

COMPETENCIA - Factores / FACTOR FUNCIONAL

Las reglas para la determinación de las competencias en materia contenciosa administrativa se encuentran consagradas en el Título IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y para su distribución entre los diferentes juzgados y tribunales administrativos del país y el Consejo de Estado se atiende a los factores objetivo, subjetivo, funcional y territorial. En cuanto al factor funcional, las reglas de competencia permiten distribuir los diferentes asuntos de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo de primera y de segunda instancia entre los diferentes funcionarios judiciales, dependiendo de diferentes aspectos, tales como: el nivel de autoridad o calidad del funcionario que expide el acto, la naturaleza del acto administrativo objeto de control, el tipo de sanción y la cuantía de las pretensiones, entre otros.

PRINCIPIO DE DOBLE INSTANCIA - Excepciones

El principio de la doble instancia, consagrado en el artículo 31 de la Constitución Política, que señala que toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley, implica que en materia de competencias se prefiera, o privilegie, la interpretación que dé lugar a la doble instancia. Ello, por cuanto solo el legislador tiene la competencia restrictiva de establecer en qué casos no procede la doble instancia, es decir, los casos en que un funcionario judicial conoce privativamente y en única instancia. Una interpretación contraria sería inconstitucional.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 31

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTRA ACTO DE RETIRO DEL SERVICIO TEMPORAL Y DEFINITIVO Y MULTA - Siempre tienen cuantía

La Sala considera, ciertamente, que no es admisible que se demanden, por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, actos administrativos disciplinarios que imponen sanciones de destitución e inhabilidad o suspensión, incluso la multa, sin estimar razonadamente la cuantía de las pretensiones o con el argumento que la demanda carece de cuantía por cuanto no se pretende ninguna indemnización, pues según el artículo 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, inciso 3, “*en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar el restablecimiento*”. Para la Sala es innegable que este tipo de sanciones genera perjuicios para el servidor público, como es la desvinculación definitiva o temporal de su empleo o la imposibilidad de ocupar cargos futuros dentro de la función pública, perjuicios que son estimables en dinero y que corresponderán a la cuantía de las pretensiones de la demanda. Por ello, esta Sección precisa que en todos los casos en que se demanden a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho actos disciplinarios que imponen sanciones de (i) Destitución e inhabilidad general; (ii) Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad; (iii) Suspensión, o (iv) Multa, el funcionario judicial debe verificar que en la demanda se estime razonadamente la cuantía de las pretensiones, pues es indispensable para efectos de determinar la competencia por el factor objetivo, conforme al numeral 6 del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Si la demanda no contiene la estimación razonada de la cuantía, el funcionario judicial debe inadmitirla teniendo en cuenta el trámite previsto en el artículo 170 ibídem,

para que el demandante corrija la demanda en ese sentido, pues, se repite, no se puede aceptar en estos casos que se prescinda de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento del derecho.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 162 NUMERAL 2

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO CONTRA ACTOS SANCIONATORIOS DISCIPLINARIOS EXPEDIDOS POR AL PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - Competencia la determina la autoridad que expide el acto sancionatorio

Tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado contra actos administrativos a través de los cuales la Procuraduría General de la Nación ejerce su poder disciplinario, para efectos de la competencia ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no es relevante la cuantía ni el tipo de sanción impuesta; lo determinante es quién expide el acto sancionatorio. Así, si quién expide el acto sancionatorio es el Procurador General de la Nación en única instancia en los casos previstos en los numerales 16, 17, 21, 22, 23 y 24 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000 o el Viceprocurador o la Sala Disciplinaria por delegación del Procurador General de la Nación de las funciones previstas en los numerales 21, 22, 23 y 24 anteriormente citados, conoce el Consejo de Estado en única instancia de conformidad con el artículo 149 numeral 2, inciso 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Y si quien expide el acto administrativo disciplinario es un funcionario de la Procuraduría General de la Nación diferente del Procurador, la competencia está radicada en los tribunales administrativos en primera instancia.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 149 NUMERAL 2 INCISO 2

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS EXPEDIDOS POR AUTORIDAD DIFERENTE A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN CON CUANTÍA - Juez competente

De la lectura de los artículos 149 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala considera que, conforme con el numeral 3 del artículo 152 ibídem, las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos que imponen las sanciones de i) Destitución e inhabilidad general; (ii) Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad; (iii) Suspensión, o (iv) Multa, expedidos por las autoridades administrativas de los diferentes órdenes, distintas de la Procuraduría General de la Nación, con una cuantía superior a trescientos salarios mínimos legales mensuales vigentes, son de competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Para la Sala, la disposición contenida en el numeral 3 del artículo 152 citado puede aplicarse perfectamente como una regla especial de competencia para las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho en las que se controvieren asuntos disciplinarios con una clara distinción: entre (a) los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación diferentes al Procurador General de la Nación, sin atención a la cuantía, y (b) los funcionarios de cualquier autoridad (todas las autoridades del orden nacional, departamental, distrital y municipal) diferentes a la Procuraduría General de la Nación, cuando la cuantía exceda de 300 SMLMV. La segunda instancia de estos asuntos son de competencia del Consejo de Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Coherente con lo anterior, cuando se trate de demandas de nulidad y

restablecimiento del derecho contra actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias, con cuantía inferior a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, expedidos por autoridades de cualquier orden, sea nacional, departamental, distrital o municipal, conocerán los jueces administrativos en primera instancia, conforme con el numeral 3 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En segunda instancia conocerán los tribunales administrativos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 149 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 153 NUMERAL 3 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 155 NUMERAL 3

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS EXPEDIDOS POR AUTORIDAD DIFERENTE A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN CON CUANTÍA - Juez competente / AMONESTACIÓN ESCRITA

Las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en que se controvieran sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio, es decir, las amonestaciones escritas, impuestas por las autoridades municipales, son de conocimiento de los juzgados administrativos en única instancia. Y en cuanto a las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos disciplinarios expedidos por una autoridad distrital, sin cuantía, es decir, que se trate de amonestación escrita, son de competencia de los tribunales administrativos en única instancia, de conformidad con el numeral 1 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto para dichos procesos no existe regla especial de competencia.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 149 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 151 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 154 NUMERAL 2

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS / FACTOR TERRITORIAL / PERPETUATIO JURISDICTIONIS

Una vez se ha determinado la competencia por el factor objetivo, para establecer el factor territorial, la Sala considera que se debe aplicar la siguiente regla de competencia, por tratarse de un asunto sancionatorio: Artículo 156 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone: *“Artículo 156. Competencia por razón del territorio. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas: [...] 8. En los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción”*. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y previo a decidir el caso concreto, la Sala considera necesario precisar que, en virtud del principio de la *perpetuatio jurisdictionis*, como garantía de la inmodificabilidad de la competencia judicial en el transcurso de un proceso, derivada del derecho fundamental consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, los tribunales administrativos y juzgados administrativos que vienen conociendo de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos expedidos en ejercicio del poder disciplinario del Estado seguirán tramitándolos y los fallarán, sin

que por razón de esta decisión se altere dicha competencia. En todo caso se garantizará la segunda instancia, respectivamente, ante el Consejo de Estado o ante los tribunales administrativos, para aquellos procesos que sean de doble instancia.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 156

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá D. C., treinta (30) de marzo de dos mil diecisiete (2017).

