

ASIGNACION DE COMPETENCIA – Esta constituido por la naturaleza del asunto y la cuantía / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO – En demandas contra actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias. Antecedente jurisprudencial / SANCIONES DISCIPLINARIAS – Que implican como sanción la destitución o la suspensión del cargo, las cuales son proferidas por autoridades del orden nacional

El factor objetivo de asignación de competencias está constituido por la naturaleza del asunto y la cuantía. En particular, la naturaleza del asunto es determinante de la competencia, como acontece, por ejemplo cuando el artículo 134 B del C.C.A. se refiere a “controversias que se originen en una relación laboral legal y reglamentaria”, o cuando menciona la “declaratoria de unidad de empresa y a la calificación de huelga”, o se refiere a actos que disponen “sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio”, casos todos, en los cuales se adscribe la competencia mirando la naturaleza del asunto, en el último, el tipo de sanción impuesta, que pasa a ser determinante como criterio de adjudicación de competencia. Puede suceder también, que la competencia sea asignada tomando en consideración la persona que emite el acto, o quien es objeto de juzgamiento. En este caso, el factor subjetivo distribuirá entre diversas autoridades judiciales el conocimiento de determinado proceso. En la providencia de 4 de agosto de 2010, quedó decantado que: “[...] De tal manera que, el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, con o sin cuantía, en los cuales se controvertan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro definitivo del servicio, esto es, la destitución del cargo, corresponde en UNICA INSTANCIA al Consejo de Estado.[...]”. De esta manera, si la sanción implica separación definitiva del cargo, la competencia radica en el Consejo de Estado, en única instancia, como se ha precisado en los precedentes citados, sin reparar, ni por un momento, en el monto económico del reclamo que inspira la demanda.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

FUENTE FORMAL: LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 131 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 134B NUMERAL 2 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 131 NUMERAL 2 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 128 NUMERAL 13

NOTA DE RELATORIA: Se citan sentencias del Consejo de Estado, Exps. 0799-06 MP. Alejandro Ordóñez Maldonado, 1985-06 MP. Gerardo Arenas Monsalve. Con salvamento de voto del Dr. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO y 1203-2010 MP. Gerardo Arenas Monsalve. Con salvamento de voto del Dr. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN UNICA INSTANCIA – De procesos por sanciones disciplinarias en acción de nulidad y restablecimiento del derecho que implican destitución o suspensión del

cargo / SANCIONES DISCIPLINARIAS POR DESTITUCIÓN Y SUSPENSION TEMPORAL DEL CARGO – Competencia del Consejo de Estado / PROCESOS POR SANCIONES DISCIPLINARIAS EN ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CON O SIN CUANTIA - Competencia del Consejo de Estado en única instancia cuando provengan de una autoridad del orden nacional / CONSOLIDACION DE JURISPRUDENCIA - Competencia del Consejo de Estado en sanciones disciplinarias que imponen destitución y suspensión del cargo / ACTUACIONES DE JUZGADOS Y TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS – Están viciadas de nulidad por falta de competencia funcional

No sobra reiterar que en la providencia de 4 de agosto de 2010, ya el Consejo de Estado había tratado el tema de la competencia para conocer en única instancia de las demandas contra los actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias de destitución; no obstante, en esta ocasión es del caso dar alcance a dicha providencia para consolidar la jurisprudencia en la materia, y determinar que la competencia que asume esta Corporación en sanciones disciplinarias administrativas, no solo se limitan a las destituciones, sino también, a las suspensiones en el ejercicio del cargo, siempre y cuando provengan de autoridades del orden nacional. Lo anterior por cuanto de conformidad con el inciso segundo del artículo 134 E del C.C.A., en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no se podrá prescindir de la estimación razonada de la cuantía so pretexto de renunciar al restablecimiento, norma perfectamente aplicable tratándose de actos que impliquen retiro temporal o definitivo del servicio, los cuales generalmente tendrán efectos económicos independientemente de que el interesado los reclame o no. En consecuencia, la Sala complementa el auto de 4 de agosto de 2010, en el sentido de determinar que los actos administrativos del orden nacional relacionados con sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro temporal o definitivo del servicio, esto es, destituciones y suspensiones en el ejercicio del cargo, con o sin cuantía serán de competencia del Consejo de Estado en única instancia. Según lo antes considerado, la Sala, con el fin de resolver el problema jurídico planteado y definir la regla de competencia para el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, en los cuales se controvertan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen suspensión en el ejercicio del cargo, acomete el análisis que el presente caso amerita. De acuerdo con la línea del precedente judicial desarrollado por la Sección, en aplicación de lo previsto en el numeral 13 del artículo 128 del CCA., modificado por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998, el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, en los cuales se controvertan sanciones disciplinarias administrativas proferidas por autoridades nacionales, que impliquen retiro temporal del servicio, están asignados en única instancia al Consejo de Estado. Teniendo en cuenta que el Consejo de Estado, asumió la competencia para conocer de las sanciones disciplinarias administrativas relacionadas con el retiro temporal o definitivo del servicio, esto es, de las destituciones y suspensiones en el ejercicio del cargo, cuando éstas provengan de una autoridad del orden nacional, con abstracción de la cuantía, estarán viciadas de nulidad todas las actuaciones proferidas por los juzgados o tribunales administrativos.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 134B INCISO 1 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 128 NUMERAL 1 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 128 NUMERAL 13 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO - ARTICULO 146 / LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 36 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 140 NUMERAL 2

