servidores judiciales y se dictan otras disposiciones en la materia».

En efecto, el artículo 26 *ibidem* derogó expresamente los Acuerdos PSAA10-6837 de 2010 y PSAA12-9312 de 2012 y también «aquellas que le sean contrarias», por ende, la Circular PSAC11-31 del 28 de junio de 2011 también salió del ordenamiento, pues esta fijó la tabla de afinidades para los traslados de los servidores judiciales, materia que fue reglamentada en su integridad por el artículo 24 del Acuerdo PCSJA17-10754 de 2017. En consecuencia, las decisiones enjuiciadas perdieron vigencia.

A pesar de que los actos acusados perdieron fuerza ejecutoria, en los términos del artículo 91, numeral 5, del CPACA, es importante resaltar que ello no impide estudiar su legalidad, pues el medio de control de nulidad no está condicionado a la vigencia del acto, sino que su finalidad consiste en verificar la legalidad objetiva en aras de mantener el imperio del orden jurídico.

⁷ Información extraída de la constancia secretarial obrante en el folio 123 del expediente.

⁸ Información extraída de la constancia secretarial obrante en el folio 123 del expediente.

En tal sentido, esta corporación ha expresado que la derogación o subrogación de un acto administrativo ocasiona la cesación de sus efectos hacia el futuro, situación que en nada afecta la posibilidad de resolver sobre su legalidad, pues ello «comprende la evaluación de sus requisitos esenciales a efectos de definir si nació o no válido a la vida jurídica».⁹

2.2. El problema jurídico

Consiste en establecer si los actos acusados vulneran el ordenamiento jurídico superior por incurrir en las irregularidades esgrimidas por el demandante y que, en síntesis, se circunscriben a lo siguiente:

Norma acusada	Cargos de nulidad
Circular PSAC11-31 del 28 de junio de 2011	Falta de competencia y exceso de la potestad reglamentaria del Consejo Superior de la Judicatura para definir los requisitos en materia de afinidades funcionales para el traslado de los servidores judiciales y desatención a criterios de razonabilidad para el efecto
Expresiones «publicaciones de» y «especialidad y», contenidas en el artículo 17 del Acuerdo PSAA10-6837 del 17 de marzo de 2010	Imposibilidad de condicionar las solicitudes de traslado a la publicación de los empleos vacantes
Expresiones «publicaciones de», «especialidad y» y «salvo para escribientes y citadores para quienes solo se tendrá en cuenta que se trate de la misma jurisdicción», incluidas en el artículo 3 del Acuerdo PSAA12-9312 del 16 de marzo de 2012	Vulneración al derecho a la igualdad entre los servidores judiciales

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de abril de 2021, radicado: 11001-03-26-000-2016-00017-00 (56307). En igual sentido, la Sala Plena de esta Corporación, mediante sentencia del 14 de enero de 1991, expediente No. S-157, sostuvo:

Estima la Sala que, ante la confusión generada por las dos tesis expuestas, lo procedente será inclinarse por la segunda de ellas, pues no es posible confundir la vigencia de una disposición con la legalidad de la misma, como ocurriría si se mantiene la posición que sostiene que sería inoperante y superfluo pronunciarse en los eventos en que la misma administración ha revocado su acto, así éste sea de carácter general e impersonal. Pues, contrario a lo que se había afirmado, opina la Sala que la derogatoria de una norma no restablece por se el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino apenas acaba con la vigencia de la norma en cuestión. Porque resulta que un acto administrativo, aún si ha sido derogado, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege, y que sólo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente; de donde se desprende que lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria del acto, sino la decisión del juez que lo anula, o lo declara ajustado a derecho, ello, además, se ve confirmado por los efectos que se suceden en cada evento. La derogatoria surte efecto hacia el futuro, sin afectar lo ocurrido durante la vigencia de la norma y sin restablecer el orden violado; la anulación lo hace ab initio, restableciéndose por tal razón el imperio de la legalidad.

2.3. Contenido de las normas acusadas

2.3.1. Circular PSAC11-31 del 28 de junio de 2011

Respetados señores presidentes:

La Sala Administrativa, en sesión ordinaria del 15 de junio del presente año, estudió el tema de afinidad de funciones, bajo el planteamiento que señala el artículo 134 de la Ley 270 de 1996, modificado por la Ley 771 de 2002, y reglamentado por el Acuerdo 6837 de 2010, para los servidores judiciales ya sea funcionarios o empleados, que hacen uso de la prerrogativa del traslado como forma de provisión de un cargo en propiedad.

En ese orden de ideas, la Sala Conceptuó viable la siguiente tabla de afinidades, que se deberá tener en cuenta para el estudio de las solicitudes de traslado que correspondan a cada Sala Administrativa Seccional, según la competencia que corresponde bajo el lineamiento señalado en el artículo décimo séptimo del referido Acuerdo 6837 de 2010.

Especialidad Origen en Propiedad	Afinidad
Juez Promiscuo Municipal	Civil o Penal
Juez Promiscuo Circuito	Civil, penal, Laboral
Juez Civil con competencia en Laboral (Acuerdo PSAA11-8131 de 2011)	Civil o Laboral
Juez Penal del Circuito y Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad	Juez Penal del Circuito y Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad
Juez Promiscuo de Familia	Familia, Penales para Adolescentes
Magistrado Sala Civil - Familia	Civil o Familia
Magistrado Sala Civil - Familia - Laboral	Civil, Familia o Laboral
Magistrado Sala Única	Civil, Penal, Laboral, Familia

2.3.2. Expresiones «publicaciones de» y «especialidad y», contenidas en el artículo 17 del Acuerdo PSAA10-6837 del 17 de marzo de 2010

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO. - Término y Competencia para la solicitud de traslado: Los servidores judiciales en carrera, deberán presentar por escrito, las correspondientes solicitudes de traslado como servidor de carrera, salud y razones del servicio, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, de acuerdo con las **publicaciones de** vacantes definitivas que efectúe la Unidad de Administración de la Carrera Judicial o las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales según corresponda, a través de la página web de la Rama Judicial www.ramajudicial.gov.co.

[...]