Radicación número: 11001-03-25-000-2016-00674-00(2836-16)

Actor: JOSÉ EDWIN GÓMEZ MARTÍNEZ

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL

Asunto: Competencia del Consejo de Estado y de los juzgados y tribunales administrativos en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos expedidos en materia disciplinaria por la Procuraduría General de la Nación y demás entidades del Estado distintas de la Procuraduría General de la Nación. Factores de competencia –Ley 1437 de 2011.

Procedente del Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Pasto se encuentra ante esta Corporación la demanda presentada por el señor José Edwin Gómez Martínez contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, para decidir sobre la competencia en el presente asunto.

ANTECEDENTES

La demanda

El señor José Edwin Gómez Martínez presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional¹.

Como pretensiones, solicitó que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) Fallo de primera instancia del 16 de mayo de 2011 proferido por la Oficina de Control Disciplinario Interno Departamento de Policía de Nariño- Inspección Delegada Región No. 4 de Policía de la Inspección General de la Policía Nacional, por medio de la cual se le impuso la sanción disciplinaria de destitución de la Policía Nacional e Inhabilidad general por el lapso de diez (10) años para desempeñar cargos públicos ; (ii) Fallo de segunda instancia del 22 de noviembre de 2011 proferido por la Inspección Delegada Región de Policía No. 4 de la Policía Nacional, que confirmó el fallo de primera instancia; y (iii) Resolución No. 00182 del 25 de enero de 2012 por medio del cual la Dirección General de la Policía Nacional resolvió retirar del servicio activo al actor, en ejecución de los actos administrativos mencionados anteriormente.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó el reintegro al servicio activo, el pago de los salarios, las prestaciones dejadas de percibir y el llamado a los cursos de ascenso a los cuales no pudo acceder por motivo de la sanción impuesta.

Trámite ante la jurisdicción

El 30 de julio de 2012, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor José Edwin Gómez Martínez presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el cual, mediante auto de 29 de agosto del 2012, declaró la falta de competencia funcional y remitió el expediente al Consejo de Estado, por considerar que esta Corporación era competente para conocer del asunto en única instancia (Fol. 95 a 99).

Este Despacho, con ponencia del consejero Gerardo Arenas Monsalve², mediante providencia de 17 de septiembre de 2013, decidió remitir el expediente a los

¹ Artículo 138 de CPACA.

Juzgados Administrativos del Circuito de Popayán, por considerar que eran los competentes para conocer del asunto de la referencia en razón a la cuantía conforme con el artículo 152 numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³, y en razón al territorio conforme al numeral 3 del artículo 156 ibídem⁴ (fls. 104 a 108).

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Popayán, con proveído de 8 de abril de 2014, consideró que teniendo en cuenta el último lugar donde prestó sus servicios el demandante, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 152 del CPACA⁵, el competente para conocer de la demanda era el Tribunal Administrativo de San Juan de Pasto (sic), razón por la cual ordenó su remisión a dicha Corporación (fls. 116 a 117).

El Tribunal Administrativo de Nariño, mediante auto de 14 de julio de 2014, señaló que, de conformidad con la estimación razonada de la cuantía consignada en el escrito de demanda, y atendiendo lo dispuesto en el artículo 152 del CPACA, como la cuantía no superaba los 50 SMLMV, no era el competente para conocer del asunto y ordenó remitir a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto (fls. 124 a 125).

En cumplimiento a la orden del Tribunal, la demanda fue tramitada por el Juzgado Séptimo (7º) Administrativo del Circuito Judicial de Pasto, el cual, a través de providencia de 8 de junio de 2016, estimó que el asunto no era de su competencia conforme al criterio que había señalado el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, en auto del 8 de agosto de 2013, en el cual se consideró que “[...]Como en el presente asunto los actos administrativos demandados fueron expedidos por funcionarios de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la

² El doctor Gerardo Arenas Monsalve se desempeñó como Consejero de Estado durante el periodo constitucional comprendido entre el 8 de mayo de 2008 y el 8 de mayo de 2016.

³ 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 controvieran actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

⁴ Artículo 156. Competencia por razón del territorio. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

(...)

3. En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.

⁵ 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 controvieran 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.

Policía Nacional e implica el retiro definitivo del servicio dado que la sanción que impone es la de destitución e inhabilidad, la competencia para conocer del asunto es del Tribunal Administrativo de Sucre en primera instancia”⁶ (fls. 187 a 194).

CONSIDERACIONES

1. Cuestión previa

La Sala considera necesario precisar que, a pesar que el Juzgado Séptimo (7º) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Pasto consideró que, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, la competencia para conocer de este asunto recaía en los tribunales administrativos, dispuso la remisión del expediente al “H.C.E.”⁷, de conformidad con el artículo 152 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma que consagra, no la competencia del Consejo de Estado sino la competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.

No obstante el evidente error del Juzgado al remitir el expediente a esta Corporación cuando había considerado que la competencia radicaba en los tribunales administrativos, la Sala advierte que es imperioso que este órgano de cierre se pronuncie en el marco de este proveído sobre la competencia para conocer de las demandas contra actos administrativos expedidos en ejercicio del poder disciplinario del Estado, para definir a quien corresponde decidir el presente asunto, teniendo en cuenta que en este caso se han proferido cinco providencias en torno a la competencia, sin que los funcionarios judiciales hayan obedecido lo dispuesto por sus superiores y, por el contrario, se han rehusado a conocer del presente medio de control.

Las reglas para la determinación de las competencias en materia contenciosa administrativa se encuentran consagradas en el Título IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y para su distribución entre los diferentes juzgados y tribunales administrativos del país y el

⁶ M.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón. Exp. 2557-12.

⁷ Se refiere al Consejo de Estado que, aunque las iniciales conforman la sigla de esta Corporación, no es usual que un Juzgado en una providencia se aluda así a este Tribunal.

Consejo de Estado se atiende a los factores objetivo, subjetivo, funcional y territorial.

En cuanto al factor funcional, las reglas de competencia permiten distribuir los diferentes asuntos de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo de primera y de segunda instancia entre los diferentes funcionarios judiciales, dependiendo de diferentes aspectos, tales como: el nivel de autoridad o calidad del funcionario que expide el acto, la naturaleza del acto administrativo objeto de control, el tipo de sanción y la cuantía de las pretensiones, entre otros.

El principio de la doble instancia, consagrado en el artículo 31 de la Constitución Política, que señala que toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley, implica que en materia de competencias se prefiera, o privilegie, la interpretación que dé lugar a la doble instancia. Ello, por cuanto solo el legislador tiene la competencia restrictiva de establecer en qué casos no procede la doble instancia, es decir, los casos en que un funcionario judicial conoce privativamente y en única instancia. Una interpretación contraria sería inconstitucional.