NOTA DE RELATORIA: Se citan sentencias del Consejo de Estado, Exps. 0799-06 MP. Alejandro Ordóñez Maldonado, 1985-06 MP. Gerardo Arenas Monsalve. Con salvamento de voto del Dr. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO y 1203-2010 MP. Gerardo Arenas Monsalve. Con salvamento de voto del Dr. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

Consejero Ponente: DR. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

Bogotá D. C., dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011)

Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00020-00 (0145-10)

Actor: ANASTASIO AVENDAÑO TANGARIFE

Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE

El Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, remitió por competencia el presente proceso, luego de declarar *“la nulidad de todo actuado a partir del auto de fecha 7 de noviembre de 2007”*.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., el señor Anastasio Avendaño Tangarife solicita decretar la nulidad de la Resolución No. 005049 del 16 de noviembre de 2006, mediante la cual se le impuso una sanción de suspensión en el cargo desempeñado como Técnico Administrativo, Código 4065, Grado 11, por un término de 2 meses, como conclusión de la investigación disciplinaria No. D-049-2005. Igualmente se demandó la

Resolución No. 000161 del 25 de enero de 2007, que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la primera resolución sancionatoria, para desatar el recuso, se confirmó la sanción disciplinaria. Ambos actos fueron proferidos por el Ministro de Transporte. La demanda se extiende a la comunicación de fecha 14 de febrero de 2007, expedida por la Subdirección de Talento Humano del Ministerio de Transporte que dio cumplimiento a la sanción impuesta.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó el demandante que se ordene a la entidad demandada y a la Nación, Procuraduría General de la Nación, dejar sin valor ni efecto, la anotación de la sanción disciplinaria en su hoja de vida; como reparación al daño causado se pide indemnizar los perjuicios de orden material y moral. Reclama además que se diga que no ha existido solución de continuidad en el cumplimiento de la función, así como reconocer y pagar los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir por causa de la suspensión del cargo; y dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.

Previo a decidir sobre la admisibilidad de la demanda, el Despacho examinará su propia competencia para conocer de este asunto.

CONSIDERACIONES

Cuestión previa

El proceso de la referencia se encuentra al Despacho para decidir si el Consejo de Estado es competente en única instancia para conocer del asunto que ahora discurre por la Corporación.

El artículo 61 de la Ley 1395, expedido el 12 de julio de 2010, dispone:

“El Código Contencioso Administrativo tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente:

Artículo 146 A. Las decisiones interlocutorias del proceso, en única, primera o segunda instancia, proferidas por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, serán adoptadas por el magistrado ponente.

Sin embargo, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 del artículo 181 serán de Sala excepto en los procesos de única instancia.”.

Conforme la disposición transcrita, el presente asunto correspondería definirlo al Magistrado Ponente.

No obstante, la Sección asume la competencia, con fundamento en lo previsto en el artículo 14 del Acuerdo 58 de 1999 (Reglamento CE), de conformidad con el cual, las distintas Subsecciones de la Sección Segunda del Consejo de Estado podrán sesionar conjuntamente, entre otros aspectos, para:

“(...) unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la sección, con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre el mismo punto de derecho, a petición de cualquiera de sus miembros.”.

El problema jurídico

Se trata de establecer si el Consejo de Estado es competente en única instancia para conocer del presente proceso, en el que se controvierte la legalidad de actos administrativos que impusieron al demandante la sanción disciplinaria de suspensión en el ejercicio del cargo.