Tratándose de solicitudes de traslado para los cargos de empleados, deberá observarse para la emisión de concepto favorable de traslado, la **especialidad y** jurisdicción a la cual se vinculó en propiedad.

2.3.3. Expresiones «publicaciones de», «especialidad y» y «salvo para escribientes y citadores para quienes solo se tendrá en cuenta que se trate de la misma jurisdicción», incluidas en el artículo 3 del Acuerdo PSAA12-9312 del 16 de marzo de 2012

ARTÍCULO 3°.- Modificar el artículo 17º del Acuerdo del Acuerdo 6837 de 2010, el cual quedará así:

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO.- - Término y Competencia para la solicitud de traslado: Los servidores judiciales en carrera, deberán presentar por escrito, las correspondientes solicitudes de traslado como servidor de carrera, salud y razones del servicio, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, de acuerdo con las **publicaciones de** vacantes definitivas que efectúe la Unidad de Administración de la Carrera Judicial o las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales según corresponda, a través de la página web de la Rama Judicial www.ramajudicial.gov.co.

[...]

Tratándose de solicitudes de traslado para los cargos de empleados, deberá observarse para la emisión de concepto favorable de traslado, **la especialidad y jurisdicción** a la cual se vinculó en propiedad, **salvo para escribientes y citadores para quienes sólo se tendrá en cuenta que se trate de la misma jurisdicción.**

2.4. Marco normativo

El artículo 256 de la Constitución política, derogado parcialmente por el artículo 17 del Acto Legislativo 2 de 2015, dispuso que al Consejo Superior de la Judicatura le corresponde administrar la carrera judicial.

A su vez, el artículo 257 *ibidem* precisó que dicha corporación debía dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

En desarrollo de los anteriores mandatos, el artículo 85 de la Ley 270 de 1996 asignó múltiples competencias a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de las cuales se destacan las siguientes:

- ✓ Determinar la estructura y las plantas de personal de las corporaciones y juzgados. Para tal efecto podrá crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos

en la Rama Judicial, determinar sus funciones y señalar los requisitos para su desempeño que no hayan sido fijados por la ley.

- ✓ Dictar los reglamentos relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.
- ✓ Administrar la carrera judicial de acuerdo con las normas constitucionales y la Ley 270 de 1996.
- ✓ Reglamentar la carrera judicial.
- ✓ Elaborar y desarrollar el plan de formación, capacitación, y adiestramiento de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

A partir del citado marco normativo, la Corte Constitucional ha indicado que la facultad del Consejo Superior de la Judicatura para reglamentar la carrera judicial, atañe a la denominada «potestad reglamentaria de los órganos constitucionales» y se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para desarrollar el sentido de la Ley 270 de 1996 y hacerla ejecutable.¹⁰ Al respecto, se ha sostenido lo siguiente:¹¹

Entonces, a la luz del artículo 257 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es claro que (i) el Consejo Superior de la Judicatura tiene potestad reglamentaria en el ámbito de la carrera judicial; (ii) dicha potestad implica la facultad de adoptar disposiciones que desarrollen el sentido de la ley para hacerla ejecutable, en este caso la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia; y (iii) la potestad en cuestión encuentra sus límites en las funciones constitucionales asignadas al Consejo Superior, lo que implica que no puede “suplantar las atribuciones propias del legislador”¹².

7.8 De la anterior exposición se colige que las funciones de la Sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura son estrictamente administrativas y no pueden ser otras que las predicables del manejo de los recursos económicos, fiscales y humanos de la rama judicial; en ese sentido, a esa Sala le asiste la facultad de reglamentar algunos aspectos del sistema especial de carrera de la rama judicial, siempre y cuando no se trate de materias de competencia exclusiva del legislador, en los términos previstos en los artículos 125 y 150-23 de la Carta Política; y su actividad en esta materia debe estar orientada a procurar la vinculación a la rama judicial de

¹⁰ Sentencias C-917 de 2002 y SU-553 de 2015.

¹¹ Sentencia SU-539 de 2012.

¹² Sentencia C-037 de 1996, mediante la cual la Corte revisó la constitucionalidad del proyecto de ley número 58 de 1994 (Senado) y 264 de 1995 (Cámara), hoy Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.

los ciudadanos más idóneos, así como a garantizar las condiciones laborales más propicias para el desempeño de las funciones propias de cada cargo.

De acuerdo con lo anterior, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura tiene una función de alta relevancia para el cumplimiento de los fines estatales, pues debe dictar los reglamentos necesarios para disponer de los recursos humanos y físicos necesarios para que el servicio de la administración de justicia se preste bajo altos estándares de eficiencia, moralidad, corrección e idoneidad en aras de cumplir la misión institucional que se ha asignado a la Rama Judicial, esto es, «hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional».¹³

En similar sentido, esta corporación ha expresado que el Consejo Superior de la Judicatura tiene la potestad de «regular¹⁴, reglamentar y administrar la carrera judicial, en virtud de lo cual, tiene competencia para dictar autónomamente, y de manera excepcional y exclusiva, las regulaciones y los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración Judicial, en los aspectos no previstos por el legislador».¹⁵

2.5. El caso concreto. Análisis de la Sala

2.5.1. Estudio de legalidad de la Circular PSAC11-31 de 2011

El demandante afirmó que el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la Circular PSAC11-31 de 2011, creó requisitos distintos a los que el legislador estableció para que operara la figura del traslado y reguló una materia que ya había sido definida por el Decreto 1660 de 1978, pues la Ley 270 de 1996 se limitó a establecer las modalidades de los traslados, pero no reguló afinidades ni equivalencias de los cargos en la Rama Judicial, es decir, que en esos aspectos seguía vigente la normativa anterior.

¹³ Artículo 1 de la Ley 270 de 1996.

¹⁴ Esta competencia, facultad o potestad reguladora de carácter administrativo, que para el caso del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, se encuentra establecida tanto en la Constitución como en la Ley 270 de 1996, ha sido descrita por el profesor y tratadista Jorge Enrique Ibáñez Najar, como expresión del fenómeno que él denomina “deslegalización”, según el cual, en nuestro ordenamiento jurídico es constitucional y legalmente posible, que además del legislador que detenta la cláusula general de competencia de regulación normativa, una autoridad administrativa ejerza funciones de regulación respecto de una materia determinada.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 31 de marzo de 2016, radicado: 110010325000201500010600 (0238-2015).