En efecto, en materia del debido proceso y la regulación de los recursos, tanto en procesos administrativos como judiciales, solo el legislador goza de libertad configurativa. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha precisado:

“(…)

4- La consagración de la doble instancia tiene entonces un vínculo estrecho con el debido proceso y el derecho de defensa, ya que busca la protección de los derechos de quienes acuden al aparato estatal en busca de justicia. Sin embargo, la posibilidad de apelar una sentencia adversa no hace parte del contenido esencial del debido proceso ni del derecho de defensa en todos los campos, pues la propia Constitución, en su artículo 31, establece que el Legislador podrá consagrar excepciones al principio general, según el cual toda sentencia es apelable o consultable. La Carta expresamente sólo establece el derecho a impugnar la sentencia adversa en materia penal y en las acciones de tutela (CP arts 28 y 86). Igualmente, los pactos de derechos humanos ratificados por Colombia, como la Convención

Interamericana o el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, y que hacen parte del bloque de constitucionalidad (CP art. 93), prevén el derecho a impugnar la sentencia en materia penal, pero no establecen esa posibilidad en los otros campos del derecho, para los cuáles exigen únicamente que la persona sea oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley[1].

*Conforme a lo anterior, a pesar de la importancia que puede tener la posibilidad de apelar una sentencia contraria, es claro que, tal y como esta Corte lo ha señalado en numerosas ocasiones, no es obligatorio que todos los procesos judiciales sean de doble instancia. Así, la sentencia C-345 de 1993, entre muchas otras que han abordado el tema, precisó que "el artículo 31 superior establece el principio de la doble instancia, de donde se deduce el de apelación de toda sentencia, pero con las excepciones legales, como lo dispone la norma constitucional. **Excepciones que se encuentran en cabeza del legislador para que sea él quien las determine**, desde luego, con observancia del principio de igualdad".*

5- El análisis precedente es suficiente para concluir que el principio de la doble instancia (CP art. 31) no reviste un carácter absoluto, pues no hace parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso, ya que la procedencia de la apelación puede ser determinada por el legislador de acuerdo con la naturaleza del proceso y la providencia, y la calidad o el monto del agravio referido a la respectiva parte.

(...)"⁸.

Posteriormente, en sentencia C-034 de 2014 señaló:

"(...)

*12. En la misma dirección, la Corporación ha explicado que corresponde al Legislador el desarrollo del debido proceso, mediante la definición legal de las normas que estructuran los procedimientos judiciales y administrativos, ámbito en el que le corresponde establecer su objeto, etapas, términos, **recursos**, y demás elementos propios de cada actuación. En la sentencia C-598 de 2011 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SPV. María Victoria Calle Correa], expresó la Corte:*

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-040 de 2002.

*“Se ha entendido, entonces, que en materia de procedimientos **la libertad de configuración posee mayor amplitud que en otros ámbitos, pues así lo disponen** los artículos 150 constitucional, numeral 1 y 2, en concordancia con los artículos 29,86,87,228 y 229 constitucionales, que lo facultan para establecer requisitos, tiempos, procedimientos, recursos, etc., **de manera que el Legislador puede regular** el derecho de acceso a la administración de justicia pero no **tornarlo ilusorio**, “razón por la que se exige que las restricciones que en virtud de esa potestad legislativa se lleguen a imponer, deben ser proporcionales frente a este derecho fundamental y al principio constitucional consagrado en el artículo 238, según el cual lo sustancial debe primar sobre lo formal”.*

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que el intérprete no puede restringir el derecho de las partes procesales a impugnar o apelar una decisión, si el legislador no lo ha previsto expresamente; de manera que en esta providencia se seguirá este criterio constitucional en la tarea de establecer el marco de competencias del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se controvieren actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias atendiendo a los factores de competencia objetivo, subjetivo, funcional y territorial, desde dos frentes: el primero, de las sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría General de la Nación y, el segundo, de las sanciones disciplinarias impuestas por otros órganos de la Administración diferentes a la Procuraduría General de la Nación.

Con este propósito, la Sala recuerda que en materia disciplinaria el artículo 44 de la Ley 734 de 2002 señala las siguientes sanciones para los servidores públicos:

1. Destitución e inhabilidad general
2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad
3. Suspensión
4. Multa, y
5. Amonestación escrita

Asimismo, es necesario advertir que, para efectos de la competencia, de las sanciones señaladas anteriormente, la única que, en principio y por regla general, no tiene cuantía es la **amonestación escrita**.

Las demás sanciones disciplinarias sí tienen cuantía; la **multa**, por cuanto es una sanción de carácter pecuniario y contiene evidentemente una suma de dinero a cargo del servidor; la **destitución e inhabilidad** y la **suspensión** también tienen cuantía, consistente en los salarios y prestaciones dejados de percibir por causa de la desvinculación definitiva o temporal y por la imposibilidad de ocupar algún cargo en la función pública con posterioridad. En estos casos siempre es obligación del demandante, en la demanda, estimar razonadamente el monto de esta cuantía para efectos de establecer el órgano judicial competente.

La Sala considera, ciertamente, que no es admisible que se demanden, por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, actos administrativos disciplinarios que imponen sanciones de destitución e inhabilidad o suspensión, incluso la multa, sin estimar razonadamente la cuantía de las pretensiones o con el argumento que la demanda carece de cuantía por cuanto no se pretende ninguna indemnización, pues según el artículo 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, inciso 3, “*en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar el restablecimiento*”. Para la Sala es innegable que este tipo de sanciones genera perjuicios para el servidor público, como es la desvinculación definitiva o temporal de su empleo o la imposibilidad de ocupar cargos futuros dentro de la función pública, perjuicios que son estimables en dinero y que corresponderán a la cuantía de las pretensiones de la demanda.

Por ello, esta Sección precisa que en todos los casos en que se demanden a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho actos disciplinarios que imponen sanciones de (i) Destitución e inhabilidad general; (ii) Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad; (iii) Suspensión, o (iv) Multa, el funcionario judicial debe verificar que en la demanda se estime razonadamente la cuantía de las pretensiones, pues es indispensable para efectos de determinar la competencia por el factor objetivo, conforme al numeral 6 del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Si la

demanda no contiene la estimación razonada de la cuantía, el funcionario judicial debe inadmitirla teniendo en cuenta el trámite previsto en el artículo 170 ibídem, para que el demandante corrija la demanda en ese sentido, pues, se repite, no se puede aceptar en estos casos que se prescinda de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento del derecho.

Efectuadas las anteriores precisiones, la Sala procede a establecer las reglas de competencia con la distinción entre las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos expedidos por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario y las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos sancionatorios disciplinarios emanados de otros órganos diferentes de la Procuraduría General de la Nación, teniendo en cuenta que el Estado ejerce su potestad disciplinaria no solo a través de la Procuraduría General de la Nación, sino por medio de las diferentes autoridades administrativas, las cuales gozan de las facultades legales para sancionar a sus propios funcionarios cuando incurren en conductas contrarias al deber funcional de la administración pública⁹. En cuanto a la titularidad de la acción disciplinaria, el artículo 2 de la Ley 734 de 2002 señala: *“Titularidad de la acción disciplinaria. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias”*.

