

COMPETENCIA – Proceso disciplinario / CONFLICTO DE COMPETENCIA – Dirimido por superior funcional / CONSEJO DE ESTADO – Estableció competencia / JUEZ COMPETENTE – No puede declararse nuevamente incompetente / JUEZ QUE DESCONOCE LA DECISION DEL CONSEJO DE ESTADO – Incumplimiento de la ley / PRINCIPIO DE IGUALDAD – Vulnerado al declararse el juez nuevamente incompetente / RADICACION DE COMPETENCIA – Doble connotación obligacional

Para el Despacho, admitir un desconocimiento de las decisiones del máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa en asuntos de determinación de competencias no solo implicaría una vulneración de la ley (numeral 3, artículo 139 del Código General del Proceso), sino también una trasgresión al principio de igualdad de los usuarios de la administración de justicia, pues asuntos de similares condiciones fácticas y jurídicas llegarían a ser resueltos en segunda instancia, en algunos eventos por Tribunales Administrativos y en otros por el Consejo de Estado, sin que exista una razón jurídica válida para tal diferenciación en cuanto al componente del debido proceso relacionado con el juez natural. Adicionalmente, observa el Despacho que si bien es respetable el criterio jurídico del señor Magistrado del Tribunal Administrativo del Casanare Dr. Néstor Trujillo Gonzalez esgrimido en el auto de 15 de octubre de 2015, este tampoco refleja la posición mayoritaria de esa corporación judicial, sino una posición disidente que éste ha desarrollado en salvamentos de voto. (...) Lo anterior en criterio del Despacho, es indicativo que la actuación del señor Magistrado del Tribunal Administrativo de Casanare no solo lleva a una vulneración del principio de igualdad de los usuarios de la administración de justicia por las razones antes anotadas, sino que también implica un claro desconocimiento de las decisiones sobre radicación de competencias proferidas por el Consejo de Estado y el criterio asumido por la mayoría del Tribunal Administrativo del Casanare, situación que no se compadece con los principios de celeridad, eficacia y eficiencia que inspiran a la administración de justicia. Si bien es cierto que los Jueces de la República, en atención a la autonomía judicial, están en la posibilidad de apartarse razonadamente de las decisiones de sus superiores funcionales, el Despacho debe aclarar que esto no es lo que ocurre en el presente caso, pues al existir norma expresa que indica el proceder que debe seguir el funcionario judicial cuando reciba de su superior funcional un expediente por competencia, un desconocimiento de la decisión del superior funcional, por argumentada que sea, no se puede enmarcar dentro un problema de disparidad de criterios judiciales, sino que conlleva un claro desconocimiento de la ley (numeral 3°, artículo 139 del Código General del Proceso). Así las cosas, la radicación de la competencia para conocer de un determinado asunto contencioso administrativo por parte de un superior a un inferior funcional en nuestro ordenamiento jurídico adquiere una doble connotación obligacional, por una parte el respeto al criterio interpretativo sobre las reglas de competencia establecido por el superior en las consideraciones de la providencia que asigna la competencia (artículo 230 de la Constitución Política) de la cual se puede discrepar y por otra la obligatoriedad que por mandato de la ley tiene el inferior jerárquico de tramitar el asunto que le ha sido remitido de la cual no puede sustraerse, en la medida en que esto último ya no comportaría un problema de criterios judiciales sino de incumplimiento de la ley, que podría dar lugar a las investigaciones que el ordenamiento jurídico consagra para estos eventos.

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 – ARTICULO 139 NUMERAL 3 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 29 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 230

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de marzo de 2016

Radicación número: 11001-03-25-000-2015-00791-00(2659-15)

Actor: OBED MENESES SANTAMARÍA

Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL

Referencia: Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Régimen: Ley 1437 de 2011

Ha venido el proceso de la referencia con informe de 26 de febrero de 2016¹ en el cual se indica que el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal remitió a este Despacho, por segunda ocasión el expediente de la referencia. Para resolver sobre el asunto se considera:

ANTECEDENTES

1. En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 138² de la Ley 1437 de 2011, el señor Obed Meneses

¹ Folio 575 del expediente.

