



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 00056-00 de 2007 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

2214100

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Entre la Procuraduría Primera Distrital y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca / PROCESO DISCIPLINARIO - Competencia funcional.

Se formula queja ante la Presidente de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en contra del empleado de esa Sección, por presuntas irregularidades cometidas en el desempeño de su cargo, tales como con acoso sexual frente a algunas dependientes judiciales y abogadas y desaparecimiento de algunas hojas de los estados. El artículo 2º de la ley 734 de 2002 contempla: 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. La competencia funcional corresponde al jefe inmediato del investigado, cuando la falta sea leve, fallar el proceso en única instancia. Cuando se trate de la comisión del falta calificada como grave o gravísima, el jefe de la dependencia o de la seccional o regional correspondiente fallará el proceso en primera instancia, en cuyo caso la segunda instancia le compete al nominador. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias. Sala resuelve declarar que la Corporación competente para conocer en primera instancia del proceso disciplinario, es el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

Bogotá D. C., diecinueve (19) de julio de dos mil siete (2007)

Radicación numero: 11001-03-06-000-2007-00056-00(C)

Actor: PROCURADURIA PRIMERA DISTRITAL

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Corresponde a la Sala dirimir el conflicto negativo de competencias suscitado entre la Procuraduría General de la Nación y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para conocer del proceso disciplinario contra el señor José Fernando Ordóñez Garzón.

I. Antecedentes

La doctora Libia Alcira Franco Beltrán formuló queja ante la Presidente de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en contra del empleado de esa Sección, señor José Fernando Ordóñez Garzón, por presuntas irregularidades cometidas en el desempeño de su cargo, tales como con acoso sexual frente a algunas dependientes judiciales y abogadas y desaparecimiento de algunas hojas de los estados.

Mediante Oficio No. 77 del 15 de agosto de 2006 la Presidente de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca remitió las diligencias a la Procuraduría Distrital de Bogotá con base en las siguientes consideraciones: (i) de conformidad con los artículos 277.6 de la Constitución Política y 3º de la ley 734 de 2002 la Procuraduría General de la Nación ejerce preferentemente poder disciplinario sobre los empleados judiciales respecto de los cuales no exista asignación de competencia a órganos específicos; (ii) los artículos 29 de la Constitución Política y 6 y 76 de la ley en cita, regulan el debido proceso y el control disciplinario interno, y de ellos se desprende la intención del legislador de proteger el principio de la doble instancia, cuya finalidad no es otra que la de asegurar que las decisiones del inferior puedan ser revisadas por el superior; (iii) "(...) en asuntos como el que se analiza la estructura organizacional del Tribunal y la inexistencia de un poder jerárquico administrativo que revise en segunda instancia una determinación de naturaleza disciplinaria, impediría que el sujeto disciplinable pudiera agotar, mediante el recurso de alzada, la vía gubernativa y acudir posteriormente a ejercer el control jurisdiccional"; (iv) "(...) atendiendo que las normas del actual régimen disciplinario deben interpretarse de la forma que más favorezca la instrumentación de la doble instancia, amén de asegurar el acceso a las acciones judiciales en caso de la imposición de una sanción, esta Sala es del parecer que el conocimiento de este asunto recae en la Procuraduría General de la Nación" (folios 4 a 8 del cuaderno principal)

A su turno, esta entidad, por medio de la Procuraduría Primera Distrital mediante auto del 27 de abril de 2007, ordenó la remisión del expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pues, lo considera competente para conocer del mismo, de conformidad con los artículos 3º y 75

del Código Único Disciplinario y 115 de la ley 270 de 1996, dado que se trata de una queja por incumplimiento de un deber legal a cargo de un empleado público de esa Corporación.

II. Actuación procesal

Mediante Oficio No. 61 del 20 de junio de 2007 el Presidente de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca remitió la investigación disciplinaria a esta Sala con el fin de que se dirima el conflicto de competencia.

Efectuado el reparto y fijado el negocio en lista por el término legal (folio 21), la Procuradora Primera Distrital recorrió el traslado para alegar, argumentando que no hay un verdadero conflicto, pues en virtud de las autorizaciones legales del poder preferente la Procuraduría puede: o bien avocar el conocimiento del proceso disciplinario, o bien ordenarle al superior jerárquico del funcionario investigado que lo lleve a cabo.

Consideraciones

Competencia de la Sala

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 33 del C.C.A., adicionado por el artículo 4º de la ley 954 de 2005, la Sala es competente para tramitar el presente conflicto, pues, tal y como se ha precisado en casos de contornos similares al sublite¹, la facultad disciplinaria respecto de empleados de la rama judicial, es de naturaleza administrativa y no jurisdiccional – art. 115 de la ley 270 de 1996 -.

La cuestión de fondo

El artículo 2º de la ley 734 de 2002 contempla:

"Artículo 2º.- 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"

El artículo 61 ibídem prescribe:

"Artículo 61. Competencia funcional. Corresponde al Jefe inmediato del investigado, cuando la falta sea leve, fallar el proceso en única instancia.

Cuando se trate de la comisión del falta calificada como grave o gravísima, el jefe de la dependencia o de la seccional o regional correspondiente fallará el proceso en primera instancia, en cuyo caso la segunda instancia le compete al nominador"

Y el artículo 67 ibídem dispone:

"Artículo 67. Ejercicio de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria se ejerce por la Procuraduría General de la Nación; los consejos superior y seccionales de la judicatura; la Superintendencia de Notariado y Registro; los personeros distritales y municipales; las oficinas de control disciplinario interno establecidas en todas las ramas, órganos y entidades del Estado; y los nominadores y superiores jerárquicos inmediatos, en los casos a los cuales se refiere la presente ley."