2. DE LA COMPETENCIA EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA CONOCER DE LOS MEDIOS DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS POR MEDIO DE LOS CUALES LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN IMPONE SANCIONES DISCIPLINARIAS

⁹ Ley 734 de 2002. Artículo 22. *Garantía de la función pública.* El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.

Artículo 23. *La falta disciplinaria.* Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incurción en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

La Sala observa que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en sus artículos 149 (numeral 2) y 152 (numeral 3), se refiere expresamente a actos administrativos disciplinarios proferidos por el Procurador General de la Nación y a actos proferidos por funcionarios de la Procuraduría General de la Nación diferentes del Procurador General de la Nación. En este caso, las reglas de competencia son especiales, como se verá a continuación:

2.1. Competencia para conocer de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho de actos administrativos dictados en ejercicio del poder disciplinario por funcionarios de la Procuraduría General de la Nación diferentes al Procurador General de la Nación.

El control judicial de los actos administrativos dictados en ejercicio del poder disciplinario del Estado por la Procuraduría General de la Nación tiene regla especial de competencia. Estos asuntos se distribuyen entre única y doble instancia, dependiendo del funcionario que expide el acto, así entonces, si el acto es expedido por un **funcionario de la Procuraduría General de la Nación diferente al Procurador General de la Nación**, conocerá el tribunal administrativo **en primera instancia, sin atención a la cuantía y cualquier tipo de sanción que se imponga, es decir, trátese de amonestación, multa, suspensión, destitución o inhabilidad**. La segunda instancia la conocerá el Consejo de Estado¹⁰.

En efecto, el artículo 152, numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es claro al disponer:

“ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en **primera instancia** de los siguientes asuntos:
[...]

¹⁰ *Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia. Modificado por el art. 615, Ley 1564 de 2012.* El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvieren 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.

Debe tenerse en cuenta que esta regla de competencia no comprende los actos administrativos que expide el Viceprocurador General o la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, cuando actúan por delegación del Procurador General, pues, como se verá en la regla siguiente, su conocimiento corresponde al Consejo de Estado en única instancia.

2.2. Competencia para conocer de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho de actos administrativos dictados en ejercicio del poder disciplinario por el Procurador General de la Nación.

Si el acto administrativo disciplinario es expedido por el **Procurador General de la Nación**, el artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone expresamente que su control de legalidad lo efectúa el **Consejo de Estado en única instancia, sin atención a la cuantía e independientemente de la sanción que se imponga**, es decir, trátese de amonestación, multa, suspensión, destitución o inhabilidad, así:

"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:

[...]

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controvieren actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional.

También conocerá de las demandas que en ejercicio de la indicada acción, y sin atención a la cuantía se promuevan en contra de los actos expedidos por el Procurador General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario y las demás decisiones que profiera como supremo Director del Ministerio Público.

[...]"

A juicio de la Sala, esta norma tiene por finalidad que sea el máximo órgano de la jurisdicción el que efectúe el control de legalidad de las sanciones impuestas por el máximo operador disciplinario del país, no solo porque haya sido él quien expidió el acto sino por la calidad del sujeto disciplinado o la especialidad del caso que amerita que sea dicho funcionario quien atienda personalmente el proceso. En este sentido, ha sido voluntad del legislador que estos casos en los que el Procurador General de la Nación ejerce su competencia, bien porque se trate de ciertas dignidades del Estado, por su trascendencia pública o por el ejercicio del poder preferente¹¹, sea el Consejo de Estado el que asuma su conocimiento.

En efecto, el Decreto 262 de 2000¹², en su artículo 7 enuncia las funciones del Procurador General de la Nación, entre las cuales, las que atañen al poder disciplinario son las siguientes:

Artículo 7. Funciones. *El Procurador General de la Nación cumple las siguientes funciones:*

[...]

16. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive los de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

17. Asumir el conocimiento de los procesos disciplinarios e intervenir ante las autoridades judiciales o administrativas cuando la importancia o trascendencia del asunto requieran su atención personal.

Los procesos disciplinarios que asuma el Procurador General de la Nación serán de única instancia.

¹¹ **Artículo 3º.** Poder disciplinario preferente. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia.

¹² "Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos".

[...]

21. **Conocer en única instancia los procesos disciplinarios** que se adelanten contra los congresistas, por faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de dicha calidad o durante su ejercicio, en este último caso aunque hayan dejado de ser congresistas.

22. **Conocer en única instancia los procesos disciplinarios** que se adelanten contra el Vicepresidente de la República, los Ministros del Despacho, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Gerente del Banco de la República y demás miembros de su Junta Directiva, el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., por faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de dicha calidad o durante su ejercicio, en este último caso aunque hayan dejado de ejercer el cargo.

23. **Conocer en única instancia los procesos disciplinarios** que se adelanten contra los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, el Auditor de la Contraloría General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contador General, los Generales de la República y oficiales de rango equivalente, el Personero y el Contralor de Santa Fe de Bogotá, D.C., los Directores de Departamentos Administrativos del orden nacional y del Distrito Capital, los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión y demás servidores públicos del orden nacional de igual o superior categoría, por hechos cometidos en ejercicio de sus funciones.

24. **Conocer en única instancia los procesos disciplinarios** a que se refiere el artículo 72 de este decreto.

[...]

Las competencias disciplinarias consagradas en los numerales 21, 22, 23 y 24 de este artículo, sólo podrá delegarlas en el Viceprocurador General o en la Sala Disciplinaria; en este caso, el trámite respectivo no perderá su naturaleza de única instancia.

En materia disciplinaria, la delegación podrá abarcar total o parcialmente la tramitación de la instancia”.

Por su parte, el artículo 72 ibídem dispone:

“ARTÍCULO 72. Competencia disciplinaria en única instancia. El Procurador General de la Nación conoce en única instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra el Viceprocurador, los Procuradores Delegados, los Procuradores Auxiliares, el Secretario General, el Veedor, el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, el Director Nacional de Investigaciones Especiales y el Secretario Privado”.

De acuerdo con lo anterior, la Sala precisa que, en materia disciplinaria, al Consejo de Estado le corresponde conocer, en única instancia, de las demandas que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se instauren contra los actos administrativos expedidos por **el Procurador General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario o por el Viceprocurador General o la Sala Disciplinaria**, estos últimos cuando los expidan por delegación del Procurador, **sin atención a la cuantía y al tipo de sanción impuesta**, es decir, trátese de **amonestación, multa, suspensión, destitución o inhabilidad**, siempre y cuando sea el resultado de los procesos disciplinarios indicados en los numerales 21, 22, 23 y 24 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000, que atienden a la calidad del sujeto disciplinado.

Y también le corresponde al **Consejo de Estado conocer, en única instancia**, de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos expedidos en única instancia por **el Procurador General de la Nación** resultado del proceso disciplinario asumido por él, cuando sea en ejercicio del **poder preferente** o cuando por la **importancia o trascendencia** del asunto requirieron su atención personal, **sin atención a la cuantía ni al tipo de sanción impuesta**. En este caso no se atiende a la calidad del sujeto disciplinado sino a la entidad del asunto (numerales 16 y 17 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000).

