



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Número único: 11001-03-06-000-2021-00183-00

Partes: Tribunal Administrativo de Santander y Consejo Seccional de la Judicatura de Santander

Asunto: Competencia para resolver una petición sobre el reconocimiento del derecho a la protección laboral reforzada de una jueza en provisionalidad, por su condición de madre cabeza de familia

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en ejercicio de la función que le confieren los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021¹, respectivamente, procede a resolver el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. Síntesis del conflicto de competencias administrativas

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Santander, mediante acto administrativo, designó a la señora Sandra Patricia Pinto Leguizamón, quien se desempeñaba como jueza tercera administrativa oral de Cali, en el cargo de jueza primera administrativa oral del circuito de Bucaramanga, y ordenó su traslado a dicha posición. Sin embargo, el mismo Tribunal condicionó el traslado a que la autoridad competente resolviera, primero, una petición de estabilidad laboral reforzada presentada por la funcionaria judicial que ocupa, en provisionalidad, el cargo que debe ser provisto en propiedad, invocando la solicitante su condición de madre cabeza de familia.

El Tribunal, en el mismo acto, declaró su incompetencia para resolver este punto, y remitió el asunto al Consejo Seccional de la Judicatura de Santander, por considerar

¹ 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.

que es la autoridad competente para atender dicha petición. Este organismo también negó su competencia, al argumentar que es el nominador de la jueza, como su superior jerárquico, el que debe responder la solicitud.

En vista de lo anterior, el Consejo Seccional de la Judicatura de Santander promovió el presente conflicto negativo de competencias administrativas.

1.2. Hechos relevantes para resolver el conflicto

1. El 2 de julio de 2021, la señora Sandra Patricia Pinto Leguizamón, servidora judicial de carrera, quien se desempeña como jueza tercera administrativa oral de Cali, solicitó el concepto favorable de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, para trasladarse al cargo de jueza primera administrativa oral del circuito de Bucaramanga.

2. Esa dependencia emitió concepto favorable para el traslado, el 26 de julio de 2021², por considerar que la señora Pinto Leguizamón cumplía los requisitos exigidos.

3. El 8 de septiembre de 2021³, mediante comunicación dirigida al Consejo Seccional de la Judicatura de Santander, la señora Maud Amparo Ruiz Rojas, quien ocupa el cargo de jueza primera administrativa oral de Bucaramanga, en provisionalidad, solicitó que se le reconociera «la condición de madre cabeza de familia y se informe al Tribunal Administrativo de Santander con el fin de garantizar mi protección Constitucional»⁴.

4. El Consejo Seccional, en respuesta del 13 de septiembre de 2021, manifestó que trasladaría la solicitud al Tribunal Administrativo de Santander, por considerar que dicha corporación era la competente para resolverla, en su condición de nominador de la citada funcionaria judicial.

5. El 28 de octubre de 2021, mediante la Resolución 145, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Santander nombró en propiedad a la señora Sandra Patricia Pinto Leguizamón, como jueza primera administrativa del circuito judicial de Bucaramanga, y ordenó su traslado a ese cargo.⁵

No obstante, condicionó esta determinación, en los siguientes términos:

² Mediante el oficio CJO21-3144.

³ Fecha tomada del oficio CSJSAO21-831 del 13 de septiembre de 2021, expedido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Santander, y de la comunicación con la cual se complementó la solicitud de protección constitucional, ante el Tribunal Administrativo de Santander.

⁴ A esta petición se le dio alcance, para que se declarara también la protección laboral reforzada y se excluyera al Juzgado Primero Administrativo de Bucaramanga, de cualquier situación de traslado.

Parágrafo. - Este traslado se hará efectivo a partir del primer día hábil siguiente a la fecha de la decisión que adopte el competente, respecto de la medida sustitutiva de protección que solicita quien actualmente desempeña el cargo, Dra. Maud Amparo Ruíz Rojas.

6. Asimismo, en esta decisión, el Tribunal Administrativo de Santander declaró su incompetencia para resolver la solicitud presentada por la jueza en provisionalidad, y ordenó remitirla al Consejo Seccional de la Judicatura de Santander⁶.

7. El Consejo Seccional de la Judicatura de Santander⁷, mediante el oficio CSJSAO21-1012 del 18 de noviembre de 2021, promovió ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado un conflicto negativo de competencias administrativas, entre dicha corporación y el Tribunal Administrativo de Santander.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, la Secretaría de la Sala fijó edicto, por el término de 5 días hábiles, con el fin de que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus alegatos o consideraciones.

Según informe secretarial del 6 de diciembre de 2021, se efectuó el trámite previsto en el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437, dentro del cual se informó sobre el conflicto al Consejo Seccional de la Judicatura de Santander, al Tribunal Administrativo de Santander y a las juezas Maud Amparo Ruiz Rojas y Sandra Patricia Pinto Leguizamón⁸.

Obra también informe secretarial del 3 de diciembre de 2021, en el sentido de que se comunicó a las autoridades involucradas y a los particulares interesados que, mediante el Acuerdo 062 del 21 de abril de 2020⁹, el Consejo de Estado dispuso que las actuaciones que competen a la Sala de Consulta y Servicio Civil podían efectuarse por vía electrónica, aún durante los periodos en que se encontraran suspendidos los términos judiciales, garantizando el derecho de intervención de los interesados.

⁶ Igualmente, en la Resolución 145 de 2021, indicó que, en caso de que el Consejo Seccional de la Judicatura de Santander se declarara también incompetente, se trataría el correspondiente conflicto negativo de competencias administrativas.

⁷ Mediante el oficio CSJSAO21-1022 del 24 de noviembre de 2021, el presidente del Consejo Seccional de la Judicatura de Santander le informó al presidente del Tribunal Administrativo de Santander que había formulado el respectivo conflicto negativo de competencias administrativas.

⁸ Información tomada de las comunicaciones remitidas por la Secretaría de la Sala de Consulta y Servicio Civil, el 3 de diciembre de 2021 (archivos digitales: informe de comunicaciones y comunicaciones).

⁹ Por medio del cual el Consejo de Estado adicionó su Reglamento, con el fin de facilitar y agilizar los trámites relativos a las actuaciones de su competencia, mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

Aparece también el informe secretarial del 14 de diciembre de 2021, en el que consta que el Tribunal Administrativo de Santander y el Consejo Seccional de la Judicatura de Santander entregaron sus alegatos. Por su parte, la señora Sandra Patricia Pinto Leguizamón, en su calidad de jueza tercera administrativa oral de Cali, presentó sus consideraciones.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Consejo Seccional de la Judicatura de Santander

En primer lugar, esta corporación informa que, el 29 de julio de 2021, le comunicó al Tribunal Administrativo de Santander el concepto favorable expedido por la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, para el traslado de la señora Sandra Patricia Pinto Leguizamón, jueza administrativa de Cali, al Juzgado Primero Administrativo de Bucaramanga.