En relación con la vigencia de la Ley 270 de 1996 en materia de traslados es oportuno indicar que su artículo 134 fue modificado por la Ley 771 de 2002.

Al respecto, se observa que inicialmente el proyecto de ley estaba encaminado a derogar el artículo 134 de la Ley 270 de 1996 por considerar que dicha norma no comprendía situaciones que también era necesario valorar para viabilizar los traslados de los servidores judiciales y se consideró que ante su derogatoria debería acudirse a lo dispuesto en los Decretos 1660 de 1978 y 52 de 1987.

Sin embargo, el legislador optó por modificar la norma, en lugar de sustraerla del ordenamiento jurídico, por las siguientes razones:¹⁶

En la Exposición de Motivos del proyecto, el autor indica que la finalidad de derogar estas disposiciones, es que en relación con estas materias que regula, el traslado de los funcionarios judiciales, tenga plena aplicación lo dispuesto en el artículo 204 de la misma Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que indica que las situaciones laborales no reguladas en la LEAJ, se regirán por las disposiciones contenidas en el Decreto 1660 de 1978 y en el Decreto 052 de 1987.

[...]

Ahora bien, ¿qué regulan los decretos en mención sobre los traslados en la justicia? El artículo 62 del Decreto 1660 de 1978, indica que "... El traslado solo puede efectuarse a solicitud del interesado o con su aceptación" y la Ley 052 de 1987, indica que es uno de los derechos de los empleados y funcionarios judiciales. De la misma manera, estos decretos establecen los traslados por necesidad del servicio como fundamento principal para el ingreso, la permanencia y la promoción del servicio.

[...]

Analizado el objetivo del proyecto, los antecedentes del mismo y el concepto que sobre su texto y finalidad nos remitió, a petición nuestra, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el suscrito Ponente consideró ante la Comisión Primera que la derogatoria del artículo 134 y 156, numeral 6, podía traer como consecuencia la desaparición jurídica de las normas que regulan los traslados dentro de la Rama Judicial, pues no habría norma aplicable por la derogatoria de los artículos de la Ley Estatutaria, aunado al hecho de que los Decretos 1660 de 1978 y 052 de 1987, podrían ser inconstitucionales como lo anotó la propia Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Sin embargo, la finalidad del proyecto y la posibilidad de lograrla por la vía recomendada por el anterior Ponente y por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, nos permitieron hacer un Pliego de Modificaciones, por medio del cual se pretendió establecer los siguientes cambios a la normatividad vigente sobre la materia con el fin de mejorar el proyecto. [...].

¹⁶ Gaceta del Congreso 141 del 23 de abril de 2001.

De acuerdo con lo anterior, se observa que el legislador al expedir las Leyes 270 de 1996 y 771 de 2002 reguló la figura del traslado de los servidores judiciales sin que hubiera necesidad de acudir a la normativa anterior, esto es, a los Decretos 1660 de 1978 y 52 de 1987, por ende, este argumento del accionante que pretendía convalidar la aplicabilidad de dichas normas no está llamado a prosperar y, en consecuencia, tampoco pueden tomarse como referente para analizar la legalidad de los actos administrativos ahora enjuiciados.

De otro lado, el actor sostuvo que la Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura carecía de competencia para proferir la Circular PSAC11-31 de 2011, que estableció las tablas de afinidades para el traslado de los servidores judiciales, pues dicha autoridad no cuenta con facultad expresa para el efecto y ello tampoco fue previsto por el Acuerdo PSAA10-6837 de 2010 que la referida circular pretendió reglamentar e, inclusive, aquel guardó silencio en torno a dichas afinidades.

Asimismo, el accionante explicó que los requisitos de afinidad para los traslados carecen de todo fundamento y racionalidad, ya que la afinidad entre las funciones y los cargos objeto de los traslados únicamente puede referirse al nivel jerárquico, pero no implica la especialidad o jurisdicción a la cual esté adscrito el empleo, ya que la formación del abogado es integral y el título profesional le permite desempeñarse en cualquier área del derecho.

La Sala se aparta de los anteriores argumentos, ya que el Consejo Superior de la Judicatura no rebasó su potestad reglamentaria al establecer la tabla de afinidades, es decir, los cargos respecto de los cuales podía predicarse el traslado, pues el legislador no reguló en integridad la materia, sino que fijó un marco dentro del cual dicha corporación judicial podía válidamente expedir la normativa general tendiente a viabilizar la ejecución de la Ley 270 de 1996.

En efecto, el artículo 134 *ibidem*, modificado por el artículo 1 de la Ley 771 de 2002, reguló la figura del traslado en los siguientes términos:

Artículo 134. Traslado. Se produce traslado cuando se provee un cargo con un funcionario o empleado que ocupa en propiedad otro de funciones afines, de la misma categoría y para el cual se exijan los mismos requisitos, aunque tengan distinta sede territorial. Nunca podrá haber traslados entre las dos Salas de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

Procede en los siguientes eventos:

1. Cuando el interesado lo solicite por razones de salud o seguridad debidamente comprobadas, que le hagan imposible continuar en el cargo o por estas mismas razones se encuentre afectado o afectada su cónyuge, compañera o compañero permanente, descendiente o ascendiente en primer grado de consanguinidad o único civil, siempre que ello no implique condiciones menos favorables para el funcionario y medie su consentimiento expreso.

2. Cuando lo soliciten por escrito en forma recíproca funcionarios o empleados de diferentes sedes territoriales, en cuyo caso sólo procederá previa autorización de la Sala Administrativa de los Consejos Superior o Seccional de la Judicatura.

Cuando el traslado deba hacerse entre cargos cuya nominación corresponda a distintas autoridades, sólo podrá llevarse a cabo previo acuerdo entre éstas.

3. Cuando lo solicite un servidor público de carrera para un cargo que se encuentre vacante en forma definitiva, evento en el cual deberá resolverse la petición antes de abrir la sede territorial para la escogencia de los concursantes.

4. Cuando el interesado lo solicite y la petición esté soportada en un hecho que por razones del servicio la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura califique como aceptable.