En lo que a la competencia hace referencia, es suficientemente conocido que la doctrina procesal y la técnica legislativa de distribución de competencias, señalan que son diversos los factores que la determinan. En opinión del tratadista Hernando Devis Echandía¹

“La competencia es, por lo tanto, la facultad que cada juez o magistrado de una rama jurisdiccional tiene, para ejercer la jurisdicción en determinados asuntos y dentro de cierto territorio.

[1]La jurisdicción es el género y la competencia es la especie, ya que por ésta se le otorga a cada juez el poder de conocer de determinada porción de asuntos, mientras que la jurisdicción corresponde a todos los jueces de la respectiva rama, en conjunto, y comprende todos los asuntos adscritos a ésta (civiles, penales, laborales, contencioso-administrativos fiscales, militares, eclesiásticos, respectivamente).

¹ DEVIS ECHANDÍA, Hernando. "Compendio de Derecho Procesal, Teoría General del Proceso Tomo I". Editorial A B C Bogotá D.C. Colombia. 1996. Págs. 134 a 136.

Entre ellas hay una diferencia cuantitativa y no cualitativa. Por eso podemos considerar la competencia desde un doble aspecto: el objetivo, como el conjunto de asuntos o causas en que, con arreglo a la ley, puede el juez ejercer su jurisdicción; y el subjetivo, como la facultad conferida a cada juez para ejercer la jurisdicción dentro de los límites en que le es atribuida. Si bien esos límites tienen diversa importancia, en ellos se tratará siempre de distribución de jurisdicción entre los jueces de una misma rama jurisdiccional.

(...) Con el fin de obtener un mayor rendimiento existen cinco factores para fijar la competencia: objetivo, subjetivo, territorial, funcional y de conexión. Nuestros códigos mencionan únicamente los tres primeros; pero del conjunto de normas contenidas en la aplicación de la competencia puede deducirse los otros dos. (...) El objetivo se deriva de la naturaleza del pleito o de la relación jurídica objeto de la demanda, como el estado civil de las personas (se llama entonces competencia por materia), o del valor económico de tal relación jurídica (competencia por cuantía)”

El factor objetivo de asignación de competencias está constituido por la naturaleza del asunto y la cuantía. En particular, la naturaleza del asunto es determinante de la competencia, como acontece, por ejemplo cuando el artículo 134 B del C.C.A. se refiere a “*controversias que se originen en una relación laboral legal y reglamentaria*”, o cuando menciona la “*declaratoria de unidad de empresa y a la calificación de huelga*”, o se refiere a actos que disponen “*sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio*”, casos todos, en los cuales se adscribe la competencia mirando la naturaleza del asunto, en el último, el tipo de sanción impuesta, que pasa a ser determinante como criterio de adjudicación de competencia.

Puede suceder también, que la competencia sea asignada tomando en consideración la persona que emite el acto, o quien es objeto de juzgamiento. En este caso, el factor subjetivo distribuirá entre diversas autoridades judiciales el conocimiento de determinado proceso.

El numeral 2° del artículo 134B del C.C.A., establece que los Juzgados Administrativos conocerán en primera instancia:

“[...] 2. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, cuando se trate de controversias que se originen en una relación laboral legal y reglamentaria o cuando se controviertan Actos Administrativos de carácter laboral expedidos por autoridades del orden nacional, con excepción de los actos referentes a la declaratoria de unidad de empresa y a la calificación de huelga, cuya competencia corresponde al Consejo de Estado en única instancia.[...]”

Por otro lado, la competencia de los Tribunales Administrativos, está dispuesta en el numeral 2° del artículo 131 del C.C.A., el cual consagra que esta autoridad conoce en única instancia:

“[...] 2. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en que se controviertan sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio. [...]”

Los precedentes en la materia.

Al respecto, la Sección Segunda del Consejo de Estado² se ha pronunciado de la siguiente manera:

“En materia de competencias, con la reforma que introdujo la Ley 446 de 1998 al Código Contencioso Administrativo, no quedaron

señaladas controversias como la presente, en las cuales se impugnan actos sobre sanciones disciplinarias administrativas que originan retiro del servicio, cuyas pretensiones están desprovistas de cuantía.