Por su parte el artículo 115 de la ley 270 de 1996 señala:

"Artículo 115. Competencia de otras corporaciones, funcionarios y empleados judiciales. Corresponde a las corporaciones, funcionarios y empleados pertenecientes a la Rama Judicial, conocer de los procesos disciplinarios contra los empleados respecto de los cuales sean sus superiores jerárquicos, sin perjuicio de la atribución que la Constitución Política confiere al Procurador General de la Nación de ejercer preferentemente el poder disciplinario, conforme al procedimiento que se establezca en leyes especiales."

De conformidad con las nítidas voces de las normas transcritas se desprende que, sin perjuicio del poder preferente que ostenta la Procuraduría General de la Nación, corresponde a las corporaciones, nominadores o superiores jerárquicos de los empleados de la rama judicial conocer de los procesos disciplinarios que se adelanten contra ellos. A este respecto en providencia del 28 de septiembre de 2006, recaída dentro del conflicto de competencia No. 1100010306000200600105 00 se señaló:

"En toda organización administrativa y con más veras en la estructura integrada por los diferentes órganos que configuran la administración de justicia pública, no es posible que existan empleados de la Rama, por fuera de la misma o que carezcan de superior jerárquico. Por ello, el artículo 67 de la ley 734 de 2002 dispone, entre otros servidores titulares del ejercicio de la acción disciplinaria, los nominadores y superiores jerárquicos; en tanto que el artículo 115 de la ley 270 de 1996, específicamente en relación con los empleados judiciales, dispone que el conocimiento de los procesos disciplinarios contra ellos, corresponde a sus superiores jerárquicos.

"Superior jerárquico o nominador formal, es quien ostenta la titularidad de los poderes que emanan de la jerarquía, entre los que están los de nominación, dirección, control y disciplina, de manera que quien funja como superior jerárquico al momento de iniciarse un proceso disciplinario, es el competente para su conocimiento, independiente del momento y circunstancias en que se hayan objeto (sic) de la investigación"

La posición de esta Sala en el sentido de señalar que el ejercicio de la acción disciplinaria contra un empleado de la rama judicial corresponde a los nominadores o superiores jerárquicos ha sido reiterada en las providencias del 4 de agosto de 2005, radicación 1100110306000200500002 00 y del 28 de junio de 2006 radicación No. 110010306000200600065 00. Aplicando la anterior argumentación al caso que se analiza, encuentra la Sala que la autoridad competente para conocer del proceso disciplinario adelantado contra el señor José Fernando Ordóñez Garzón es el

Tribunal Administrativo de Cundinamarca en donde él presta sus servicios.

Ahora bien, en relación con el argumento esgrimido por el Tribunal, según el cual "(...) en asuntos como el que se analiza la estructura organizacional del Tribunal y la inexistencia de un poder jerárquico administrativo que revise en segunda instancia una determinación de naturaleza disciplinaria, impediría que el sujeto disciplinable pudiera agotar, mediante el recurso de alzada, la vía gubernativa y acudir posteriormente a ejercer el control jurisdiccional", considera la Sala que de conformidad con el artículo 76 del Código Disciplinario Único, la segunda instancia debe ser tramitada por la Procuraduría General de la Nación como bien lo expresa la señora Procuradora Primera Distrital en su alegato de conclusión, norma cuyo tenor literal es como sigue:

"Artículo 76.- Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público en primera instancia.^{2"}

Como consecuencia de lo anterior y dado que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no tiene superior jerárquico en materia disciplinaria respecto de sus empleados, le corresponderá a la Procuraduría General de la Nación avocar el conocimiento de la segunda instancia. A este respecto el artículo 25.4 del decreto 262 de 2000³, prescribe que las Procuradurías Delegadas conocen en segunda instancia de los procesos que en primera instancia sean de competencia de los procuradores distritales y el artículo 76.1.e) ibídem determina que las procuradurías distritales conocen en primera instancia, dentro de su circunscripción territorial - debe entenderse cuando ejercen preferentemente el poder disciplinario -, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los empleados de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De suerte pues, que de conformidad con los razonamientos hechos la acción disciplinaria adelantada contra el empleado José Fernando Ordóñez Garzón debe ser asumida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en segunda instancia por la Procuraduría General de la Nación.

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

RESUELVE:

Primero. Declarar que la Corporación competente para conocer en primera instancia del proceso disciplinario contra el señor José Fernando Ordóñez Garzón, por los hechos expuestos en la parte motiva, es el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Segundo. Comuníquese el contenido de la presente providencia al Presidente de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y a la Procuradora Primera Distrital.

Tercero. Envíense las diligencias al Presidente de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada el día diecinueve (19) de julio de 2007.

ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

Presidente de la Sala

GUSTAVO APONTE SANTOS

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Secretaria de la Sala

NOTAS PIE DE PÁGINA

1. Conflicto de competencias No. 11001-03-06-000-2007-00016-00, providencia del 26 de marzo de 2007

2. Ver providencia del 28 de junio de 2006, radicación NO. 110010306000200600065 00

3. "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 modifican 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 la que se encuentren sujetos."

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:17:24