De acuerdo con la anterior disposición, en concordancia con el artículo 132 de la Ley 270 de 1996, los cargos en la Rama Judicial se proveen de tres formas, a saber: a) en propiedad; b) en provisionalidad; y c) en encargo. En lo que atañe al presente estudio, es oportuno hacer referencia a la primera de las citadas modalidades, la cual está prevista para los empleos en vacancia definitiva, «en cuanto se hayan superado todas las etapas del proceso de selección si el cargo es de Carrera, **o se trate de traslado**».

A su vez, para proceder al traslado de un servidor que ocupa un cargo en propiedad, se exigen los siguientes requisitos: i) afinidad de funciones entre los cargos de origen y destino del traslado; ii) igualdad de categoría entre los empleos; y iii) identidad de requisitos para acceder a los cargos.

Por su parte, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del numeral 3 del artículo 134 de la Ley 270 de 1996, «bajo el entendido que deben existir factores objetivos que permitan la escogencia del interesado con base en el mérito». En las consideraciones de dicha decisión se consignó lo siguiente:¹⁷

¹⁷ Sentencia C-295 de 2002.

[...]

Cabe precisar sin embargo que para no contrariar el principio de igualdad (art. 13 C.P.) y el principio del mérito que orienta la carrera judicial (art 125 C.P.) debe ser este último principio el que rijan la aplicación de la norma que se introduce en la Ley Estatutaria y que en consecuencia tanto la posibilidad de aceptar la solicitud del o los interesados, como, si es del caso, la selección de la persona que pueda ser trasladada, deberá tomar en cuenta los méritos de cada uno tanto en relación con sus condiciones de ingreso a la carrera judicial, como en el desempeño de su función.

[...]

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones la Corte declarará la exequibilidad del numeral 3° estudiado pero condicionado a la existencia de factores objetivos¹⁸ que permitan la escogencia del interesado con base en el mérito, que como se ha dicho reiteradamente es el elemento preponderante a tomar en cuenta en materia de ingreso, estabilidad en el empleo, ascenso y retiro del servicio, tal como lo dispone el artículo 125 de la Constitución.

Bajo este contexto, la Sala se aparta del entendimiento del actor en tanto refiere que cuando el legislador exige «funciones afines» entre los cargos objeto del traslado no pueden aplicarse criterios de jurisdicción o especialidad; por el contrario, tal afirmación deja de lado que el traslado es una forma de provisión del empleo público en propiedad y, por lo tanto, debe sujetarse a altos estándares de eficiencia y respeto del principio del mérito como rector de la carrera judicial para el ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio.

En efecto, bajo el faro orientador del principio del mérito se garantiza la correcta prestación del servicio público de administración de justicia, se materializan los fines esenciales del Estado y se salvaguarda el interés general, por ende, el traslado de los servidores judiciales también debe sujetarse a dichos postulados. En consecuencia, resulta imperioso garantizar que solo las personas más idóneas accedan a la función pública y que el desempeño del empleo se verifique en términos de excelencia.

En tal sentido, esta corporación ha sostenido que la identidad funcional entre los cargos también implica que estos se ejerzan «dentro de una misma área del conocimiento o área temática y coinciden en el grado de complejidad y responsabilidad».¹⁹

¹⁸ La aplicación de factores objetivos se encuentra a la base de toda la jurisprudencia constitucional en materia de carrera judicial. Al respecto ver entre otras las Sentencias C-037 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, SU-086 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-451 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 25 de octubre de 2007, radicado: 660012331000200200448 01 (7844-2005).

Igualmente, es preciso tener en cuenta que las funciones de los despachos judiciales están determinadas por las normas procesales expedidas por el legislador en las que se definen las reglas de jurisdicción y competencia, para que los asuntos se distribuyan de acuerdo con las diferentes áreas del derecho, «en razón de la especificidad o particularidad de la materia»,²⁰ dependiendo la naturaleza de los litigios o, inclusive, la calidad de los sujetos procesales, pues las causas revisten características diferentes desde la forma en que se tramitan hasta la decisión de fondo que deba adoptarse.

A modo de ejemplo, se identifican las siguientes jurisdicciones: especial para la paz,²¹ disciplinaria,²² ordinaria,²³ contencioso administrativa,²⁴ constitucional,²⁵ y especial; esta última, conformada por la jurisdicción indígena²⁶ y por los jueces de paz,²⁷ cada una de las cuales tiene atribuido un marco específico de competencias de cara a la naturaleza de los conflictos que se ventilan. Igualmente, entre las especialidades se destacan los asuntos de familia, penales, laborales, civiles, agrarios, disciplinarios y contencioso administrativos.

El desenvolvimiento de dichas jurisdicciones ha sido regulado en el Código General del Proceso, el Código de Procedimiento Penal, el Código Procesal del Trabajo y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Código de Comercio, entre otras normas.

En dicho marco normativo, se evidencia el interés del legislador de acoger los criterios de jurisdicción y especialidad para asignar el conocimiento de los diferentes asuntos que se ventilan en sede judicial dependiendo del área del derecho que rija la materia, a modo de ejemplo pueden citarse los siguientes: juzgados civiles municipales y del circuito; juzgados de familia; juzgados de pequeñas causas; juzgados penales municipales, de circuito, de circuito especializados y de ejecución de penas y medidas de seguridad; juzgados laborales; juzgados administrativos; tribunales superiores en sus Salas Civil, Familia, Laboral y Penal; tribunales administrativos; Corte Suprema de Justicia en sus Salas de Casación Civil y Agraria, Penal y Laboral; Consejo de Estado en sus

²⁰ Sentencia C-392 de 2000.

²¹ Acto Legislativo 1 de 2016.

²² Artículo 257 de la Constitución Política.

²³ Artículos 234 y 235 de la Constitución Política.

²⁴ Artículos 236, 237 y 238 de la Constitución Política.

²⁵ Artículos 239 a 245 de la Constitución Política.

²⁶ Artículo 246 de la Constitución Política.

²⁷ Artículo 247 de la Constitución Política.