También señala que la señora Maud Amparo Ruiz Rojas, en su calidad de jueza primera administrativa de Bucaramanga (en provisionalidad), remitió a esa corporación, el 8 de septiembre de 2021, una solicitud de estabilidad laboral reforzada, por ser madre cabeza de familia, ante su inminente salida del cargo, como consecuencia del traslado aprobado.

Frente a dicha petición, el Consejo Seccional le informó que la autoridad nominadora era quien tenía la facultad de decidir sobre la aceptación del traslado, y le recordó que tal autoridad, en el caso de los jueces administrativos, es el respectivo tribunal, según el artículo 131 de la Ley 270 de 1996. También, le manifestó que las funciones del Consejo se encuentran previstas en el artículo 101 *ibidem*.

Por las razones expuestas, el Consejo Seccional de la Judicatura de Santander considera que el Tribunal Administrativo es la autoridad que debe pronunciarse sobre la solicitud de protección laboral reforzada presentada por la jueza en provisionalidad, al decidir sobre la designación de la funcionaria que solicitó el traslado.

2. Tribunal Administrativo de Santander

El Tribunal considera que la función administrativa asignada a dicha corporación se circunscribe a actuar como nominador de los jueces de ese distrito judicial, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sin que tal competencia se extienda a analizar y decidir si la señora Ruiz Rojas acredita, o no, las condiciones que la jurisprudencia ha establecido para acceder a la protección laboral reforzada, y decidir sobre la medida que deba adoptarse.

Asimismo, indica que, según el Decreto 1415 de 2021, que modificó y adicionó el Decreto 1083 de 2015, corresponde a los jefes de personal, o a quienes hagan sus veces, verificar, las condiciones establecidas para que se cumplan los presupuestos del derecho a la estabilidad laboral reforzada, en las hojas de vida de los servidores públicos que pretendan beneficiarse de este derecho. En consecuencia, señala que la competencia para resolver la solicitud de la doctora Ruiz Rojas es del Consejo Seccional de la Judicatura de Santander.

3. Sandra Patricia Pinto Leguizamón

La señora Pinto Leguizamón sostiene que la Resolución 145 de 2021, expedida por el Tribunal Administrativo de Santander, es contradictoria, pues, al mismo tiempo que el Tribunal declara su competencia para aceptar el traslado y efectuar su designación, en propiedad, como jueza primera administrativa de Bucaramanga, declara su incompetencia para resolver la solicitud de protección constitucional presentada por la señora Ruiz Rojas.

En esa línea, sostiene que esa corporación judicial desconoce la garantía de los derechos de carrera, entre los cuales se encuentra el de solicitar traslados a cargos equivalentes al desempeñado, así como su derecho fundamental de acceso a los cargos públicos, pues, al suspender los efectos de su designación, le ha impedido tomar posesión del cargo.

Sostiene que la Constitución Política y la Ley 270 de 1996 dotan al Consejo Superior de la Judicatura de potestades regulatorias y reglamentarias, entre las cuales no se encuentra la de resolver esta clase de solicitudes de protección constitucional.

Argumenta que esta función corresponde al nominador, esto es, al Tribunal, según los artículos 131 y 175 de la Ley 270 de 1996, y el artículo 5 del Acuerdo 209 de 1997, expedido por la entonces Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Igualmente, señala que la Corte Constitucional ha indicado que son los nominadores los que deben adoptar las medidas de protección respecto de las madres o padres cabeza de familia.

Además, manifiesta su desacuerdo con el hecho de que su designación se haya condicionado a la decisión de otra autoridad administrativa, pues, según la Corte, los servidores en provisionalidad gozan de estabilidad laboral relativa, en la medida en que deben desvincularse o ser trasladados para permitir que se provean los cargos que deben ocupar los funcionarios de carrera, pues prevalecen los derechos de estos últimos, quienes han superado exitosamente un concurso público de méritos. Lo anterior, sin desconocer que, en situaciones especiales, como el caso de la señora Ruiz Rojas, el nominador es el que debe proveer los mecanismos necesarios para garantizar la protección de tales personas.

También, afirma que, con la decisión del Tribunal, se ponen en riesgo los derechos fundamentales de los menores de edad, pues este cuerpo colegiado tiene conocimiento de que su hija es sujeto especial de protección, por su condición de autismo. En esa medida, al no surtirse el traslado solicitado, no ha podido iniciar sus estudios y el proceso de adaptación correspondiente. Por lo tanto, manifiesta que el Tribunal desconoce el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el «margen de maniobra» del nominador, frente a un sujeto especial de protección.

Por último, advierte que, conforme a esta figura, el Tribunal puede reubicar a la señora Ruiz Rojas en otro cargo que conserve las mismas condiciones del empleo que desempeña actualmente, en provisionalidad. Además, advierte que, en la actualidad, se encuentran disponibles cargos en los juzgados de Bucaramanga, San Gil y Barrancabermeja, sin listas de elegibles y con servidores en provisionalidad.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Competencia de la 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» se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2011, conforme al cual:

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

[...]

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto.

[...]

Con base en las normas transcritas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

- i)* que se trate de una actuación administrativa que verse sobre un asunto particular y concreto;
- ii)* que, simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen la competencia para conocer de dicha actuación o asunto, y
- iii)* que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o si se trata de autoridades del nivel territorial, que no estén sometidas a la jurisdicción del mismo tribunal administrativo.

En el presente caso, las dos autoridades involucradas en el conflicto (el Tribunal Administrativo de Santander y el Consejo Seccional de la Judicatura de Santander), pertenecen al orden nacional, en la medida en que ambas forman parte de la Rama Judicial y son expresión del ejercicio desconcentrado de las funciones de esta rama del poder público.

Igualmente, el asunto discutido, en relación con el cual se ha suscitado el conflicto, es de naturaleza administrativa y versa sobre un punto particular y concreto, consistente en responder de fondo la petición de reconocimiento de la protección laboral reforzada, que presentó la señora Maud Amparo Ruiz Rojas, en su calidad de jueza primera administrativa oral de Bucaramanga (Santander), en provisionalidad.

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

b. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»¹⁰.

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

La interpretación armónica de los artículos 2¹¹ y 34 del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

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

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

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

2. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA 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, lo que realiza la Sala con base en los supuestos fácticos puestos a su consideración, en la solicitud y en los documentos que forman parte del expediente. 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.

¹⁰ La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al texto actual de dicha norma, tal como fue subrogada por el artículo 1 de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015.

¹¹ «Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades».

Las posibles alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente verificar las situaciones de hecho y de derecho en que se fundamenta la petición o la actuación iniciada de oficio, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

3. Problema jurídico

En el presente asunto, corresponde a la Sala definir cuál es la autoridad competente para responder de fondo la petición de reconocimiento de la protección laboral reforzada que presentó la jueza primera administrativa oral de Bucaramanga (en provisionalidad), Maud Amparo Ruiz Rojas.