Solo en estos casos se entiende atribuida la competencia al Consejo de Estado por el artículo 149 numeral 2 inciso 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación con los actos administrativos expedidos por el Procurador General de la Nación; no aquellos expedidos por este funcionario en segunda instancia, fruto del recurso de apelación interpuesto contra los actos definitivos expedidos, en primera instancia, por funcionarios de la

Procuraduría distintos del Procurador¹³ o por otras autoridades cuando el Procurador asume el conocimiento de ellos en segunda instancia conforme al poder disciplinario preferente, consagrado en el artículo 3 de la Ley 734 de 2002.

En conclusión, tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado contra actos administrativos a través de los cuales la **Procuraduría General de la Nación** ejerce su poder disciplinario, para efectos de la competencia ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no es relevante la cuantía ni el tipo de sanción impuesta; **lo determinante es quién expide el acto sancionatorio**.

Así, si quién expide el acto sancionatorio es el **Procurador General de la Nación en única instancia** en los casos previstos en los numerales 16, 17, 21, 22, 23 y 24 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000 o el Viceprocurador o la Sala Disciplinaria por delegación del Procurador General de la Nación de las funciones previstas en los numerales 21, 22, 23 y 24 anteriormente citados, conoce el Consejo de Estado en única instancia de conformidad con el artículo 149 numeral 2, inciso 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Y si quien expide el acto administrativo disciplinario es un **funcionario de la Procuraduría General de la Nación diferente del Procurador**, la competencia está radicada en los tribunales administrativos en primera instancia.

3. DE LA COMPETENCIA EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA CONOCER DE LOS MEDIOS DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS POR MEDIO DE LOS CUALES LAS AUTORIDADES PÚBLICAS DIFERENTES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN IMPONEN SANCIONES DISCIPLINARIAS

La tesis que se ha sostenido en ambas Subsecciones de la Sección Segunda del Consejo de Estado se puede extraer de las providencias de fechas 25 de septiembre de 2013 y 26 de abril de 2016, que expresa en síntesis que “[...] pese

¹³ En el caso de los actos proferidos en primera instancia por funcionarios de la Procuraduría distintos del Procurador General de la Nación, como ya se explicó en el numeral anterior, son de competencia de los tribunales administrativos en primera instancia, según el artículo 152 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

a que en los artículos 149, 151, 152 y 154 ib., no existe claridad en la asignación de la competencia respecto de los actos de tal naturaleza [disciplinarios] expedidos por autoridades pertenecientes a las demás Ramas y Órganos del Poder Público distintos de la Procuraduría General de la Nación, la misma debe recaer en los Tribunales Administrativos en 1^a instancia ya que debe equipararse a la competencia que fue asignada para el conocimiento de asuntos donde se controvieren actos disciplinarios expedidos por “los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación”, aun cuando implique retiro temporal o definitivo del servicio, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”¹⁴.

Lo anterior tuvo desarrollo a partir de la providencia del 25 de septiembre de 2013 que consideró lo siguiente:

“Por lo anterior, la regla de competencia que se impone no es la cuantía del asunto sino la naturaleza especial del mismo como lo es el ejercicio del control disciplinario del que es titular preferente la Procuraduría General de la Nación, razón por la cual, los actos administrativos que imponga el Procurador General en ejercicio de dicha potestad serán competencia, en única instancia, del Consejo de Estado y, los proferidos por los funcionarios diferentes de esa entidad, serán conocidos por el Tribunal Administrativo en primera instancia sin importar la cuantía ni la clase de sanción disciplinaria.

[...]

Las reglas específicas de competencia que establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respecto de los actos administrativos proferidos en ejercicio del control disciplinario, atendiendo precisamente la naturaleza del asunto y no la cuantía, permiten concluir lo siguiente:

Los procesos incoados contra actos administrativos proferidos por oficinas de control disciplinario interno o funcionarios con potestad para ello en las Ramas, Órganos y Entidades del Estado, que implique el retiro temporal o definitivo del servicio, son de competencia de los Tribunales Administrativos en Primera Instancia.

Lo anterior en razón a que el ejercicio del control disciplinario que ejercen las Oficinas de Control Interno o funcionarios con potestad para ello en las Ramas, Órganos y Entidades del Estado, en los casos en que la sanción implica retiro temporal o definitivo del servicio es equiparable al que ejercen “los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Dr. William Hernández Gómez, Exp. 110010325000201301492-00 (3797-2013). Auto del 26 de abril de 2016.

Procurador General de la Nación”, que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 152 del C.P.A.C.A., son competencia del Tribunal Administrativo en primera instancia.

Adicionalmente es del caso evidenciar que en asuntos como el presente no es viable la aplicación del numeral 14 del artículo 149 del C.P.A.C.A., según el cual el Consejo de estado es competente para conocer de todos los asuntos “**para los cuales no exista regla especial de competencia**”, porque ello generaría que los actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias relacionadas con el retiro temporal o definitivo del servicio serían competencia dos autoridades diferentes, así:

- Los actos proferidos por la Procuraduría General de la Nación distintos al Procurador General, en el ejercicio del control, disciplinario son competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia por disposición expresa del numeral 3 del artículo 152 de C.P.A.C.A.
- Los actos proferidos por las oficinas de control interno o funcionarios con potestad para ello en las ramas, órganos y entidades del Estado, serían competencia del Consejo de Estado en única instancia a pesar de la naturaleza del asunto es la misma.

Lo anterior configuraría una desigualdad y desconocería las reglas de competencia establecidas por el Legislador en asuntos de naturaleza disciplinaria”.

De acuerdo con lo anterior, la tesis imperante en la Sección es que el control de legalidad de los actos expedidos en ejercicio del poder disciplinario por las Oficinas de Control Interno o funcionarios con potestad para ello en las Ramas, Órganos y Entidades del Estado, es competencia del Tribunal Administrativo en primera instancia, de conformidad con el numeral 3 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en atención a que tal facultad es equiparable a la que ejercen los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación, aún en los casos en que la sanción implique retiro temporal o definitivo del servicio, toda vez que esta regla de competencia no atiende a la cuantía.

Sin embargo, una nueva lectura de las reglas de competencia previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, especialmente los artículos 149 (numeral 2), 151 (numeral 2), 152 (numeral 3), 154 (numeral 2) y 155 (numeral 3), permiten a la Sala plantear una nueva tesis sobre la distribución de la competencia en estos asuntos disciplinarios a partir del factor objetivo (cuantía de las pretensiones), con la clasificación entre demandas contra actos administrativos disciplinarios con cuantía (destitución e inhabilidad,

suspensión y multa) y demandas contra actos administrativos disciplinarios sin cuantía (amonestaciones escritas).

Lo anterior, por cuanto, para el conocimiento de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos disciplinarios, las normas de competencia se refieren de manera especial a la cuantía, por ende, es un factor que no se puede desconocer para efectos de distribuir la competencia entre los juzgados y los tribunales administrativos. En unos casos se atribuye la competencia sin atención a la cuantía, en otros casos, cuando carecen de cuantía y los demás, como se señalará a continuación, de acuerdo a la cuantía de las pretensiones.