Secciones Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta; Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Tribunal Especial para la Paz y Salas de Justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz - JEP.²⁸

La anterior distribución en diferentes jueces para el conocimiento de las múltiples causas que se tramitan en sede judicial es consonante con la interpretación elaborada por la doctrina²⁹ y la jurisprudencia en relación con los conceptos de jurisdicción y competencia. Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado:³⁰

Cabe preguntarse ¿Cuál es el sentido y el fin del establecimiento de las jurisdicciones y de las especialidades dentro de una jurisdicción?. Se trata de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, además las autoridades tienen el deber de proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, así como asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, así lo establece la propia Constitución. Por tanto, el fin de la administración de justicia es hacer efectivos los derechos de las personas a través de los procedimientos. Este argumento ha sido reiterado entre otras en la Sentencia C-1149/01³¹. Las disposiciones que regulan procedimientos como el establecimiento de una determinada competencia protegen la seguridad jurídica al imponer que determinados jueces de una determinada especialidad conozcan de los asuntos justamente para los cuales (sic) fueron institucionalizados.

Esta Corporación ha establecido que “La jurisdicción en general consiste en la potestad que tiene el Estado para administrar justicia en ejercicio de la soberanía de que es titular, mediante el conocimiento y decisión de las diferentes causas (civiles, criminales, administrativas, etc.) y, en tal virtud, es única e indivisible. Es por ello que todos los jueces ejercen jurisdicción en nombre del Estado, pero circunscrita al ámbito propio de la competencia que le asigna la ley³².”

“(…) Razones de naturaleza política, y la necesidad de asegurar la mayor eficacia de la administración de justicia por el Estado mediante la distribución del trabajo, justifican la existencia de jurisdicciones especiales autorizadas por la Constitución, que forman parte de la rama judicial; pero la diversidad

²⁸ Leyes 1820 de 2016, 1922 de 2018 y 1957 de 2019.

²⁹ «En consecuencia, ante la imposibilidad de que las autoridades judiciales puedan conocer indistintamente de toda clase de conflictos, dada su múltiple variedad, el ejercicio de la potestad jurisdiccional del Estado ha tenido que ser sistematizado por la ley, atribuyéndole a los diferentes jueces y tribunales el conocimiento de determinados asuntos, toda vez que aún cuando dicha potestad, en sí misma y en abstracto, es única e idéntica, lo cierto es que no todo órgano investido de ella puede hacerla actuar indiferentemente respecto de cualquier acto o litigio, ni donde quiera que fuere. La alta función de administrar justicia que la República ejerce por intermedio del poder judicial, debe distribuirse, pues, por las leyes de procedimiento que, con tal propósito, fijan las reglas de competencia atendiendo a razones de interés público o privado, a motivos de economía funcional, a presunciones de mayor o menor capacidad técnica o aptitud personal para afrontar el proceso, a necesidades de orden o comodidad de prueba o a criterios de garantía que faciliten la defensa en juicio». Derecho Procesal Civil, Parte General, Alfonso Rivera Martínez, editorial Leyer, décima tercera edición, página 118.

³⁰ Sentencia C-985 de 2005.

³¹ M.P. Jaime Araujo Rentería.

³² C-392 de 2000. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

de jurisdicciones especiales no implica rompimiento de la unidad ontológica de la jurisdicción del Estado". (C-392 de 2000).

De acuerdo con la anterior directriz jurisprudencial, se concluye que la distribución de competencias en las diferentes jurisdicciones y especialidades no son caprichosas, sino que obedecen a razones de eficiencia y propenden por el interés de los asociados que deben acudir a la administración de justicia para dirimir sus conflictos, los cuales revisten variadas naturalezas. Además, dicha medida permite la racionalización del trabajo en la rama judicial,³³ por ende, es legítima e idónea para alcanzar altos objetivos constitucionales en lo que respecta al acceso a la administración de justicia y la efectividad de los derechos.

En concordancia con este diseño institucional, la Corte Constitucional ha avalado el requerimiento de que el traslado de los funcionarios judiciales respete la afinidad funcional, entendida también como la necesidad de que el cargo de origen y el de destino correspondan a la misma jurisdicción y especialidad.³⁴

A su vez, la Corte Suprema de Justicia ha considerado que «es razonable la negativa a un traslado de un servidor judicial, en aquellos casos en que se pretende ejercer en un despacho con especialidad distinta a la que previamente concursó, pues evidentemente los ejes temáticos que se tratan en el desarrollo del concurso, van a variar entre uno y otro, lo que de entrada, implica, que en el desarrollo de la convocatoria el concursante deba demostrar su capacidad para ejercer el cargo para el cual aspiró, y es ese parámetro con el que se debe medir la afinidad entre un cargo y otro».³⁵

Las anteriores conclusiones son consonantes con el criterio de especialidad que ha adoptado el Consejo Superior de la Judicatura para diseñar los concursos de méritos. Al respecto, el Consejo de Estado ha sostenido que se trata de una estructuración acorde con la misión de la Rama Judicial y garante del principio del mérito para el acceso, permanencia y promoción en el empleo público, lo cual redundará en la adecuada prestación del servicio y la capacitación de los funcionarios. Textualmente, se ha explicado lo siguiente:³⁶

³³ Sentencia C-879 de 2003.

³⁴ Sentencia T-302 de 2019.

³⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia STL6767-2020 del 21 de agosto de 2020, radicado: 2020-00552.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 27 de 2014, radicado: 110010325000200800024 00 (0606-2008). En similar sentido puede consultarse la sentencia del 6 de julio de 2015, proferida por la misma sección, radicado: 1100103255000201301524 00 (3914-2013).

[...] considera la Sala que, la medida adoptada por el CSJ en la convocatoria objeto de análisis consistente en limitar la inscripción a un solo curso de formación judicial especializado por razón del área o especialidad no comporta un sacrificio injustificado

del derecho de los participantes a continuar en el proceso de selección para los demás cargos de su preferencia, porque **la finalidad del curso es la formación judicial de los concursantes para el adecuado desempeño de la función judicial, la cual sólo podrá ejercerse en un (1) cargo de la Rama Judicial, dentro de un área o especialidad determinada, y no en todos aquellos para los cuales el aspirante concursó, de modo que no se ve reducida la expectativa de los participantes frente al acceso a los cargos convocados.**

De suerte que encuentra la Sala que **tal medida se ajusta a la finalidad del curso de formación judicial cual es la formación judicial de los concursantes para el adecuado desempeño de la función judicial en el área o especialidad seleccionada, y a la cual podía acudir el Consejo Superior de la Judicatura en ejercicio de la facultad reglamentaria que le asiste.** (Resalta la Sala).