Para resolver este problema jurídico, la Sala analizará los siguientes temas, respecto de los cuales en algunos casos, se ha pronunciado reiteradamente: *i)* el ejercicio de funciones administrativas en la Rama Judicial; *ii)* el Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales; *iii)* superiores funcionales y administrativos en la estructura jerárquica de la Rama Judicial; *iv)* finalidad y objeto del derecho fundamental de petición: trámite que debe seguirse cuando una autoridad se declara incompetente, y forma de iniciar y terminar una actuación administrativa; *v)* competencias de los tribunales administrativos y los consejos seccionales de la judicatura, en materia de traslados, y *vi)* el derecho a la estabilidad laboral reforzada.

4. Análisis del conflicto planteado

4.1. Ejercicio de funciones administrativas en la Rama Judicial. Reiteración

La Sala de Consulta y Servicio Civil, en reiterados pronunciamientos¹², ha señalado que la autonomía constitucional de la Rama Judicial no solo apunta a la forma como los órganos, dependencias y funcionarios que la integran cumplen su función primordial de administrar justicia, sino que también alude a la manera como la Rama se organiza internamente y gestiona sus recursos humanos, físicos, técnicos y financieros, para lograr, de la manera más eficiente posible, su objetivo constitucional y misional. A este respecto, la Sala dijo¹³:

Por tal razón el artículo 228 de la Constitución, además de señalar que las decisiones de la Administración de Justicia son independientes, establece que “su funcionamiento será desconcentrado y autónomo”. Por el mismo motivo la Carta Política dio existencia a un Consejo Superior de la Judicatura, con una Sala Administrativa (artículo 254), entre cuyas funciones se encuentran las de “administrar la carrera judicial”; “crear, fusionar y trasladar

¹² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 28 de abril de 2020, radicación 110010306000201900203, y Decisión del 2 de octubre de 2014, radicación 11001030600020140012100.

¹³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 9 de diciembre de 2016, radicación 11001-03-06-000-2016-00161-00.

cargos en la administración de justicia”, 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” (artículos 256 y 257).

La distinción entre la función jurisdiccional propia del cuerpo de jueces que integran la Rama Judicial, y las funciones administrativas atinentes a la capacidad de autogestión o gobernanza interna de la Rama, se encuentra ampliamente desarrollada en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996, cuyo título IV se denomina justamente “De la administración, gestión y control de la Rama Judicial.” Dicho título establece y regula las funciones administrativas del Consejo Superior de la Judicatura, así como también las funciones, actividades y tareas administrativas a cargo de las diferentes corporaciones y despachos judiciales.

El título VI (“Disposiciones generales”) de la Ley Estatutaria regula otros asuntos de carácter administrativo que conciernen no solo a los órganos de administración general de la Rama Judicial sino que involucran a todas las corporaciones y funcionarios judiciales. Se trata de asuntos tales como: nombramiento de funcionarios y empleados judiciales, verificación de requisitos para el desempeño de los cargos, provisión de los empleos, traslados, comisiones de servicios, provisión de vacancias temporales, licencias, permisos, autorización a invitaciones de gobiernos extranjeros, suspensión en el empleo, vacaciones, retiro del servicio y carrera judicial, temas todos que conciernen directamente a la organización interna y al adecuado funcionamiento de la Rama.

En el ejercicio de tales funciones administrativas, las Altas Cortes, los tribunales y los jueces actúan como superiores jerárquicos de los magistrados de los tribunales, de los jueces y de los empleados que laboran en los diferentes despachos judiciales, respectivamente, de conformidad con la estructura jerárquica de la Rama Judicial, señalada en la Constitución Política y en la Ley 270 de 1996, con el propósito de lograr el eficiente funcionamiento de la administración de justicia. Una de dichas funciones consiste en autorizar el traslado de los servidores judiciales.

4.2 Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales. Reiteración

4.2.1 Consejo Superior de la Judicatura

La Sala, en oportunidades anteriores¹⁴, ha explicado que la Constitución Política de 1991, en su artículo 254, creó el Consejo Superior de la Judicatura como el órgano encargado de administrar la Rama Judicial, con el fin principal de fortalecer su autonomía, así como la calidad, eficiencia, eficacia e independencia de la función jurisdiccional.

¹⁴ Ver entre otros, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 20 de marzo de 2018, expediente 11001-03-06-000-2018-00010-00, y Decisión del 16 de mayo de 2018, expediente 110010306000201700200 00.

El Consejo tiene competencia en todo el territorio nacional, y estaba dividido en dos grandes salas: la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y la Sala Administrativa, para el ejercicio de las funciones especializadas que le atribuye la Constitución y la ley.

El Consejo Superior de la Judicatura fue suprimido por el Acto Legislativo 2 de 2015, que lo sustituyó por el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, en lo que atañe al gobierno y la administración de la rama, respectivamente, y por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en lo que concierne a la función jurisdiccional disciplinaria.

Sin embargo, mediante la sentencia C-285 de 2016¹⁵, la Corte Constitucional declaró inexecutable las normas del citado acto legislativo que crearon el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, y que trasladaban a dichos órganos las funciones de gobierno y administración. Como efecto de esta sentencia, «revivió» el Consejo Superior de la Judicatura, pero limitado a sus funciones administrativas, y quedó en firme la eliminación de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de dicho órgano, así como la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, para ejercer la función disciplinaria, de tipo jurisdiccional, sobre los funcionarios y empleados judiciales y sobre los abogados, tal como lo dispone actualmente el artículo 257A de la Constitución.

4.2.2 Funciones administrativas del Consejo Superior de la Judicatura

La Ley Estatutaria de Administración de Justicia señaló la estructura y las funciones que tenía a su cargo la Sala Administrativa, las cuales conciernen, hoy en día, al Consejo Superior de la Judicatura, como cuerpo unitario.

A este respecto dispuso:

ARTÍCULO 85. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS. Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura:

[...]

9. 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.

[...]

12. Dictar los reglamentos relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.

[...]

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-285 del 1 de junio de 2016, expediente D-10990.

17. Administrar la Carrera Judicial de acuerdo con las normas constitucionales y la presente ley.

[...]

22. Reglamentar la carrera judicial.

Entre las funciones principales que debe cumplir el Consejo Superior de la Judicatura, se encuentran las de trazar las políticas que debe ejecutar la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, y reglamentar las funciones administrativas que la ley asigna a los consejos seccionales. También, debe administrar la carrera judicial y reglamentarla, por medio de acuerdos, con sujeción a la normativa de carácter superior.