² Ley 1437 de 2011, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4)

Santamaría solicitó ante los Juzgados Administrativos de Yopal la nulidad de los fallos disciplinarios de 26 de mayo y 14 de julio de 2014³ proferidos por la Oficina de Control Interno Disciplinario del Departamento de Policía del Casanare y la Inspectoría Regional 7 de la Policía, a través de los cuales fue sancionado con destitución e inhabilidad general por el término de diez (10) años.

2. El Juzgado Segundo Administrativo de Yopal, a quien correspondió por reparto la demanda, mediante auto de 30 de abril de 2015⁴ resolvió declarar su falta de competencia para conocer del asunto y ordenó remitir el expediente al Consejo de Estado, en virtud de la cláusula de competencia residual consagrada en el numeral 14⁵ del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011.

3. La Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, a través de este Despacho, por auto de 31 de julio de 2015⁶ remitió por competencia el expediente al Tribunal Administrativo del Casanare para que conociera en primera instancia de la demanda.

En la mencionada providencia este Despacho señaló que: i) de acuerdo con el numeral 3⁷ del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 los Tribunales Administrativos, sin atención a la cuantía, son los competentes para conocer en primera instancia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos disciplinarios expedidos por funcionarios de la Procuraduría

meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

³ Proferidos por la Oficina de Control Interno Disciplinario del Departamento de Policía del Casanare y la Inspectoría Regional 7 de la Policía.

⁴ Folio 540 del expediente.

⁵ Ley 1437 de 2011.

Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.

El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

(...)

14. De todos los demás de carácter Contencioso Administrativo para los cuales no exista regla especial de competencia.

(...).

⁶ Folio 554 del expediente.

⁷ Ley 1437 de 2011. Artículo 152. *Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.* Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación.

(...).

General de la Nación diferentes al Procurador General de la Nación y ii) que la Sección Segunda del Consejo de Estado⁸ en relación con esta disposición señaló que también se aplica a los actos administrativos disciplinarios expedidos por oficinas de control disciplinario interno o funcionarios con potestad disciplinaria en las Ramas, Órganos y Entidades del Estado, que impliquen el retiro temporal o definitivo del servicio, porque son equiparables los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación.

3. Una vez recibido el expediente por el Tribunal Administrativo del Casanare, el Magistrado ponente Dr. Néstor Trujillo González en auto de 15 de octubre de 2015⁹ resolvió no asumir el conocimiento del asunto y remitirlo por competencia al Juzgado Segundo Administrativo de Yopal (Casanare), argumentando que la competencia no corresponde a los Tribunales Administrativos sino a los Jueces Administrativos, pues aun cuando se acusan actos administrativos de naturaleza disciplinaria, al haber sido expedidos por la Policía Nacional¹⁰ se enmarcan dentro de un conflicto laboral del servidor público con su empleador, por lo tanto para determinar la competencia debe aplicarse el factor objetivo de la cuantía señalada en los artículos 152 numeral 2¹¹ y 155 numeral 2¹² de la Ley 1437 de 2011.

4. El Juzgado Segundo Administrativo de Yopal, una vez recibido el expediente, por auto de 20 de noviembre de 2015¹³ resolvió abstenerse de asumir el

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Alfonso María Vargas Rincón. Auto de 8 de agosto de 2013, radicación número: 11001-03-25-000-2012-00786-00(2557-12). Actor: Ever Enrique Rivero Tovia; Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional.

⁹ Folio 566 del expediente.

¹⁰ Proferidos por la Oficina de Control Interno Disciplinario del Departamento de Policía del Casanare y la Inspectoría Regional 7 de la Policía.

¹¹ Ley 1437 de 2011.

Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

(...)

¹² Ley 1437 de 2011.

Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

(...)

¹³ Folio 572 del expediente.

conocimiento del asunto y remitió el expediente al Consejo de Estado “*para que determine lo que en derecho corresponda*”¹⁴, argumentando que el auto de 31 de julio de 2015 proferido por el Consejo de Estado en el cual se radicó la competencia en el Tribunal Administrativo del Casanare es de obligatorio cumplimiento, por haber sido expedido por el superior funcional, máximo órgano y autoridad de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa.