De acuerdo con la anterior directriz, el marco normativo que regula el acceso a los empleos en la Rama Judicial y la figura del traslado como una de las formas para proveerlos, se observa que el sistema de carrera debe estudiarse en forma integral y no aislada, por ende, resulta viable exigir el respeto al criterio de especialidad para viabilizar los traslados, pues este también es presupuesto de vinculación al servicio y fue acogido por el legislador para distribuir las competencias entre los diferentes despachos.

De esta manera se garantiza que el funcionario cuente con todos los conocimientos y experiencia necesarios para acceder al cargo, los cuales seguramente se van aquilatando en la medida en que lo desempeña, por ende, debe verificarse que su traslado no afecte la prestación del servicio, sino que, por el contrario, que el interesado acredite las habilidades y competencias que exige el empleo al cual aspira ser trasladado en aras de que haya continuidad en la labor que venía desempeñando de impartir pronta y cumplida justicia en términos de corrección tanto éticos como cognoscitivos.

La Sala concuerda con el actor en que el abogado es integral y su título le permite desempeñarse en diferentes ámbitos y especialidades; sin embargo, es sabido que el derecho es basto y en el ejercicio profesional esta disciplina termina especializándose, como lo ha reconocido el legislador al establecer las jurisdicciones y competencias, así como el Consejo Superior de la Judicatura al

diseñar los concursos públicos para acceder a la carrera judicial, los cuales han sido avalados por el Consejo de Estado, bajo el entendido que el criterio de especialidad promueve la eficiente prestación del servicio público y la adecuada administración de los recursos humanos y físicos que hacen posible la actividad jurisdiccional.

De otro lado, es oportuno indicar que el legislador³⁷ y la Corte Constitucional³⁸ han aludido a la posibilidad de que un juez que en principio no pertenece a una especialidad pueda conocer de determinados asuntos especiales, como ocurre con los jueces civiles del circuito que tienen asignadas competencias en materia laboral en los lugares donde no funcionan los jueces laborales del circuito.³⁹ Igualmente, los artículos 90⁴⁰ y 91⁴¹ de la Ley 270 de 1996 previeron que el Consejo Superior de la Judicatura podría transformar y fusionar despachos judiciales sin atender a la especialidad; sin embargo, estas situaciones se han establecido como una eventualidad excepcional de cara a las necesidades de oferta y demanda para la prestación del servicio.

En otras palabras, en condiciones de normalidad, debe seguirse la regla general tendiente a que el funcionario judicial ocupe un cargo en la especialidad escogida, pues la necesidad personal del servidor que solicite la aplicación de dicha figura debe conducirse dentro del marco legal que ha distribuido las competencias de los despachos judiciales en atención a la jurisdicción y a las diferentes especialidades.

A su vez, esta relevancia del criterio de especialidad de cara a la definición funcional de los cargos, también encuentra respaldo en el artículo 92 de la ley 270 de 1996 en tanto dispone que cuando se suprima un cargo de un servidor judicial

³⁷ Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social.

³⁸ C-828 de 2002.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Artículo 90. Redistribución de los despachos judiciales. La redistribución de despachos judiciales puede ser territorial o funcional, y en una sola operación pueden concurrir las dos modalidades.

[...]

En ejercicio de la redistribución funcional, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura puede disponer que los despachos de uno o varios magistrados de tribunal, o de uno o varios juzgados se transformen, conservando su categoría, a una especialidad distinta de aquella en la que venían operando dentro de la respectiva jurisdicción.

[...].

⁴¹ Artículo 91. Creación, fusión y supresión de despachos judiciales. [...].

La fusión se hará conforme a las siguientes reglas:

1. Sólo podrán fusionarse Tribunales, Salas o Juzgados de una misma Jurisdicción.
2. Los despachos que se fusionen deben pertenecer a una misma categoría.
3. Pueden fusionarse tribunales, Salas y Juzgados de la misma o de distinta especialidad.

[...].

escalafonado en carrera administrativa, únicamente procederá su reubicación cuando se produzca una vacante «de su misma denominación, categoría y **especialidad**», advirtiendo que en caso de que ello no sea posible habrá lugar a reconocer la correspondiente indemnización.⁴²

Así las cosas, la Sala considera que el Consejo Superior de la Judicatura no excedió su potestad reglamentaria al condicionar el traslado a que el cargo de origen y destino respondan a criterios de jurisdicción y especialidad, pues ello también hace parte de la afinidad funcional que exige el artículo 134 de la Ley 270 de 1996 para aplicar dicha figura.

Adicionalmente, el ejercicio de la potestad reglamentaria no requería que la ley estatutaria o el Acuerdo PSAA10-6837 de 2010 indicaran expresamente que el referido consejo podía expedir una tabla de afinidades para materializar los traslados, pues ello se desprende de la facultad que constitucionalmente le fue asignada para administrar y reglamentar la carrera judicial y se ajustó al marco normativo previsto en la Ley 270 de 1996.

Además, si bien es cierto que la aludida tabla de afinidades se expidió a través de una circular, también lo es que para ello la Sala Administrativa se reunió en una sesión ordinaria previa, en la cual estudió dicha temática y emitió concepto de viabilidad, es decir, que la atribución fue ejercida por la autoridad competente, conforme se consignó en la Circular PSAC11-31 de 2011.

De otro lado, es importante aclarar que en el *sub lite* no se está estudiando en detalle la tabla de afinidades contenida en la mencionada circular, sino solamente la potestad reglamentaria del Consejo Superior de la Judicatura en ese aspecto, pues el actor se limitó a alegar la falta de competencia, pero no elevó reparo alguno frente a la forma como fueron establecidas las afinidades para cada especialidad.

⁴² Artículo 92. Supresión de cargos. En el evento de supresión de cargos de funcionarios y empleados escalafonados en la carrera judicial ellos serán incorporados, dentro de los seis meses siguientes en el primer cargo vacante definitivamente de su misma denominación, categoría y especialidad que exista en el distrito, sin que al efecto obste la circunstancia de encontrarse vinculado al mismo, persona designada en provisionalidad.