La interpretación que efectúa esta Sala de decisión es la que se aproxima con mayor objetividad, por atender a un factor objetivo, a una distribución más equitativa de los asuntos de naturaleza disciplinaria entre los juzgados y los tribunales administrativos, con la garantía, además, de la doble instancia, tanto en unos como en otros.

Bajo este criterio la Sala distinguirá entre demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos sancionatorios con cuantía y demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos sancionatorios sin cuantía.

3.1 Competencia para conocer de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos dictados en ejercicio del poder disciplinario por otras Ramas, Órganos y Entidades del Estado distintas de la Procuraduría General de la Nación con cuantía.

En este acápite se establecerá la competencia para el conocimiento de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos expedidos por las autoridades administrativas de los diferentes órdenes, distintas de la Procuraduría General de la Nación, con cuantía, estos son, los que imponen las sanciones de (i) Destitución e inhabilidad general; (ii) Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad; (iii) Suspensión, o (iv) Multa.

De la lectura de los artículos 149 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala considera que, conforme con el numeral 3 del artículo 152 ibídem, las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho **contra actos administrativos que imponen las sanciones** de i) Destitución e inhabilidad general; (ii) Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad; (iii) Suspensión, o (iv) Multa, **expedidos por las autoridades administrativas de los diferentes órdenes**, distintas de la Procuraduría General de la Nación, **con una cuantía superior a trescientos salarios** mínimos legales mensuales vigentes, son de competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.

Para la Sala, la disposición contenida en el numeral 3 del artículo 152 citado puede aplicarse perfectamente como una regla especial de competencia para las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho en las que se controvieren asuntos disciplinarios con una clara distinción: entre (a) los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación diferentes al Procurador General de la Nación, sin atención a la cuantía, y (b) los funcionarios de cualquier autoridad (todas las autoridades del orden nacional, departamental, distrital y municipal) diferentes a la Procuraduría General de la Nación, cuando la cuantía exceda de 300 SMLMV.

En efecto, el artículo 152 numeral 3 señala:

“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 controvieran 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.

[...]"

Para la Sala, este numeral corresponde claramente a la regla de competencia para demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos, **entre otros**, de carácter sancionatorio¹⁵. Es importante precisar que esta clase de asuntos, los administrativos sancionatorios, no tiene una disposición expresa, como sí la tienen en este artículo los relativos a contratos, laborales o tributarios, entre otros. En este sentido, y **sin excluir otros asuntos**, puede interpretarse como una disposición completa en materia de competencia para asuntos sancionatorios disciplinarios, así: para las sanciones disciplinarias, con cuantía, emanados de cualquier autoridad, y, sin atención a la cuantía para las sanciones disciplinarias expedidas por los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes del Procurador General de la Nación.

La segunda instancia de estos asuntos son de competencia del Consejo de Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Coherente con lo anterior, cuando se trate de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias, con cuantía inferior a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, expedidos por autoridades de cualquier orden, sea nacional, departamental, distrital o municipal, conocerán los jueces administrativos en primera instancia, conforme con el numeral 3 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

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

[...]

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvieran actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

¹⁵ Vb. Gr. La Sección Cuarta del Consejo de Estado con ponencia del Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez mediante auto del 1 de octubre de 2013, Exp. 2013-00290-00 (20246) precisó que en materia tributaria la regla de competencia era clara cuando la pretensión atacaba únicamente los actos administrativos que imponían una sanción, sin que se discutiera sobre el monto, asignación o asignación de impuestos, tasas o contribuciones. Esta regla de competencia estaba dada por el artículo 152-3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En segunda instancia conocerán los tribunales administrativos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3.2 Competencia para conocer de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos dictados en ejercicio del poder disciplinario por otras Ramas, Órganos y Entidades del Estado distintas de la Procuraduría General de la Nación sin cuantía.

Frente a las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias que no tienen cuantía que, como se señaló anteriormente, solo son las **amonestaciones escritas**, la Sala advierte que existen estas reglas de competencia, específicamente previstas por el legislador, así:

La primera regla especial de competencia se trata de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias que **carezcan de cuantía**, es decir, **las amonestaciones escritas**, expedidos por **autoridades nacionales**, que para la Sala son de conocimiento **del Consejo de Estado en única instancia** conforme con el numeral 2 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, numeral que se refiere a los procesos en que se controvieren actos administrativos expedidos en ejercicio del poder disciplinario, así:

“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:

[...]

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que **carezcan de cuantía, en los cuales se controvieran **actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional**.**

También conocerá de las demandas que en ejercicio de la indicada acción, y sin atención a la cuantía se promuevan en contra de los actos expedidos por el Procurador General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario y las demás decisiones que profiera como supremo Director del Ministerio Público”.

La interpretación que efectúa la Sala de este numeral es la de una regla de competencia para asuntos disciplinarios, como se estableció en el acápite anterior. Esto es por cuanto se trata de un solo numeral en el que el legislador incorporó la regla de competencia para los asuntos que carezcan de cuantía, emanados de autoridades nacionales, donde pueden caber los disciplinarios y, sin atención a la cuantía para los expedidos por el Procurador General de la Nación.

La siguiente regla está prevista en el artículo 151 numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que atribuye a los **tribunales administrativos** el conocimiento, en **única instancia**, de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que **carezcan de cuantía**, en que se controvieran **sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio**, impuestas por las **autoridades departamentales**. Como las sanciones que no originan retiro temporal o definitivo del servicio, son las multas y las amonestaciones escritas, las sanciones a que se refiere este numeral no son otras que las amonestaciones, toda vez que las multas siempre tienen cuantía.

En efecto, el artículo 151 numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone:

“Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

[...]

2. *De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en que se controvieran sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio, impuestas por las autoridades departamentales”.*

La tercera regla está contenida en el numeral 2 del artículo 154 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto señala:

“Artículo 154. Competencia de los jueces administrativos en única instancia. Los jueces administrativos conocerán en única instancia:

(...)

2. De la nulidad y restablecimiento del derecho que carezca de cuantía, en que se controvieren sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio, impuestas por las autoridades municipales”.

De acuerdo con lo anterior, las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho que **carezcan de cuantía**, en que se controvieren **sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio**, es decir, **las amonestaciones escritas**, impuestas por las **autoridades municipales**, **son de conocimiento de los juzgados administrativos en única instancia**.

Y en cuanto a las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos disciplinarios expedidos por una **autoridad distrital, sin cuantía**, es decir, que se trate de amonestación escrita, son de competencia de los **tribunales administrativos en única instancia**, de conformidad con el numeral 1 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto para dichos procesos no existe regla especial de competencia.

En efecto, el artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone:

“Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1. *De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía y en los cuales se controvieran actos administrativos del orden departamental, distrital o municipal.*
2. [...].