*En efecto, el artículo 131 modificado por la Ley 446 de 1998, art. 39, atribuyó a los **Tribunales Administrativos privativamente y en única instancia** el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en que se controviertan sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio, como la amonestación escrita.*

Por su parte, el artículo 42 (C. C. A. art. 134 B), atribuyó a los jueces administrativos en primera instancia, el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que carezcan de cuantía, que se originen en una relación legal y reglamentaria o cuando se controviertan actos de carácter laboral expedidos por autoridades del orden nacional. No obstante, el

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado, auto de 12 de octubre de 2006, Radicación número: 11001-03-22-000-2005-00333-00 (799-06), Actor: Eduardo de Jesús Vega Lozano.

legislador distinguió de las anteriores, las controversias relacionadas con sanciones disciplinarias administrativas.

Resulta en consecuencia, contrario a la lógica jurídica el hecho de que mientras el conocimiento de una sanción disciplinaria administrativa, como la amonestación escrita que responde a una falta leve culposa, corresponde privativamente y en única instancia a los Tribunales Administrativos, la destitución que se impone como consecuencia de una falta gravísima dolosa, esté radicada en los jueces administrativos.

En esas condiciones, y en aplicación de las previsiones consagradas en el numeral 13 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 36 de la ley 446 de 1998, se concluye que la competencia para el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro temporal o definitivo del servicio, corresponden en única instancia al Consejo de Estado”.

Igualmente en el auto de 27 de marzo de 2009³, se dejó sentado que:

“(…)

De la lectura de las normas transcritas, se descarta en primer lugar, que la competencia para conocer del asunto radique en los tribunales administrativos, pues se trata de un proceso de nulidad y

restablecimiento del derecho que carece de cuantía, en el que se debate una sanción disciplinaria administrativa que implica el retiro definitivo del actor, lo que lo excluye de la regla de competencia consagrada en el artículo 131.

Así mismo, se trata de un asunto de carácter laboral sin cuantía, en el que además se controvierte un acto expedido por una autoridad del orden nacional, por lo que de conformidad con el artículo 134B también transcrito, su conocimiento correspondería prima facie, a los juzgados administrativos.

Sin embargo, se observa que el legislador consagró un trámite especial para los procesos en los que se controvierten sanciones disciplinarias, al radicar la competencia para conocer de los mismos en cabeza de los tribunales administrativos, privativamente y en única instancia. El trato exclusivo que se estipuló para los asuntos disciplinarios se evidencia aún más cuando se excluye del conocimiento de los propios tribunales, las sanciones que implican el retiro definitivo del servicio. Con todo, omitió el legislador señalar expresamente quien debía asumir el conocimiento de tales asuntos.

Se concluye, conforme a las consideraciones que preceden y en aplicación de la previsión consagrada en el num. 13 del art. 128 del C.C.A., modificado por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998, que la

³ Expediente No.47001-23-31-000-2001-00933-01 Referencia No.1985-2006 Actor: AMED ZAWADY LEAL. Magistrado Sustanciador: Gerardo Arenas Monsalve.

competencia para conocer de las controversias como la presente, en las que se impugnan sanciones disciplinarias que originan el retiro del servicio, corresponde privativamente y en única instancia al Consejo de Estado. Por ende, todas las actuaciones surtidas por y ante el Tribunal Administrativo del Magdalena están viciadas de nulidad insaneable consistente en la falta de competencia funcional del juez.”.

En la providencia de 4 de agosto de 2010⁴, quedó decantado que:

“[...] De tal manera que, el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, con o sin cuantía, en los cuales se controviertan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro definitivo del servicio, esto es, la destitución del cargo, corresponde en UNICA INSTANCIA al Consejo de Estado.[...]”

De esta manera, si la sanción implica separación definitiva del cargo⁵, la competencia radica en el Consejo de Estado, en única instancia, como se ha precisado en los precedentes citados, sin reparar, ni por un momento, en el monto económico del reclamo que inspira la demanda.

No sobra reiterar que en la providencia de 4 de agosto de 2010, ya el Consejo de Estado había tratado el tema de la competencia para conocer en única instancia de las demandas contra los actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias de destitución; no obstante, en esta ocasión es del caso dar alcance a dicha providencia para consolidar la jurisprudencia en la materia, y determinar que la competencia que asume esta Corporación en sanciones disciplinarias administrativas, no solo se limitan a las destituciones, sino también, a las suspensiones en el ejercicio del cargo, siempre y cuando provengan de autoridades del orden nacional.