Si vencido el período previsto en el anterior inciso no fuese posible la incorporación por no existir la correspondiente vacante, los funcionarios y empleados cuyos cargos se supriman tendrán derecho al reconocimiento y pago de una indemnización en los términos y condiciones previstas en esta Ley.
[...].

2.5.2. Análisis de legalidad frente a las expresiones «publicaciones de» y «especialidad y», contenidas en el artículo 17 del Acuerdo PSAA10-6837 de 2010

En cuanto al término «especialidad», el actor reiteró los argumentos antes analizados, por lo cual la Sala se remite a las consideraciones expuestas en precedencia.

En lo que concierne a la expresión «publicaciones de», el accionante sostuvo que el artículo 17 del Acuerdo PSAA10-6837 de 2010 establece que las solicitudes de traslado deben realizarse de acuerdo con las publicaciones de vacantes definitivas que efectúe la Unidad de Administración de la Carrera Judicial o las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales; sin embargo, el Consejo Superior de la Judicatura carecía de facultades para condicionar las solicitudes de traslado a la publicación de los empleos vacantes y puede suceder que dichas autoridades no cumplan oportunamente con su deber de publicación de los referidos cargos, situación que impediría a los interesados elevar las peticiones de traslado.

La anterior argumentación no permite determinar cuál sería la razón para que la publicación de las vacantes no deba realizarse, por el contrario, en principio, aquella se constituye en un mecanismo de divulgación de las plazas que podrían ser provistas bajo la modalidad del traslado y que si no fueran anunciadas al público limitaría la operatividad de la figura.

Además, la Sala observa que la inconformidad del demandante no deriva de la norma enjuiciada, sino de la conducta irregular que puedan observar el Consejo Superior de la Judicatura o los Consejos Seccionales en caso de omitir el deber de publicar las vacantes; sin embargo, este razonamiento escapa al análisis propio del medio de control de nulidad, pues no es posible evaluar conductas hipotéticas de la administración y cuya ocurrencia no está atada a la norma demandada, por el contrario, aquella contiene un mandato en cuanto a la referida publicación, es decir, que la omisión sería indeseable desde la finalidad del acto acusado. En consecuencia, este cargo de anulación tampoco está llamado a prosperar.

2.5.3. Examen de legalidad frente a las expresiones «publicaciones de», «especialidad y» y «salvo para escribientes y citadores para quienes solo se tendrá en cuenta que se trate de la misma

jurisdicción», incluidas en el artículo 3 del Acuerdo PSAA12-9312 de 2012

Respecto de las expresiones «publicaciones de» y «especialidad y» el actor reiteró los argumentos analizados en anteriores acápite, por lo cual la Sala se remite a las consideraciones allí expuestas.

En lo que concierne a la frase «salvo para escribientes y citadores para quienes solo se tendrá en cuenta que se trate de la misma jurisdicción», el accionante argumentó que el Consejo Superior de la Judicatura no podía hacer discriminaciones entre los empleados públicos, es decir, que la entidad demandada creó una categorización entre el grupo de empleados carente de respaldo legal y desconoció que aquellos prestan sus servicios a la Rama Judicial, que es una sola sin importar que esté desconcentrada en sus funciones o tenga varias jurisdicciones.

En relación con el anterior razonamiento, la parte accionada argumentó que para los traslados en los cargos de escribiente y citador no se exige la especialidad porque sus labores son comunes en todos los despachos.

Frente a la referida explicación es importante anotar que el actor no desplegó ninguna actividad probatoria tendiente a infirmar el dicho del Consejo Superior de la Judicatura, desde el punto de vista de la forma en que han sido diseñados los concursos para dichos empleos y la manera en que se distribuyen al interior de la Rama Judicial, es decir, que no existen elementos objetivos que permitan hacer un test de igualdad en aras de comparar los requisitos de acceso y distribución organizacional de esos cargos para poder sostener que el traslado en aquellos también debe atender al criterio de especialidad.

En aras de ahondar en el estudio del cargo, la Sala revisó la página web de la Rama Judicial⁴³ y advirtió que para el momento en que se expidieron los actos acusados regía el Acuerdo PSAA06-3585 del 5 de septiembre de 2006,⁴⁴ el cual

⁴³https://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=%7E%2FApp_Data%2FUpload%2FPSAA13-10039.pdf

El Acuerdo PSAA06-3585 de 5 de septiembre de 2006 fue modificado por el Acuerdo PSAA13-10039 de 7 de noviembre de 2013, que puede ser consultado en el siguiente enlace:
https://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=%7E%2FApp_Data%2FUpload%2FPSAA13-10039.pdf

⁴⁴ «Por medio del cual se modifica el Acuerdo No.025 de 1997 para cargos de empleados de Tribunales, Juzgados y Centros de Servicios».

precisó que para acceder a los cargos de citador y escribiente se exigían los siguientes requisitos:

NIVEL AUXILIAR		
DENOMINACIÓN	GRADO	REQUISITOS
Escribiente de Tribunal y Equivalentes	Nominado	Haber aprobado tres (3) años de estudios superiores en derecho y tener dos (2) años de experiencia relacionada.
Escribiente de Juzgado de Circuito y Equivalentes	Nominado	Haber aprobado dos (2) años de estudios superiores en derecho y tener dos (2) años de experiencia relacionada o haber aprobado dos (2) años de estudios superiores y tener cuatro (4) años de experiencia relacionada.
Escribiente de Centros u Oficinas de Servicios	Nominado	Haber aprobado dos (2) años de estudios en derecho, sistemas o administración y tener dos (2) años de experiencia relacionada o haber aprobado dos (2) años de estudios superiores y tener cuatro (4) años de experiencia relacionada.
Escribiente de Juzgado Municipal	Nominado	Haber aprobado un (1) año de estudios superiores y tener un (1) año de experiencia relacionada.