En esa línea, el Acuerdo PCSJA17-10754 de 2017, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, reglamenta la situación de los traslados, entre ellos, el de los servidores judiciales de carrera¹⁶. Dichos servidores pueden solicitar el traslado a un cargo de carrera que se encuentre vacante en forma definitiva, tenga funciones afines, sea de la misma categoría y para el cual se exijan los mismos requisitos

Presentada la solicitud, la Unidad de Administración de la Carrera Judicial o el respectivo consejo seccional de la judicatura, según corresponda, efectuará la evaluación sobre la situación del peticionario, teniendo en cuenta, entre otros criterios, su última evaluación de servicios, que se encuentre en firme, y el despacho desde el cual solicita el traslado.

4.2.3 Los consejos seccionales de la judicatura

Como lo ha señalado la Sala¹⁷, el artículo 256 de la Constitución Política previó la posibilidad de crear consejos seccionales de la judicatura, con el fin de desconcentrar, a nivel territorial, el cumplimiento de las funciones asignadas al Consejo Superior. El término «desconcentrar» quiere decir que los consejos seccionales, a pesar de tener algunas funciones que les asigna directamente la ley, permanecen bajo las directrices, políticas y reglamentos dictados por el Consejo Superior de la Judicatura, al que están subordinados, desde un punto de vista orgánico y funcional.

Por su parte, el artículo 82 de la Ley 270 de 1996 estableció que dichos consejos funcionarían en aquellas ciudades en las que, siendo cabecera de distrito judicial, resultara necesario, a juicio del Consejo Superior de la Judicatura. La misma norma prevé la posibilidad de que se puedan agrupar varios distritos judiciales bajo la competencia de un mismo consejo seccional¹⁸.

¹⁶ Artículos décimo segundo y tercero del Acuerdo PCSJA17-10754 de 2017, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 20 de marzo de 2018, expediente 11001-03-06-000-2018-00010-00.

¹⁸ Ley 270 de 1996 (marzo 15), Estatutaria de la Administración de Justicia. **Artículo 82. Consejos Seccionales de la Judicatura.** Habrá Consejos Seccionales de la Judicatura en las ciudades cabeceras

Ahora bien, el artículo 256 superior fue derogado expresamente por el artículo 17 del Acto Legislativo 2 de 2015. Sin embargo, dicha norma derogatoria fue declarada inexecutable en la misma sentencia C-285 de 2016, con excepción de la expresión «o a los Consejos Seccionales, según el caso» y de los numerales 3 y 6 del artículo 256, respecto de los cuales la Corte se declaró inhibida para pronunciarse de fondo. Más adelante, con las sentencias C-373 de 2016 y C-029 de 2018, la misma corporación declaró executable la derogación de aquella expresión y de dichos numerales. Lo anterior produjo como resultado que, del artículo 256 original de la Carta Política, quedaron definitivamente derogadas las expresiones «o a los Consejos Seccionales, según el caso» y los numerales 3º y 6º.

Así, el Acto Legislativo 2 de 2015 eliminó la referencia que la Constitución traía a los consejos seccionales de la judicatura, modificación que, para la Corte Constitucional, no implicaba una sustitución de la Constitución de 1991, por lo cual la declaró executable. En las sentencias C-285 y C-373 de 2016, la Corte explicó que su decisión, sobre este punto, no obedece a que la existencia de los consejos seccionales sea contraria a los principios fundamentales de la Carta Política, sino a que tales dependencias del Consejo Superior de la Judicatura no tienen que estar previstas necesariamente en la Constitución, sino que pueden ser creadas y reguladas por la ley.

4.3 Superiores funcionales y administrativos en la estructura jerárquica de la Rama Judicial. Reiteración

Sobre este tema, la Sala de Consulta y Servicio Civil¹⁹ ha dicho:

(i) Jerarquías en la Rama Judicial. La Sala ha explicado anteriormente que la Rama Judicial está organizada jerárquicamente²⁰, es decir, cuenta con una estructura organizacional compuesta por diferentes niveles o grados de autoridad, dentro de los cuales se ubican los distintos jueces, magistrados de los tribunales y los magistrados de las Altas Cortes, conforme lo establece la Carta Política y el artículo 11 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia²¹.

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

de Distrito Judicial que a juicio de la Sala Administrativa del Consejo Superior resulte necesario. Este podrá agrupar varios distritos judiciales bajo la competencia de un Consejo Seccional. La Sala Administrativa del Consejo Superior fijará el número de sus miembros. [...].

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 28 de abril de 2020, radicación 11001-03-06-000-2019-00203-00 y Decisión del 22 de julio de 2020, radicación 11001-03-06-000-2020-00154-00.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 13 de agosto de 2013, radicación 11001-03-06-000-2013-000207-00, y Decisión del 11 de marzo de 2015, radicación 11001-03-06-000-2016-00140-00.

²¹ Dicho artículo fue modificado por el artículo 4 de la Ley 1285 de 2009.

funcional) y ii) los superiores jerárquicos en el orden administrativo. Ambas superioridades, en el orden jurisdiccional y en el administrativo, se predicán de los funcionarios judiciales, como lo reconoce expresamente el artículo 5º, 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”. [énfasis añadido].

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.

Esta distinción la confirma el hecho de que en el campo administrativo o gubernativo de la Rama Judicial existen órganos, dependencias y empleados que carecen de la facultad de administrar justicia. Allí se ubican, por ejemplo, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, las salas administrativas de los consejos seccionales de la judicatura y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con sus respectivas dependencias, seccionales y empleados²².

En relación con el superior administrativo de los servidores judiciales, la Sala ha señalado que, por regla general, dicha calidad corresponde al nominador del respectivo funcionario o empleado, así

(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 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, igualmente, que los superiores administrativos o “jerárquicos” de los jueces y magistrados son sus respectivos nominadores, por regla general, pues a estos compete la mayor parte de funciones administrativas y las más importantes en relación con aquellos, si bien en algunos casos y para ciertos fines específicos, la ley señala otros superiores administrativos²³.

²² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 18 de julio de 2017, radicación 11001030600020170005400.

²³ *Ibidem*.

Igualmente, esta corporación, en providencia del 27 de octubre de 1998²⁴, reiterada en varias decisiones posteriores, manifestó:

Tal como puede observarse, por superior en el orden administrativo se entiende el organismo nominador, motivo por el cual el superior jerárquico en el orden administrativo dentro de la rama judicial, no es otro que el nominador del respectivo funcionario, perteneciente a la misma rama, o lo que es lo mismo, al interior de su organización jerárquica [se resalta].

De acuerdo con los precedentes citados, el superior jerárquico de los jueces es su respectivo nominador, por regla general. En consecuencia, dicho nominador tiene la competencia general para resolver las peticiones que le presenten los jueces de su jurisdicción, en temas laborales, salvo en aquellos asuntos específicos cuya competencia haya sido otorgada constitucional, legal o reglamentariamente (p. ej., mediante acuerdos dictados por el Consejo Superior de la Judicatura) a cualquiera de los organismos o dependencias administrativas de la Rama Judicial.