La distribución de competencias precisadas anteriormente puede verse resumidas en el siguiente cuadro:

ÓRGANO JUDICIAL	ÚNICA INSTANCIA	PRIMERA INSTANCIA
CONSEJO ESTADO	<p>DE</p> <p>1. Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos disciplinarios expedidos por el Procurador General de la Nación en única instancia administrativa en los casos previstos en los numerales 16, 17, 21, 22, 23 y 24 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000 o el Viceprocurador o la Sala Disciplinaria por delegación del Procurador General de la Nación de las funciones previstas en los numerales 21, 22, 23 y 24 del artículo 7 ibídem. Sin atención a la cuantía ni al tipo de sanción.</p> <p>Fundamento normativo:</p> <p>Artículo 149 numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo</p> <p>2. Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias que carezcan</p>	

	<p>de cuantía (amonestaciones escritas) expedidos por autoridades del orden nacional.</p> <p>Fundamento normativo:</p> <p>Artículo 149 numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo</p>	
--	---	--

ÓRGANO JUDICIAL	ÚNICA INSTANCIA	PRIMERA INSTANCIA
TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS	<p>1. Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho en las que se controvieran sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio impuestas por las autoridades del orden departamental, que no tengan cuantía (amonestación escrita).</p> <p>Fundamento normativo:</p> <p>Artículo 151 numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo</p> <p>2. Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos disciplinarios expedidos por una autoridad distrital, sin cuantía (amonestación</p>	<p>1. Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho en la que se controveja actos disciplinarios expedidos por los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación diferentes del Procurador General de la Nación, sin atención a la cuantía ni al tipo de sanción.</p> <p>Fundamento normativo:</p> <p>Artículo 152 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo</p> <p>2. Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos que imponen sanciones de i) Destitución e inhabilidad</p>

	<p>escrita).</p> <p>Fundamento normativo: Artículo 151 numeral 1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo</p>	<p>general; (ii) Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad; (iii) Suspensión, o (iv) Multa, expedidos por las autoridades de cualquier orden, distintas de la Procuraduría General de la Nación, con una cuantía superior a trescientos salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Fundamento normativo: Artículo 152 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo</p>
--	---	--

ÓRGANO JUDICIAL	ÚNICA INSTANCIA	PRIMERA INSTANCIA
JUECES ADMINISTRATIVOS	<p>Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho que carezca de cuantía, en que se controvieran sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio (amanestaciones escritas), impuestas por las autoridades municipales.</p> <p>Fundamento normativo: Artículo 154 numeral 2 del Código de Procedimiento</p>	<p>Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos que imponen las sanciones de i) Destitución e inhabilidad general; (ii) Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad; (iii) Suspensión, o (iv) Multa, expedidos por las autoridades de cualquier orden, distintas de la Procuraduría General de la Nación, con una cuantía que no exceda a trescientos salarios mínimos legales</p>

	Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	mensuales vigentes
		<p>Fundamento normativo:</p> <p>Artículo 155 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo</p>

Una vez se ha determinado la competencia por el factor objetivo, para establecer el factor territorial, la Sala considera que se debe aplicar la siguiente regla de competencia, por tratarse de un asunto sancionatorio:

Artículo 156 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

“Artículo 156. Competencia por razón del territorio. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

[...]

8. *En los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción”.*

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y previo a decidir el caso concreto, la Sala considera necesario precisar que, en virtud del principio de la *perpetuatio jurisdictionis*, como garantía de la inmodificabilidad de la competencia judicial en el transcurso de un proceso, derivada del derecho fundamental consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, los tribunales administrativos y juzgados administrativos que vienen conociendo de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos expedidos en ejercicio del poder disciplinario del Estado seguirán tramitándolos y los fallarán, sin que por razón de esta decisión se altere dicha competencia¹⁶. En

¹⁶ “Artículo 29 Constitución Política. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

todo caso se garantizará la segunda instancia, respectivamente, ante el Consejo de Estado o ante los tribunales administrativos, para aquellos procesos que sean de doble instancia.

Precisado lo anterior, la Sala procede a decidir el caso concreto para determinar cuál órgano judicial debe decidir el presente asunto.

Caso concreto

En el expediente de la referencia se observa que la parte demandante solicitó la nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) Fallo de primera instancia del 16 de mayo de 2011 proferido por la Oficina de Control Disciplinario Interno Departamento de Policía de Nariño- Inspección Delegada Región No. 4 de Policía de la Inspección General de la Policía Nacional, por medio de la cual se le impuso la sanción disciplinaria de destitución de la Policía Nacional e Inhabilidad general por el lapso de diez (10) años para desempeñar cargos públicos ; (ii) Fallo de segunda instancia del 22 de noviembre de 2011 proferido por la Inspección Delegada Región de Policía No. 4 de la Policía Nacional, que confirmó el fallo de primera instancia; y (iii) Resolución No. 00182 del 25 de enero de 2012 por medio del cual la Dirección General de la Policía Nacional resolvió retirar del servicio activo al actor, en ejecución de los actos administrativos mencionados anteriormente. Es decir se controvieren actos administrativos expedidos por una autoridad del orden nacional.

Revisada la demanda, se encuentra que el actor estimó la cuantía en \$13`499.500¹⁷, por concepto de salarios y prestaciones dejadas de percibir, lo cual no excede de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes para el 2012¹⁸, año en que se presentó la demanda. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 155 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la competencia para decidir el presente asunto corresponde, en primera instancia, al Juzgado Séptimo Administrativo de San Juan de Pasto, a quien le fue repartido el proceso y por ser el juzgado con

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

[...]

¹⁷ Folio 89

¹⁸ Según el Decreto 4919 del 26 de diciembre de 2011, expedido por el Gobierno Nacional, el salario mínimo para el 2012 era de \$566.700, es decir que 300 SMLMV son \$170.010.000.

jurisdicción del lugar donde ocurrieron los hechos que dieron lugar a la sanción (ciudad de Ipiales, Nariño)¹⁹.

Por esta razón, la Sala devolverá de manera inmediata el proceso de la referencia al Juzgado Séptimo Administrativo de San Juan de Pasto para que continúe con el trámite respectivo.

En mérito de lo expuesto, la Sección Segunda del Consejo de Estado, por importancia jurídica adopta la siguiente

DECISIÓN

Primero. Devolver el expediente de la referencia al Juzgado Séptimo (7º) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Pasto, para que continúe con el conocimiento del presente asunto.

Segundo. Adoptar como para conocer de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos expedidos en ejercicio del poder disciplinario del Estado, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia y con la garantía de la inmodificabilidad de la competencia para los procesos en curso, el siguiente:

ÓRGANO JUDICIAL	ÚNICA INSTANCIA	PRIMERA INSTANCIA
	1. Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos disciplinarios expedidos por el Procurador General de la Nación en única instancia administrativa	

¹⁹ Folio 36 cuaderno 2.

CONSEJO ESTADO	DE en los casos previstos en los numerales 16, 17, 21, 22, 23 y 24 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000 o el Viceprocurador o la Sala Disciplinaria por delegación del Procurador General de la Nación de las funciones previstas en los numerales 21, 22, 23 y 24 del artículo 7 ibídem. Sin atención a la cuantía ni al tipo de sanción.	Fundamento normativo: Artículo 149 numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo 2. Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias que carezcan de cuantía (amonestaciones escritas) expedidos por autoridades del orden nacional.