Lo anterior por cuanto de conformidad con el inciso segundo del artículo 134 E del C.C.A., en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no se podrá prescindir de la estimación razonada de la cuantía so pretexto de renunciar al restablecimiento, norma perfectamente aplicable tratándose de actos que impliquen retiro temporal o definitivo del servicio, los cuales

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve, decisión de 4 de agosto de 2010, Expediente No.: 11001-03-25-000-2010-00163-00, No. Interno: 1203-2010, Actor: Carlos Alberto Velásquez Martínez y Hernán Vargas Méndez.

⁵ Como son la de destitución e inhabilidad general, con o sin cuantía

generalmente tendrán efectos económicos independientemente de que el interesado los reclame o no.

En consecuencia, la Sala complementa el auto de 4 de agosto de 2010, en el sentido de determinar que los actos administrativos del orden nacional relacionados con sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro temporal o definitivo del servicio, esto es, destituciones y suspensiones en el ejercicio del cargo, con o sin cuantía serán de competencia del Consejo de Estado en única instancia.

La tesis de la Sala y la solución en el caso concreto.

Según lo antes considerado, la Sala, con el fin de resolver el problema jurídico planteado y definir la regla de competencia para el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, en los cuales se controviertan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen suspensión en el ejercicio del cargo, acomete el análisis que el presente caso amerita.

De acuerdo con la línea del precedente judicial desarrollado por la Sección, en aplicación de lo previsto en el numeral 13 del artículo 128 del CCA., modificado por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998, el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, en los cuales se controviertan sanciones disciplinarias administrativas proferidas por autoridades nacionales, que impliquen **retiro temporal** del servicio, están asignados en **única instancia** al Consejo de Estado.

En el asunto en estudio, se solicita la nulidad de las Resoluciones No. 005049 del 16 de noviembre de 2006, mediante la cual se sancionó con suspensión del cargo por un término de 2 meses; y 000161 del 25 de enero de 2007, a través de la cual se confirmó la sanción disciplinaria proferida por el Ministro de Transporte y la comunicación de fecha 14 de febrero de 2007, expedida por la Subdirección de Talento Humano de la misma entidad, por medio de la cual se ejecutó la sanción impuesta. Fiel a lo expuesto, en atención al carácter nacional de la autoridad que impuso la sanción, le

corresponde al Consejo de Estado privativamente y en única instancia conocer de la presente controversia.

En efecto, dispone el numeral 1º del artículo 128 que corresponde al Consejo de Estado conocer de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”

De otro lado, el artículo 22 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del Artículo 267 del C.C.A., prevé que *“Es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes.”* Por consiguiente, en caso de duda o de concurrencia de otros factores, como la cuantía o la naturaleza del asunto, debe privilegiarse la calidad de las partes, en este caso el carácter nacional de la autoridad que tomó la determinación, esto es el Ministerio del Transporte.

Igualmente, el numeral 13 del artículo 128, tiene establecida la cláusula general de competencia, y de conformidad con ella, todo asunto no atribuido de modo expreso a una autoridad de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, le corresponde al Consejo de Estado, argumento adicional para radicar el conocimiento del presente asunto en el Consejo de Estado.

Por ende, todas las actuaciones surtidas por y ante el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, están viciadas de nulidad insaneable consistente en la falta de competencia funcional del juez.

La nulidad y sus efectos

La nulidad consistente en la falta de competencia del juez se encuentra prevista en el numeral 2º del artículo 140 del CPC., aplicable por remisión del artículo 267 del CCA., dicha norma establece la falta de competencia por el factor funcional, vicio que es insaneable.

*“Código de Procedimiento Civil. Art. 144. Modificado D.E. 2282 de 1989, art. 1º, num 84. **Saneamiento de la nulidad.**(...) No podrán sanearse las nulidades de que tratan las nulidades 3 y 4 del artículo 140, salvo el evento previsto en el numeral 6º anterior, ni la proveniente de falta de jurisdicción o de competencia funcional⁶.”*

Teniendo en cuenta que el Consejo de Estado, asumió la competencia para conocer de las sanciones disciplinarias administrativas relacionadas con el retiro temporal o definitivo del servicio, esto es, de las destituciones y suspensiones en el ejercicio del cargo, cuando éstas provengan de una autoridad del orden nacional, con abstracción de la cuantía, estarán viciadas de nulidad todas las actuaciones proferidas por los juzgados o tribunales administrativos.