Ahora bien, como lo señaló la Sala, en otra oportunidad²⁵, para concretar lo que implica esta superioridad jerárquica, en el caso de las corporaciones y los jueces de la República, es importante citar lo preceptuado, sobre ese punto, por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Así, el artículo 175 de dicha ley estatuye:

Artículo 175. Atribuciones de las corporaciones judiciales y los jueces de la República. Corresponde a las Corporaciones Judiciales y a los Jueces de la República con relación a la administración de la Carrera Judicial, cumplir las siguientes funciones:

1. Designar a los funcionarios y empleados cuyos nombramientos les corresponda de conformidad con la ley y el reglamento.
2. Realizar la evaluación de servicios de los empleados de su despacho, y remitir a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el resultado de las evaluaciones sobre el factor calidad de los funcionarios de carrera judicial que sean, desde el punto de vista funcional, jerárquicamente inferiores.
3. Cuando se le requiera, previo reparto que realice el calificador, revisar los informes sobre el factor calidad.
4. Comunicar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales de la Judicatura, las novedades administrativas y las circunstancias del mismo orden que requieran de la intervención de éstos; y,

²⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Decisión del 27 de octubre de 1998, rad. C-411.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 22 de julio de 2020, radicación 11001-03-06-000-2020-00154-00.

5. Velar por el estricto cumplimiento de los deberes por parte de los empleados de su Despacho. [Subrayas de la Sala].

Esta disposición armoniza con lo establecido en el artículo 131, numeral 7²⁶, de la Ley 270 de 1996, conforme al cual la autoridad nominadora de los jueces es el respectivo tribunal.

Con fundamento en las disposiciones citadas, los tribunales administrativos son los nominadores de los jueces del respectivo distrito judicial y, por lo tanto, sus superiores jerárquicos en el campo administrativo. En consecuencia, tienen la competencia general para tramitar y resolver las peticiones que tales funcionarios les presenten, en relación con asuntos de carácter administrativo-laboral, cuyo conocimiento no esté asignado específicamente a otras corporaciones o dependencias administrativas de la Rama Judicial (como el Consejo Superior de la Judicatura, los consejos seccionales o la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entre otros), por las normas vigentes.

4.4 Finalidad y objeto del derecho fundamental de petición. Trámite que debe seguirse cuando una autoridad se declara incompetente. Forma de iniciar y terminar una actuación administrativa. Reiteración

Como lo ha señalado la Sala²⁷, el derecho de petición es un derecho fundamental de aplicación inmediata, tal como lo concibe y regula el artículo 23 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 85 *ibidem*. Este derecho consiste en la facultad que toda persona tiene para presentar peticiones a las autoridades y obtener pronta y adecuada respuesta. Sus titulares son todas las personas (naturales o jurídicas, mayores o menores de edad, nacionales o extranjeras), y sus destinatarios son todas las autoridades públicas, aunque también pueden serlo algunas organizaciones privadas, para garantizar los derechos fundamentales.

El derecho constitucional de petición ha sido desarrollado en diferentes disposiciones, a lo largo del tiempo. Antes de expedirse la Constitución Política de 1991, estaba regulado en los artículos 5 a 26 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). Luego, fue regulado en el Título II de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, mediante la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y finalmente, el derecho de petición fue normado en la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, por la cual se sustituyó el Título II de la Parte Primera del

²⁶ **Artículo 131. Autoridades nominadoras de la Rama Judicial.** Las autoridades nominadoras de la Rama Judicial, son:

[...]

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

[...]

²⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 22 de julio de 2020, radicación 11001-03-06-000-2020-00154-00 y Concepto 2243 del 28 de enero de 2015.

CPACA, en cumplimiento de lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-818 del 1 de noviembre de 2011.

En relación con el objeto y las modalidades en las que puede ejercerse el derecho de petición, el artículo 13 del CPACA, subrogado por el artículo 1 de la Ley 1755, dispone:

Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.
[...] [se resalta].

En esa medida, el derecho de petición es el instrumento más expedito y eficaz que tienen las personas para acudir, verbalmente o por escrito, ante la Administración o los particulares, según el caso, para solicitar el reconocimiento de un derecho; la resolución de una situación jurídica; la prestación de un servicio; el suministro de información; la consulta, examen u obtención de copias de documentos públicos; la formulación de consultas; la presentación de quejas, denuncias o reclamos, y la interposición de recursos, entre otros fines.

De acuerdo con lo anterior, la autoridad o el particular competentes tienen la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo a la petición, aun cuando esta no resulte positiva o favorable al destinatario.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional²⁸ ha señalado:

La Corte sintetizó las reglas que previamente habían sido desarrolladas por la jurisprudencia en materia de protección del derecho fundamental de petición. Sobre el particular dijo: “a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-818 del 1º de noviembre de 2011, expedientes D- 8410 y AC D- 8427.

resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición. d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. [...]. [Subrayas del original].

Sobre la forma como deben presentarse las peticiones, la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1755 de 2015 permiten, clara y expresamente, que estas se presenten en forma verbal o escrita y, en este último caso, tanto en soporte o formato tradicional (papel) como en mensajes de datos. A este respecto, el artículo 15 del CPACA dispone, en lo pertinente:

Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones. Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código.
[...]

Parágrafo 1º. En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos.
[...].

Ahora bien, con respecto al plazo que tienen las autoridades para dar respuesta a las solicitudes formuladas en virtud del derecho de petición, vale la pena recordar que la ley no establece un término único, sino plazos diferenciales, en atención al objeto de la petición. Así, el artículo 14 del CPACA, tal como fue sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, preceptúa:

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.
2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

Es importante mencionar que estos términos fueron ampliados por el Gobierno Nacional, mediante el artículo 5 del citado Decreto Legislativo 491 de 2020, así:

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

Por otra parte, debe recordarse que, según el artículo 21 del CPACA (sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015), si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, deberá informar de inmediato al interesado (si actuó verbalmente), o dentro de los cinco (5) días siguientes, si obró por escrito. Asimismo, dentro del referido término, debe remitir la petición al que considere competente, enviando copia del oficio remisorio al peticionario.

Esta disposición armoniza y se complementa con lo dispuesto por el artículo 39 del mismo código, conforme al cual, si la autoridad a la que se remite la petición también se declara incompetente, deberá enviar inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o al respectivo tribunal administrativo, según el caso, para dirimir el conflicto de competencias administrativas.

Igualmente, vale la pena mencionar que el artículo 4 del CPACA establece que las actuaciones administrativas pueden iniciarse por quienes ejercen el derecho de petición, ya sea en interés general o particular; por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal, o por las autoridades, de oficio.