CONSIDERACIONES

De los antecedentes antes señalados se observa que, este Despacho mediante el auto de 31 de julio de 2015 resolvió de forma clara, con argumentos legales y jurisprudenciales y de manera definitiva que la competencia para conocer del presente asunto radica en primera instancia en el Tribunal Administrativo del Casanare y ordenó la remisión del expediente a esa corporación judicial para lo de su cargo.

El numeral 3 del artículo 139 del Código General del Proceso¹⁵, aplicable al asunto por remisión del artículo 306¹⁶ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala lo siguiente:

Código General del Proceso

Artículo 139. Trámite.

(...)

El juez que reciba el expediente no podrá declararse incompetente cuando el proceso le sea remitido por alguno de sus superiores funcionales.

(...)

De acuerdo con la norma trascrita y el auto de 31 de julio de 2015 proferido por este Despacho por medio del cual se estableció la competencia en el Tribunal Administrativo y se le remitió el expediente, el Magistrado de esa corporación judicial Dr. Néstor Trujillo Gonzalez no podía mediante el auto de 15 de octubre de

¹⁴ Folio 573 del expediente.

¹⁵ Ley 1564 de 2012.

¹⁶ Ley 1437 de 2011.

Artículo 306. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2015¹⁷ desconocer esa providencia, dado que el expediente le fue remitido por su superior funcional¹⁸.

Independientemente de las consideraciones jurídicas esgrimidas por el Magistrado del Tribunal Administrativo del Casanare Dr. Néstor Trujillo Gonzalez en el auto antes mencionado, las cuales son respetables, todos los Jueces de la República sin importar su jerarquía estamos en la obligación de cumplir la ley, la cual como se pudo establecer en líneas anteriores, en materia de decisiones de un superior funcional relacionadas con la definición de competencias para el conocimiento de un asunto contencioso administrativo no puede admitir desconocimiento (numeral 3, artículo 139 del Código General del Proceso).

Para el Despacho, admitir un desconocimiento de las decisiones del máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa en asuntos de determinación de competencias no solo implicaría una vulneración de la ley (numeral 3, artículo 139 del Código General del Proceso), sino también una trasgresión al principio de igualdad¹⁹ de los usuarios de la administración de justicia, pues asuntos de similares condiciones fácticas y jurídicas llegarían a ser resueltos en segunda instancia, en algunos eventos por Tribunales Administrativos y en otros por el Consejo de Estado, sin que exista una razón jurídica válida para tal diferenciación en cuanto al componente del debido proceso relacionado con el juez natural²⁰.

Adicionalmente, observa el Despacho que si bien es respetable el criterio jurídico del señor Magistrado del Tribunal Administrativo del Casanare Dr. Néstor Trujillo Gonzalez esgrimido en el auto de 15 de octubre de 2015, este tampoco refleja la posición mayoritaria de esa corporación judicial, sino una posición disidente que éste ha desarrollado en salvamentos de voto, tal y como se puede leer en la referida providencia:

“2°.Carga de transparencia. Por mayoría, en el auto del 15 de octubre de 2015, la Sala varió su posición y optó por avocar el conocimiento de un asunto muy similar, para plegarse a la interpretación adoptada por el Consejo de Estado en varios autos unitarios, sí que se vislumbraran nuevas o mejores razones para desvirtuar la refutación seria, razonada y razonable

¹⁷ Folio 566 del expediente.

¹⁸ De conformidad con el artículo 237 de la Constitución Política y los literales 1 y 2 del literal b) del artículo 11 de la ley 270 de 1996, el consejo de estado es el superior funcional de todos los Tribunales Administrativos.

¹⁹ Constitución Política, artículo 13.

²⁰ Constitución Política, artículo 28.

que traía el Tribunal²¹.

En virtud del principio de autonomía judicial y a falta de línea de unificación de carácter imperativo que provenga de los órganos de cierre de la jurisdicción administrativa o constitucional, el magistrado disidente mantendrá su propia opción interpretativa en los términos que anteceden.”.