Por lo anterior, en el *sub lite* se impone avocar el conocimiento en única instancia, teniendo en cuenta que el auto de 11 de noviembre de 2009 proferido por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda, inclusive.

De conformidad con el artículo 146 del C.P.C., las pruebas practicadas conservarán su validez y tendrán eficacia respecto de quienes tuvieron la oportunidad de contradecirlas.

En mérito de lo expuesto, la Sección Segunda del Consejo de Estado,

RESUELVE:

PRIMERO.- AVÓCASE el conocimiento del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Anastasio Avendaño Tangarife contra la Nación- Ministerio de Transporte, el cual fue remitido por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

SEGUNDO.- DECLÁRASE acorde con lo expuesto, que las pruebas decretadas y practicadas son válidas conforme a las actuaciones surtidas por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

⁶ Tanto el numeral 6º, como la frase subrayada fueron declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-407 del 28 de agosto de 1997, M.P.: Jorge Arango Mejía.

TERCERO.- POR SECRETARÍA infórmesele a las parte el cambio que se efectuó al número de radicado del proceso, por corresponder al consecutivo de la Sección Segunda y tratarse de un proceso de única instancia de conocimiento privativo de esta Corporación.

CUARTO.- En firme este auto ingrese el expediente al Despacho para continuar con el trámite procesal.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LOS ANALES DEL CONSEJO DE ESTADO. CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA GERARDO ARENAS MONSALVE

GUSTAVO E. GÓMEZ ARANGUREN BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PÁEZ

ALFONSO VARGAS RINCÓN LUÍS RAFAEL VERGARA QUINTERO

farf

COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO - Controversias por sanciones disciplinarias de destitución y suspensión del cargo / DOBLE INSTANCIA - el proceso en única instancia de esta Corporación coarta la posibilidad de un recurso ordinario o de una segunda revisión por parte de otra autoridad judicial / ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA – Al ser competencia del Consejo de Estado limitaría el acceso a la administración de justicia y encarecería los costos del proceso por existir una centralización de la justicia en esta materia

Tal como lo manifesté cuando me separé de la decisión adoptada por la Sección Segunda en Auto del 4 de agosto de 2010, reitero las razones por

las que me separo de la posición mayoritaria adoptada en el proceso de la referencia, al determinar que la competencia que asume esta Corporación en sanciones disciplinarias administrativas, *“no solo se limita a las destituciones, sino también, a las suspensiones en el ejercicio del cargo, siempre y cuando provengan de autoridades del orden nacional”*. Al arrogarse el Consejo de Estado el conocimiento de todos los asuntos que tienen que ver con sanciones de carácter disciplinario desconoce el principio fundamental a la doble instancia a que tiene derecho toda persona que se crea lesionada con un acto administrativo que impone una sanción; en otras palabras, el proceso en única instancia de esta Corporación coarta la posibilidad de un recurso ordinario o de una segunda revisión por parte de otra autoridad judicial, lo que constituye un retroceso en materia de garantías procesales y sin explicación jurídica que lo justifique. Igualmente, si como se deduce del auto que antecede, cualquier empleado público de provincia, que haya sido sancionado a lo largo y ancho del país, para promover demanda contenciosa tiene obligatoriamente la necesidad de ventilar su asunto en la sede del Consejo de Estado en la Capital del país y constituir un apoderado radicado en esta ciudad, ello -de entrada- representa una limitación al acceso a la administración de justicia y encarecimiento de sus costos por una centralización de la justicia en esta materia.

CONTROVERSIAS POR SANCIONES DISCIPLINARIAS DE DESTITUCION Y SUSPENSION DEL CARGO CON CUANTIA - Al ser de competencia del Consejo de Estado en única instancia se violaría los principios de gratuidad, economía procesal y la inmediación de la prueba

Es bien claro el hecho de que si se desplaza a los tribunales y jueces de provincia en el conocimiento de estos asuntos, el recaudo de pruebas deberá necesariamente realizarse por comisión al sitio donde residen los testigos, se encuentran los documentos o debe realizarse la inspección, lo que evidentemente encarece y demora los procesos y no permite el contacto directo del fallador con el medio, lo que le quita fuerza de convicción así como “pierde fuerza la piedra a medida a que se aleja de la mano que la arroja” (Antonio Rocha Alvira). De otra parte, las normas del procedimiento contencioso administrativo no admiten entendimientos como el que se expone en el proveído del que me aparto, por cuanto los procesos que tienen cuantía son de conocimiento de los jueces o los tribunales en primer grado, de acuerdo al valor de las pretensiones al tiempo de la demanda; entonces, es claro que los procesos en los que se debaten correctivos disciplinarios (multas, suspensiones en el ejercicio del cargo o destituciones) tienen cuantía bien por el valor de la multa impuesta, bien por el valor de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir, inclusive por el daño moral que se pueda irrogar con la medida impuesta.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SALVAMENTO DE VOTO DEL DR. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá D. C., veintisiete (27) de mayo de dos mil once (2011)

Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00020-00 (0145-10)

Actor: ANASTASIO AVENDAÑO TANGARIFE

Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE

Tal como lo manifesté cuando me separé de la decisión adoptada por la Sección Segunda en Auto del 4 de agosto de 2010⁷, reitero las razones por las que me separo de la posición mayoritaria adoptada en el proceso de la referencia, al determinar que la competencia que asume esta Corporación en sanciones disciplinarias administrativas, *“no solo se limita a las destituciones, sino también, a las suspensiones en el ejercicio del cargo, siempre y cuando provengan de autoridades del orden nacional”*.

Considero que la solución establecida por la Sección como regla de competencia desconoce principios y derechos fundamentales de los administrados, a saber.

La doble instancia de los procesos judiciales

Al arrogarse el Consejo de Estado el conocimiento de todos los asuntos que tienen que ver con sanciones de carácter disciplinario desconoce el principio fundamental a la doble instancia a que tiene derecho toda persona que se crea lesionada con un acto administrativo que impone una sanción; en otras palabras, el proceso en única instancia de esta Corporación coarta la posibilidad de un recurso ordinario o de una segunda revisión por parte de otra autoridad judicial, lo que constituye un retroceso en materia de garantías procesales y sin explicación jurídica que lo justifique.

El acceso a la administración de justicia y su onerosidad

Igualmente, si como se deduce del auto que antecede, cualquier empleado público de provincia, que haya sido sancionado a lo largo y ancho del país,

⁷ Rad. N° 11001-03-25-000-2010-00163-00 (1203-2010). Actor: Carlos Alberto Velásquez Martínez y Otro. Consejero ponente Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

para promover demanda contenciosa tiene obligatoriamente la necesidad de ventilar su asunto en la sede del Consejo de Estado en la Capital del país y constituir un apoderado radicado en esta ciudad, ello -de entrada- representa una limitación al acceso a la administración de justicia y encarecimiento de sus costos por una centralización de la justicia en esta materia.

La falta de inmediación y el retardo en la recolección de las pruebas

Es bien claro el hecho de que si se desplaza a los tribunales y jueces de provincia en el conocimiento de estos asuntos, el recaudo de pruebas deberá necesariamente realizarse por comisión al sitio donde residen los testigos, se encuentran los documentos o debe realizarse la inspección, lo que evidentemente encarece y demora los procesos y no permite el contacto directo del fallador con el medio, lo que le quita fuerza de convicción así como **“pierde fuerza la piedra a medida a que se aleja de la mano que la arroja”** (Antonio Rocha Alvira).

De otra parte, las normas del procedimiento contencioso administrativo no admiten entendimientos como el que se expone en el proveído del que me aparto, por cuanto los procesos que tienen cuantía son de conocimiento de los jueces o los tribunales en primer grado, de acuerdo al valor de las pretensiones al tiempo de la demanda; entonces, es claro que los procesos en los que se debaten correctivos disciplinarios (multas, suspensiones en el ejercicio del cargo o destituciones) tienen cuantía bien por el valor de la multa impuesta, bien por el valor de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir, inclusive por el daño moral que se pueda irrogar con la medida impuesta.

En conclusión, radicar la competencia en el Consejo de Estado para conocer de esta clase de procesos en única instancia, se repite, vulnera el principio de la doble instancia y limita el acceso a la administración de justicia de los afectados con el respectivo acto, al imponerles la carga, a quienes no tienen su domicilio en esta ciudad, de trasladarse desde su sitio de residencia para iniciar las acciones respectivas, asumir los costos de viaje de su apoderado, o, en el mejor de los casos, contratar un profesional del derecho que resida

en la capital, circunstancias que pasan por alto los principios de gratuidad, economía procesal y la inmediación de la prueba.

Bogotá, 27 de mayo de 2011.

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Consejero de Estado