Como lo ha señalado la doctrina²⁹, cualquiera que sea la forma en que se inicie una actuación o procedimiento administrativo, esta debe concluir con la expedición de un acto administrativo definitivo, que responda de fondo la petición, defina el cumplimiento de la obligación o el deber legal, imponga una sanción, o termine, de otra forma, la actuación que se haya iniciado de oficio.

4.5 Competencias de los tribunales administrativos y los consejos seccionales de la judicatura, en materia de traslados de servidores judiciales

El artículo 134 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, modificado por el artículo 1 de la Ley 771 de 2002, regula los casos en que los servidores judiciales (empleados y funcionarios) pueden solicitar su traslado a un despacho o sede distinta del que ocupan. Entre estas eventualidades, se refiere, en particular, a la situación de los servidores judiciales que se encuentran en carrera y quieren acceder a otros cargos vacantes, de manera definitiva, así:

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. [...].

Procede en los siguientes eventos:

[...]

3. Quando 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.

[...] [Subrayas de la Sala].

Por otra parte, el Acuerdo PCSJA17-10754 de 2017, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, compila los reglamentos expedidos por esa corporación sobre el traslado de los servidores judiciales, y contiene otras disposiciones. En cuanto al concepto de *traslado*, señala que es la situación administrativa que se produce cuando se provee un cargo con un funcionario o empleado de carrera que ocupa, en propiedad,

²⁹ ARBOLEDA Perdomo, Enrique José, *Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, cuarta reimpresión, marzo de 2013, Bogotá, p. 17 y 18.

otro de funciones afines, de la misma categoría y para el cual se exijan los mismos requisitos, aunque tengan una sede territorial diferente (artículo primero).

El citado acuerdo también reglamenta las clases de traslados que pueden presentarse, el término y la competencia para solicitarlo, la verificación de los requisitos para su procedencia y los deberes de las autoridades nominadoras, entre otros puntos.

Sobre el traslado de servidores judiciales de carrera, los artículos 12°, 13°, 21° y 22° del Acuerdo PCSJA 17-10754 de 2017 disponen, en lo pertinente:

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. Traslados de servidores de carrera. Los servidores judiciales de carrera, podrán solicitar traslado a un cargo de carrera que se encuentre vacante en forma definitiva, tenga funciones afines, sea de la misma categoría y para el cual se exijan los mismos requisitos.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. Evaluación y concepto. Presentada la solicitud, la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, o el Consejo Seccional de la Judicatura, según sea la competencia, efectuará la evaluación sobre la situación del solicitante, teniendo en cuenta entre otros criterios la última evaluación de servicios en firme respecto del cargo y despacho desde el cual solicita el traslado.

[...]

ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO. Remisión de conceptos e Informes a las autoridades nominadoras. Para la decisión definitiva de las solicitudes de traslado, se remitirán a las respectivas autoridades nominadoras, los conceptos favorables conjuntamente con las listas de aspirantes por sede, si a ello hubiere lugar. [...]

ARTÍCULO VIGÉSIMO SEGUNDO. Deberes de las autoridades nominadoras. En todos los casos las autoridades nominadoras deberán informar al Consejo Superior – Unidad de Administración de la Carrera Judicial o Seccional de la Judicatura y a la Dirección Ejecutiva o Seccional según corresponda, de manera inmediata según la normativa vigente, sobre la decisión del traslado o listas de candidatos o elegibles según corresponda, para que se realicen las anotaciones respectivas y se ejerza el adecuado control de movimiento de personal. Con el informe, el nominador deberá allegar copia del acto administrativo mediante el cual se resuelve la solicitud de traslado, e indicará la fecha de nombramiento y posesión de los servidores judiciales sujetos del traslado, a efectos de actualizar el Registro Nacional de Escalafón. [Subrayas de la Sala].

Como se puede observar claramente en las normas reglamentarias citadas, la decisión sobre el traslado solicitado por un servidor judicial de carrera debe ser adoptada por el respectivo nominador, en forma *definitiva* (es decir, final, precisa la Sala), quien debe informar de ello al Consejo Superior de la Judicatura o al respectivo consejo seccional, según el caso, remitiendo copia del acto administrativo en el que conste esa decisión, e informando las fechas de nombramiento y *posesión* del empleado o funcionario judicial trasladado.

Lo anterior permite inferir que los demás asuntos, peticiones e incidentes intermedios, que deban ser resueltos para tomar la decisión definitiva sobre el traslado solicitado por el servidor judicial de carrera, le corresponde analizarlos y decidirlos al mismo nominador, siempre que estén dentro del ámbito material y territorial de sus competencias administrativas, con excepción del concepto previo que se requiere en estos casos, el cual debe ser emitido por el Consejo Superior de la Judicatura o el respectivo consejo seccional, según corresponda.

Ahora bien, el Acuerdo 209 de 1997³⁰, expedido por la extinta Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, establece las reglas generales para el funcionamiento de los tribunales administrativos. El capítulo tercero determina la organización y el funcionamiento de sus salas y secciones, y el artículo 5 dispone, específicamente, las funciones de las salas plenas, en los siguientes términos:

Artículo 5º. FUNCIONES DE LA SALA PLENA. La sala plena de los tribunales tendrá las siguientes funciones:

[...]

e) Designar en propiedad, en provisionalidad o en encargo a los jueces del respectivo distrito judicial administrativo, de conformidad con las disposiciones legales y los acuerdos de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; aceptar las renunciaciones de sus cargos y removerlos de acuerdo con la ley.

f) Confirmar, mediante resolución motivada, el nombramiento de jueces en propiedad.

[...]

n) Decidir sobre las solicitudes que se presenten al tribunal en ejercicio del derecho de petición, en los asuntos que deba pronunciarse la corporación.

[...]. [Subrayas de la Sala].

Como se advierte de la disposición citada, la sala plena de los tribunales administrativos tiene la competencia para designar en propiedad, en provisionalidad o en encargo a los jueces del respectivo distrito judicial administrativo; confirmar su nombramiento en propiedad; removerlos; aceptar su renuncia, y decidir las solicitudes que presenten, en ejercicio del derecho fundamental de petición.

4.5 El derecho a la estabilidad laboral reforzada, en el caso de las mujeres cabeza de familia³¹

³⁰ «Por el cual se establecen las reglas generales para el funcionamiento de los tribunales administrativos».

³¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-049 del 2 de febrero de 2017, expediente T-4632398.

La Corte Constitucional ha explicado que las mujeres cabeza de familia tienen una protección constitucional especial, por medio de la estabilidad laboral reforzada, de acuerdo con la Constitución Política, en los siguientes términos³²:

El mandato constitucional consagrado en el inciso 2 del artículo 43 de la Constitución fundamenta, para las mujeres cabeza de familia, una protección constitucional a través de la estabilidad laboral reforzada, en aplicación directa de la Constitución. Así las cosas, ante la existencia de un vínculo laboral administrativo de servidores públicos nombrados en provisionalidad, cuando esté demostrada la desvinculación de una madre que acredite ser cabeza de familia (SU-388 de 2005) y que dicha desvinculación afecta su derecho y el de sus hijos al mínimo vital, el juez de tutela, en principio, debe garantizar la protección constitucional.