NIVEL OPERATIVO		
DENOMINACIÓN	GRADO	REQUISITOS
Citador de Tribunal y Equivalente	4	Título en educación media, acreditar conocimientos en técnicas de oficina y/o sistemas y tener tres (3) años de experiencia relacionada.
Citador de Juzgado de Circuito y Equivalente	3	Título en educación media, acreditar conocimientos en técnicas de oficina y/o sistemas y tener dos (2) años de experiencia relacionada.
Citador de Juzgado Municipal y Equivalente	3	Tener título en educación media, acreditar conocimientos en técnicas de oficina y/o sistemas y tener un (1) año de experiencia relacionada.

A su vez, de conformidad con el referido Acuerdo PSAA06-3585 de 2006, el nivel auxiliar, al que se adscriben los escribientes, «agrupa los empleos a los cuales les corresponde la ejecución de las funciones complementarias que sirvan de soporte a los niveles superiores en la realización de los planes, programas y proyectos que se les encomienden, para lo cual requieren de un conocimiento previo en la ejecución de labores auxiliares».

A su turno, el nivel operativo, al cual pertenecen los citadores, «comprende los empleos que se caracterizan por el desarrollo de actividades de poca complejidad que sirven de soporte para la realización de las labores de los restantes niveles».

De acuerdo con lo anterior, se advierte que los cargos de citador y escribiente no requieren título profesional y están adscritos a los niveles auxiliar y operativo, es decir, que tienen asignadas funciones de apoyo a los despachos y dependencias judiciales, pero que por su naturaleza y responsabilidad revisten menor complejidad que la de los cargos del nivel profesional, por lo que, en principio, no se evidencia un tratamiento injustificado o irrazonable en el sentido de que no se exija el presupuesto de especialidad para los traslados de esos empleados.

La anterior conclusión reconoce que el diseño organizacional implica variados niveles de responsabilidad y complejidad entre los diferentes cargos, pero de ninguna manera se pretende demeritar el esfuerzo, trabajo e impacto de todas las áreas y colaboradores que a diario contribuyen al desarrollo misional de las instituciones.

Lo que se plantea en el sub lite es que la norma acusada atiende a criterios de razonabilidad y proporcionalidad en tanto se abstuvo de aplicar el requisito de especialidad para los traslados de escribientes y citadores, pues aun sin dicha exigencia se sigue respetando el criterio de afinidad funcional previsto por el artículo 134 de la Ley 270 de 1996 para que opere dicha movilidad.

Inclusive, podría argumentarse que los demás colaboradores del equipo de trabajo en que se desempeñen los escribientes y citadores sí cuentan con los conocimientos requeridos para el área al cual se encuentre adscrito el despacho, es decir, que los servidores de mayor jerarquía constituirían un apoyo idóneo para prestar con eficiencia el servicio público de administrar justicia.

A ello se suma que es el superior jerárquico, es decir, el juez o el magistrado, quien tiene a su cargo la dirección y orientación del personal, así como una alta responsabilidad de cara a la misión institucional, pues debe estudiar y suscribir las providencias, por ende, existen suficientes formas de suplir la falta de especialidad de los escribientes y citadores.

Así las cosas, en principio, las argumentaciones presentadas por el Consejo Superior de la Judicatura para que se mantenga la legalidad del artículo 3 del Acuerdo PSAA12-9312 de 2012 resulta suficiente y congruente de cara a la eficiencia en la prestación del servicio público, en los términos analizados en precedencia, pues el hecho de que los empleos de citador y escribiente tengan asignadas funciones afines sin atención a una determinada área del derecho, permite concluir que desde su ingreso al servicio se prevé la posibilidad de que las competencias de los empleados sean aprovechables en los diferentes despachos judiciales sin importar la especialidad a la que estén adscritos.

2.6. La condena en costas

En consideración a que se trata de un medio de control de nulidad, en el que se ventila un asunto de interés público, no se impondrá condena en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 188⁴⁵ del CPACA.

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en las directrices jurisprudenciales trazadas por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado en casos análogos fáctica y jurídicamente al que ahora es objeto de estudio y en el acervo probatorio, se concluye que el señor Ezequiel Hernández Carrillo no logró desvirtuar la legalidad de los actos enjuiciados y, en consecuencia, se deberán negar las pretensiones de la demanda.

De manera especial, se resalta que los antecedentes invocados fijaron un criterio respecto de la potestad reglamentaria del Consejo Superior de la Judicatura, que en el *sub lite* no fue rebasada, sino ejercida dentro de los justos límites señalados por el legislador y la jurisprudencia, como se demostró en el curso de la sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

⁴⁵ **Artículo 188.** Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

FALLA

Primero. Negar las pretensiones de la demanda de nulidad formulada por el señor Ezequiel Hernández Carrillo en contra de la Circular PSAC11-31 del 28 de junio de 2011; las expresiones «publicaciones de» y «especialidad y», contenidas en el artículo 17 del Acuerdo PSAA10-6837 del 17 de marzo de 2010; y las frases «publicaciones de», «especialidad y» y «salvo para escribientes y citadores para quienes solo se tendrá en cuenta que se trate de la misma jurisdicción», incluidas en el artículo 3 del Acuerdo PSAA12-9312 del 16 de marzo de 2012, actos que fueron proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con las consideraciones que anteceden.

Segundo. Sin condena en costas.

Tercero. Reconocer personería jurídica a los abogados Sandra de Jesús Rodríguez Paco, José Javier Buitrago Melo y Manuela Fernanda Gómez Guavita como apoderados de la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en los términos y para los efectos de los poderes que fueron concedidos durante el transcurso del proceso y que obran en los folios 18 del cuaderno de medida cautelar y 126 y 130 del expediente.

Cuarto. Aceptar la renuncia al poder presentada por la abogada Manuela Fernanda Gómez Guavita como representante de la entidad accionada, conforme al memorial obrante en el folio 135 del expediente.

Quinto. Reconocer personería jurídica al abogado Cesar Augusto Mejía Ramírez como apoderado de la parte accionada, conforme al último poder visible en el folio 139 del expediente, quien en la actualidad ejerce la representación de la entidad.⁴⁶

Sexto. En firme esta decisión, por Secretaría de la Sección Segunda, háganse las anotaciones correspondientes y archívese el expediente.

⁴⁶ Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace:
http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/Casos/list_procesos?guid=11001032500020180138900

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia 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.

cgg

Relatoría: AJSD/Dcsg/Lmr.