Lo anterior en criterio del Despacho, es indicativo que la actuación del señor Magistrado del Tribunal Administrativo de Casanare no solo lleva a una vulneración del principio de igualdad de los usuarios de la administración de justicia por las razones antes anotadas, sino que también implica un claro desconocimiento de las decisiones sobre radicación de competencias proferidas por el Consejo de Estado y el criterio asumido por la mayoría del Tribunal Administrativo del Casanare, situación que no se compadece con los principios de celeridad, eficacia y eficiencia que inspiran a la administración de justicia²².

Si bien es cierto que los Jueces de la República, en atención a la autonomía judicial²³, están en la posibilidad de apartarse razonadamente de las decisiones de sus superiores funcionales, el Despacho debe aclarar que esto no es lo que ocurre en el presente caso, pues al existir norma expresa que indica el proceder que debe seguir el funcionario judicial cuando reciba de su superior funcional un expediente por competencia, un desconocimiento de la decisión del superior funcional, por argumentada que sea, no se puede enmarcar dentro un problema de disparidad de criterios judiciales, sino que conlleva un claro desconocimiento de la ley (numeral 3°, artículo 139 del Código General del Proceso).

Así las cosas, la radicación de la competencia para conocer de un determinado asunto contencioso administrativo por parte de un superior a un inferior funcional en nuestro ordenamiento jurídico **adquiere una doble connotación obligacional**, por una parte el respeto al criterio interpretativo sobre las reglas de competencia²⁴ establecido por el superior en las consideraciones de la providencia que asigna la competencia (artículo 230 de la Constitución Política) de la cual se puede

²¹ TAC, auto del 15 de octubre de 2015, Ponente Jose Antonio Figueroa Burbano, radicación 850012333001-2015-002010-00. Con salvamento de voto de Néstor Trujillo González.

²² Ley 270 de 1996.

Artículo 4°. *Celeridad y Oralidad*. La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. (...).

Artículo 7°. *Eficiencia*. La administración de justicia debe ser eficiente. Los funcionarios y empleados judiciales deben ser diligentes en la sustanciación de los asuntos a su cargo, sin perjuicio de la calidad de los fallos que deban proferir conforme a la competencia que les fije la ley.

²³ Constitución Política, artículo 230.

²⁴ Para el caso las reglas de competencia contenidas en los artículos 149 a 155 de la Ley 1437 de 2011.

discrepar y por otra la obligatoriedad que por mandato de la ley tiene el inferior jerárquico de tramitar el asunto que le ha sido remitido de la cual no puede sustraerse, en la medida en que esto último ya no comportaría un problema de criterios judiciales sino de incumplimiento de la ley, que podría dar lugar a las investigaciones que el ordenamiento jurídico consagra para estos eventos.

En ese orden, el Tribunal Administrativo del Casanare debe dar estricto cumplimiento al numeral 3 del artículo 139 del Código General del Proceso y al auto de 31 de julio de 2015²⁵ proferido por este Despacho en el cual le remitió por competencia el presente expediente para que conociera en primera instancia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho²⁶ incoado por Obed Meneses Santamaría contra la Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

RESUELVE

PRIMERO: Por Secretaría de la Sección, en atención a las consideraciones de esta providencia, remítase nuevamente el expediente al Tribunal Administrativo del Casanare, para que conozca en primera instancia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por el señor Obed Meneses Santamaría contra la Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

SEGUNDO: Invitar al señor Magistrado del Tribunal Administrativo del Casanare, Dr. Néstor Trujillo Gonzalez a dar estricto cumplimiento al numeral 3° del artículo 139 del Código General del Proceso y al auto de 31 de julio de 2015 proferido por este Despacho, so pena de llegar a incurrir en infracciones al ordenamiento jurídico.

CÚMPLASE.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Consejera Ponente

SLIV/MRLE

Relatoria: JORM

²⁵ Folio 554 del expediente.

²⁶ Ley 1437 de 2011, artículo 138.