Esta protección constitucional se extendió a los padres que estén en esta misma condición, mediante la Sentencia SU-389 de 2005³³. Respecto a la protección de las madres y los padres cabeza de familia, la Corte³⁴ determinó que este derecho no es absoluto, lo que implica que los servidores públicos cabeza de familia pueden ser desvinculados de las entidades públicas, cuando exista una justa causa para el efecto. Dentro de tales causales, se incluye la designación en propiedad de una persona que haya superado exitosamente las etapas de un concurso de méritos, en desarrollo del principio del mérito, que consagra la Carta Política (artículos 125 y 126).

En esa medida, concluyó que, a pesar de que las mujeres cabeza de familia nombradas en provisionalidad (para referirnos solo a ellas) sean sujetos de especial protección constitucional y gocen de un tratamiento preferente, los derechos de las personas que ganan un concurso público de méritos prevalecen sobre los de aquellas.

Sin embargo, la Corte Constitucional también advirtió que el derecho a la estabilidad laboral reforzada de ciertos empleados implica unas cargas especiales para sus empleadores, al momento de removerlos o trasladarlos. Así, la Corte menciona dos situaciones que el empleador debe tener en cuenta, antes de desvincular a un servidor que goce de este derecho, de la siguiente manera³⁵:

[...]

2. Sin embargo, cuando el servidor que debe ser desvinculado ostenta la calidad de mujer cabeza de familia, la entidad deberá tener en cuenta dos situaciones antes de proceder a la desvinculación:

³² Corte Constitucional, Sentencia SU-691 del 23 de noviembre de 2017, expedientes T-5.761.8080, T-5.846.142, T-5.858.331 y T-5.959.475 acumulados.

³³ Corte Constitucional, Sentencia SU-389 del 13 de abril de 2005, expedientes T-851947, T-1003162, T-1003169, T-1003177, T-1003629 y T-1015380.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

2.1. Si cuenta con un margen de maniobra, reflejado en vacantes, para la provisión de empleos de carrera, en razón de la diferencia entre las plazas ofertadas y aquellas provistas mediante la correspondiente lista de elegibles, surge la obligación de garantizar la estabilidad laboral tanto del ganador del concurso como del servidor público cabeza de familia.

2.2. Si no cuenta con margen de maniobra, la entidad debe generar los medios que permitan proteger a las madres cabeza de familia, con el propósito de que sean las últimas en ser desvinculadas de sus cargos, esto, por cuanto no gozan de un derecho indefinido a permanecer en el cargo de carrera [Énfasis añadido].

[...]

En esa línea, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la autoridad que sea declarada competente, en este conflicto, deberá tener en cuenta los requisitos previstos para acogerse válidamente a este derecho, así como los parámetros establecidos para su ejercicio, con el fin de garantizar, si fuera el caso, las prerrogativas de quien invoca su condición de madre cabeza de familia, sin vulnerar, desde luego, los derechos de la funcionaria judicial que ha solicitado y obtenido (en principio) su traslado.

5. Caso concreto

La Sala encuentra que la autoridad competente para resolver de fondo la solicitud presentada por la jueza primera administrativa oral de Bucaramanga, sobre el derecho de protección laboral reforzada, por ser madre cabeza de familia, es el Tribunal Administrativo de Santander, por conducto de su Sala Plena, en atención a las siguientes razones:

5.1. La jueza primera administrativa de Bucaramanga, Maud Amparo Ruiz Rojas, que ocupa actualmente el cargo en provisionalidad, solicitó, el 8 de septiembre de 2021, que se le reconociera el derecho de protección laboral reforzada, como madre cabeza de familia.

5.2. Esta petición la presentó, porque la jueza tercera administrativa oral de Cali (de carrera) solicitó a la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, del Consejo Superior de la Judicatura, un concepto favorable para su traslado al cargo que ocupa actualmente la señora Ruiz Rojas, en provisionalidad.

Dicho concepto fue emitido el 26 de julio de 2021, de manera favorable para la jueza de carrera.

5.3. Conforme a la solicitud realizada por la funcionaria judicial de carrera, y luego de obtener el concepto favorable del Consejo Superior de la Judicatura, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Santander expidió la Resolución 145 del 28 de octubre de 2021, en virtud de la cual designó, en propiedad, a la doctora Sandra Patricia Pinto

Leguizamón, como jueza primera administrativa de Bucaramanga, y ordenó su traslado desde el cargo de jueza tercera administrativa de Cali.

Sin embargo, esta corporación condicionó el traslado de la funcionaria judicial, al señalar, en el mismo acto administrativo, que tal situación solo se haría efectiva a partir del primer día hábil siguiente a la fecha de la decisión que adoptara la autoridad competente, respecto de la medida sustitutiva de protección solicitada por la funcionaria en provisionalidad, Maud Amparo Ruiz Rojas.

Además, en la misma resolución, el Tribunal ordenó enviar esta petición, por competencia, al Consejo Seccional de la Judicatura de Santander, y advirtió que, de no aceptarse tal remisión, se trazaría un conflicto de competencias administrativas.

5.4. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 131, numeral 7°, de la Ley 270 de 1996, los nominadores de los jueces de la República son los respectivos tribunales. En el caso de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta atribución recae en los tribunales administrativos, con relación a los jueces administrativos del mismo distrito judicial administrativo.

Por lo tanto, es evidente que el Tribunal Administrativo de Santander es el nominador de la persona que ocupe el cargo de juez primero administrativo de Bucaramanga, y es, en consecuencia, su superior jerárquico, desde el punto de vista administrativo, independientemente de que dicho funcionario judicial se encuentre designado en propiedad, en provisionalidad o en encargo (artículo 132 de la Ley Estatutaria).

5.5. La solicitud realizada por la jueza primera administrativa de Bucaramanga es una petición en interés particular, sobre el reconocimiento del derecho a la estabilidad laboral reforzada, en su condición de madre cabeza de familia, y la aplicación de las prerrogativas o facultades que de allí se derivan, como la de beneficiarse de una medida sustitutiva, que evite, siempre que sea posible, o difiera su retiro de la Rama Judicial.

Dicha solicitud debe ser respondida por su nominador y superior jerárquico administrativo, esto es, el Tribunal Administrativo de Santander, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 131, numeral 7°, y 175 de la Ley 270 de 1996. Además, según el Acuerdo 209 de 1997, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, le corresponde a ese Tribunal, en ejercicio de sus funciones, designar en propiedad, en provisionalidad o en encargo a los jueces del respectivo distrito judicial; removerlos, aceptar su renuncia, y decidir sobre las solicitudes que le presenten, en ejercicio del derecho de petición, como sucede en este caso.