ÓRGANO JUDICIAL	ÚNICA INSTANCIA	PRIMERA INSTANCIA
TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS	<p>1. Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho en las que se controvieran sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio impuestas por las autoridades del orden departamental, que no tengan cuantía (amonestación escrita).</p> <p>Fundamento normativo: Artículo 151 numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo</p> <p>2. Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos disciplinarios expedidos por una autoridad distrital, sin cuantía (amonestación escrita).</p> <p>Fundamento normativo: Artículo 151 numeral 1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo</p>	<p>1. Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho en la que se controveja actos disciplinarios expedidos por los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación diferentes del Procurador General de la Nación, sin atención a la cuantía ni al tipo de sanción.</p> <p>Fundamento normativo: Artículo 152 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo</p> <p>2. Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos que imponen sanciones de i) Destitución e inhabilidad general; (ii) Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad; (iii) Suspensión, o (iv) Multa, expedidos por las autoridades de cualquier orden, distintas de la Procuraduría General de la Nación, con una cuantía superior a trescientos salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>

		<p>Fundamento normativo:</p> <p>Artículo 152 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo</p>
ÓRGANO JUDICIAL	ÚNICA INSTANCIA	PRIMERA INSTANCIA
JUECES ADMINISTRATIVOS	<p>Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho que carezca de cuantía, en que se controvieren sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio (amonestaciones escritas), impuestas por las autoridades municipales.</p> <p>Fundamento normativo:</p> <p>Artículo 154 numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo</p>	<p>Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos que imponen las sanciones de i) Destitución e inhabilidad general; (ii) Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad; (iii) Suspensión, o (iv) Multa, expedidos por las autoridades de cualquier orden, distintas de la Procuraduría General de la Nación, con una cuantía que no exceda a trescientos salarios mínimos legales mensuales vigentes</p> <p>Fundamento normativo:</p> <p>Artículo 155 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo</p>

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

La presente providencia se discutió y aprobó en la sesión de la fecha.

Los Magistrados,

CARMELO PERDOMO CUÉTER

Presidente

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

SANDRA LISSETE IBARRA VELEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS GABRIEL VALBUENAHERNÁNDEZ

COMPETENCIA DEL JUEZ ADMINISTRATIVO PARA CONOCER DEL MEDIO DEL CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE ACTOS SANCIONATORIOS DISCIPLINARIOS EXPEDIDOS POR ENTIDADES DISTINTAS A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - Norma aplicable

La posición mayoritaria de la Sala acoge la tesis de aplicar el numeral 3 del artículo 155 y el numeral 3 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a efectos de determinar la competencia de asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos, proferidos en ejercicio del poder disciplinario por autoridades distintas a la Procuraduría General de la Nación que tengan cuantía. En este orden de ideas, concluye la Sala que de tales controversias conocerá, de un lado, el juez administrativo en primera instancia y el tribunal administrativo en segunda instancia cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes y, de otro, el tribunal administrativo en primera instancia y el Consejo de Estado en segunda instancia, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.3.- Considero que las normas aplicables en los referidos eventos no son las invocadas en el fallo, sino el numeral 2 del artículo 155 y el numeral 2 del artículo 152 ibídem, según los cuales, respectivamente, los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvieren actos administrativos de cualquier autoridad cuando la cuantía no

exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los asuntos de “nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvieran actos administrativos de cualquier autoridad cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes”4.- En sentir del suscrito no cabe duda que el régimen disciplinario de los empleados públicos hace parte del Derecho Administrativo Laboral y, por ende, las reglas de competencia en dicha materia en lo que toca con el factor territorial y el factor cuantía, son las precisadas anteriormente. “

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de abril de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: **11001-03-25-000-2016-00674-00(2836-16)**

Actor: JOSE EDWIN GÓMEZ MARTINEZ

ACLARACIÓN DE VOTO RAFAEL FRANCISCO SUAREZ VARGAS

Con mi acostumbrado respeto, manifiesto a la honorable Sala las razones que me llevan a aclarar mi voto frente al fallo del treinta (30) de marzo de dos mil diecisiete (2017), proferido dentro del asunto de la referencia.

1.- Comparto la generalidad de las consideraciones jurídicas adoptadas por la Sala en la citada sentencia, salvo los argumentos contenidos en el numeral 3.1. “Competencia para conocer de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos dictados en ejercicio del poder disciplinario por otras Ramas, órganos y entidades del Estado distintas de la Procuraduría General de la Nación con cuantía”

2.- En torno al punto, la posición mayoritaria de la Sala acoge la tesis de aplicar el numeral 3 del artículo 155 y el numeral 3 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a efectos de determinar la competencia de asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos, proferidos en ejercicio del poder disciplinario por autoridades distintas a la Procuraduría General de la Nación que tengan cuantía. En este orden de ideas, concluye la Sala que de tales controversias conocerá, de un lado, el juez administrativo en primera instancia y el tribunal administrativo en

segunda instancia cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes y, de otro, el tribunal administrativo en primera instancia y el Consejo de Estado en segunda instancia, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3.- Considero que las normas aplicables en los referidos eventos no son las invocadas en el fallo, sino el numeral 2 del artículo 155 y el numeral 2 del artículo 152 ibídem, según los cuales, respectivamente, los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvieran actos administrativos de cualquier autoridad cuando la cuantía no exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los asuntos de “nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvieran actos administrativos de cualquier autoridad cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes”

4.- En sentir del suscrito no cabe duda que el régimen disciplinario de los empleados públicos hace parte del Derecho Administrativo Laboral y, por ende, las reglas de competencia en dicha materia en lo que toca con el factor territorial y el factor cuantía, son las precisadas anteriormente. En relación con este punto es necesario aclarar que según la jurisprudencia y la doctrina, la Función Pública comprende trece (13) núcleos temáticos, a saber: (i) noción y clasificación de empleos; (ii) competencias y requisitos para su ejercicio; (iii) creación, supresión y fusión de cargos; (iv) formas de provisión; (v) carrera administrativa; (vi) situaciones administrativas; (vii) jornada de trabajo; (viii) derechos deberes y prohibiciones; (ix) régimen disciplinario; (x) régimen salarial; (xi) régimen prestacional; (xii) estímulos y distinciones; y, (xiii) formas de retiro.

5.- En estas condiciones, estimo que existen normas especiales de competencia para asuntos de carácter laboral de los empleados públicos, dentro de los cuales, reitero, tienen cabida los temas disciplinarios.

6.- El numeral 3 del artículo 155 y el numeral 3 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, en lo que toca con las cuantías, se refieren a la generalidad de asuntos de

nulidad y restablecimiento del derecho que no tienen norma especial. En el tema tratado, como se vió, esa norma especial sí existe y a ella debió recurirse.

Con sentimientos de la más alta consideración y aprecio, se suscribe de ustedes,
Muy cordialmente,

RAFAEL FRANCISCO SUAREZ VARGAS

Consejero de Estado