A este respecto, la Sala hace notar que, por ejemplo, si llegare a ser procedente y factible la aplicación de una medida sustitutiva, para proteger a la funcionaria judicial en provisionalidad, como su traslado a otro cargo equivalente (juez administrativo), dentro del mismo distrito judicial, quien tendría la competencia para su designación (y

para trasladar o remover, eventualmente, a otro funcionario en provisionalidad o en encargo) sería, igualmente, el Tribunal Administrativo de Santander, en su condición de nominador.

Asimismo, la Sección Segunda del Consejo de Estado³⁶ ha señalado que es el nominador quien tiene la facultad de proveer los cargos en provisionalidad, en la Rama Judicial:

Se resalta que cuando el art. 132-2 de la Ley 270 de 1996 regla el nombramiento en provisionalidad judicial, hay que entender que esta facultad la tiene el nominador "hasta tanto se pueda hacer la designación mediante el respectivo concurso de méritos,.." y no significa que una vez hecho esta clase de nombramiento el designado obtenga "estabilidad" en el empleo hasta cuando sea reemplazado por la vía del concurso, ni que el Nominador pierda la facultad citada en ese evento. La norma legal no puede entenderse como otorgante de una estabilidad que solo existe para el personal de carrera, en cuanto se cumplan los requisitos constitucionales y legales para el ingreso y desempeño de esa clase de empleo.

5.6. De las normas legales (estatutarias) y reglamentarias citadas se puede colegir claramente que el Consejo Superior de la Judicatura (Unidad de Administración de la Carrera Judicial) o los consejos seccionales de la judicatura no tienen competencia o injerencia alguna, en este caso, para responder la petición sobre el reconocimiento del derecho a la estabilidad laboral reforzada que presentó la jueza primera administrativa de Bucaramanga (en provisionalidad), pues ninguno de ellos es su nominador. A tales corporaciones solo les corresponde expedir los conceptos que se relacionan con las solicitudes de traslado presentadas por los servidores judiciales de carrera.

5.7. En el caso que se analiza, como se trata de definir la autoridad competente para resolver la petición presentada por la jueza Maud Amparo Ruiz Rojas, con el objeto de que se reconozca una situación jurídica (la de madre cabeza de familia) y el derecho a la estabilidad laboral reforzada que de aquella se deriva, la Sala concluye que el Tribunal Administrativo de Santander, por conducto de su Sala Plena, en su calidad de nominador y superior jerárquico-administrativo de la funcionaria judicial, es el competente para analizar y resolver de fondo esta solicitud, de acuerdo con las normas y la jurisprudencia explicadas en la presente decisión.

5.8. Adicionalmente, esta petición debe ser resuelta de fondo, como paso previo para definir y hacer efectivo el traslado solicitado por la jueza Sandra Patricia Pinto Leguizamón, así como para posesionarla de su cargo como jueza primera administrativa oral de Bucaramanga (Santander), todo lo cual compete, igualmente, al Tribunal Administrativo de Santander.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia del 13 de marzo de 2003, expediente 76001-23-31-000-1998-1834-01 (4972-01).

5.9. Finalmente, sobre el argumento expuesto por el Tribunal en sus alegatos, en el sentido de que, según el Decreto 1415 de 2021, que modificó y adicionó el 1083 de 2015, corresponde a los jefes de personal, o a quienes hagan sus veces, verificar, las condiciones establecidas para que se cumplan los presupuestos del derecho a la estabilidad laboral reforzada, es necesario recordar que las disposiciones del Decreto 1083 de 2015³⁷ solo son aplicables a las entidades de la Rama Ejecutiva, como lo establece expresamente su artículo 2.1.1.2:

Artículo 2.1.1.2 Ámbito de Aplicación: Las disposiciones contenidas en el presente decreto son aplicables a las entidades de la Rama Ejecutiva del poder público, de acuerdo con la determinación específica que se haga en cada Título de la Parte 2 [énfasis añadido].

Por lo tanto, dichas normas y las del Decreto 1415 de 2021 (que lo modificó y adicionó) no podrían aplicarse en la Rama Judicial. Y si lo fueran, hipotéticamente, habría que tener en cuenta que el cargo de *jefe de personal* no existe en las corporaciones y los despachos judiciales, por lo que las atribuciones propias de dicho cargo tendrían que ser cumplidas por el mismo nominador, al que se ha hecho referencia en esta decisión.

6. Consideración final

La Sala estima necesario realizar un llamado de atención al Tribunal Administrativo de Santander en relación con la demora en la que ha incurrido en la emisión de una respuesta completa y clara respecto de la solicitud realizada por la señora Maud Amparo Ruiz Rojas, quien ocupa el cargo de jueza primera administrativa oral de Bucaramanga, en provisionalidad, y que, igualmente afecta el derecho de traslado de la señora Sandra Patricia Pinto Leguizamón, servidora judicial de carrera, quien se desempeña como jueza tercera administrativa oral de Cali.

Por lo anterior, la Sala exhorta a esta Corporación, para que proceda de manera inmediata, diligente y con celeridad a contestar la solicitud sobre el derecho a la estabilidad laboral reforzada derivada de la situación como madre cabeza de familia de la señora Maud Amparo Ruiz Rojas, pues es el nominador y superior jerárquico-administrativo de la funcionaria judicial.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente al Tribunal Administrativo de Santander, Sala Plena, para resolver de fondo la petición presentada por la señora Maud Amparo Ruiz

³⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

Rojas, jueza primera administrativa de Bucaramanga (en provisionalidad) sobre el reconocimiento y aplicación del derecho a la estabilidad laboral reforzada.

SEGUNDO: EXHORTAR al Tribunal Administrativo de Santander, Sala Plena, para que, de manera expedita, responda la solicitud interpuesta a la señora realizada por la señora Maud Amparo Ruiz Rojas, quien ocupa el cargo de jueza primera administrativa oral de Bucaramanga, en provisionalidad.

TERCERO: ENVIAR el expediente al Tribunal Administrativo de Santander, Sala Plena, para el fin indicado en el numeral anterior.

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión al Tribunal Administrativo de Santander; al Consejo Seccional de la Judicatura de Santander; al Consejo Superior de la Judicatura -Unidad de Administración de la Carrera Judicial-; a la señora Maud Amparo Ruiz Rojas, jueza primera administrativa de Bucaramanga (en provisionalidad); a su apoderado, y a la señora Sandra Patricia Pinto Leguizamón, jueza tercera administrativa de Cali.

QUINTO: RECONOCER personería para actuar al abogado Fabián Alberto Borja Pinzón, como apoderado de la señora Maud Amparo Ruiz Rojas, en los términos y para los efectos del poder conferido.

SEXTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

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

Comuníquese y cúmplase.

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Presidenta de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

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 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.