



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-03-06-000-2022-00245-00

Referencia: Conflicto negativo de competencias administrativas

Partes: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira y Consejo Superior de la Judicatura, Seccional Risaralda

Asunto: Autoridad administrativa competente para resolver la petición presentada por un juez de la República, relacionada con la habilitación de «trabajo en casa»

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011¹, modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021², respectivamente, procede a resolver el conflicto de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes para resolver el conflicto

De acuerdo con la información que reposa en el expediente, los antecedentes del conflicto de competencias son los siguientes:

1.1 El 25 de julio de 2022, el Juez Segundo Civil del Circuito de Pereira, Gustavo Adolfo Roncancio Cardona, elevó una solicitud ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, con el fin de que le sea autorizado el trabajo desde su lugar de residencia, en los siguientes términos:

[]e solicito me sea autorizado el trabajo en casa al tenor del artículo 7o del Acuerdo PCSJA22-11972 de 30/06/2022 y la Ley 2088/2021 – Por medio de la cual se regula

¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

² Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

el trabajo en casa -, en la medida que me encuentro en una circunstancia excepcional – fuerza mayor – consistente en que el servicio de internet de mi despacho presenta intermitencias que impiden la garantía de la prestación del servicio de justicia en tiempo, de ahí que solicito privilegiar el uso de las tecnologías de la información y telecomunicaciones. [...]

Finalmente reitero que en mi lugar de residencia cuento con los equipos y herramientas tecnológicas para desarrollar cabalmente mis funciones.

1.2 El 27 de julio de 2022, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira remitió la solicitud al Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda, por considerar que era esa la corporación a la que le correspondía resolver la petición antes referida.

1.3 A su vez, el 29 de julio de 2022, el Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda respondió que, como órgano de gobierno y administración de la Rama Judicial en ese departamento, no tiene la competencia para habilitar el trabajo en casa de los funcionarios, facultad que recae en las autoridades nominadoras.

1.4 El 9 de agosto de 2022, el Juez Segundo Civil del Circuito de Pereira reiteró su petición ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira e insistió en las fallas de conectividad³.

1.5 El 17 de agosto de 2022, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira remitió la petición al Tribunal Administrativo de Risaralda, para que dirimiera el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre esa corporación y el Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda.

³ Para lograr la contextualización de la afectación en la conectividad que se sufre desde las instalaciones del Palacio de Justicia, informo sobre las siguientes contingencias:

- Imposibilidad publicación estado 8 Noviembre 2021.
- Imposibilidad publicación estado 2 Diciembre 2021.
- Extrema lentitud servicio 22 Febrero 2022.
- Reporte en conjunto juzgado circuito 22 Febrero 2022.
- Reporte Incidencia 23 Febrero 2022.
- Imposibilidad pagina web 11 Mayo 2022.
- Falla masiva 1 Agosto 2022.

De igual manera, adjuntó una planilla que, según indicó, se ha ido diligenciando por los miembros del juzgado, donde se tiene el reporte de las fallas de conectividad.

Todo ello, afirmó «se apoya en la necesidad de lograr la atención de las múltiples audiencias que se tienen programadas por el Despacho, por lo tanto, se adjunta imagen donde se observa la programación de audiencias durante los meses de agosto y septiembre de 2022, teniendo en ocasiones hasta 5 audiencias programadas para un solo día, y si se tiene una falla en la conectividad como las que se suele suceder en las instalaciones del Palacio de Justicia se trastocaría la programación de las audiencias para temas tan sensibles como son las acciones populares». Expediente digital núm. 66001-23-33-000-2022-00150-00, radicado en el Tribunal Administrativo de Pereira.

1.6 Sin embargo, a través de providencia del 27 de septiembre de 2022, esta autoridad resolvió declarar su falta de competencia y remitir el conflicto a la Sala de Consulta y Servicio Civil, teniendo en cuenta que:

Las dos autoridades involucradas pertenecen al orden nacional, en la medida en que ambas hacen parte de la Rama Judicial, que se encuentra desconcentrada territorialmente para una mejor prestación del servicio público. Además, la función ejercida por los consejos seccionales de la judicatura en este campo, corresponde legalmente a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

1.7 En consecuencia, el 10 de octubre de 2022, el Tribunal Administrativo de Risaralda remitió el conflicto de la referencia a esta Sala.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado, en su inciso 3°, por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, se fijó el edicto núm. 204, el 28 de octubre de 2022, en la Secretaría de esta Sala, por el término de cinco días hábiles, con el fin de que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus alegatos o consideraciones.

En el expediente, consta que se comunicó el edicto al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda, al Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda y al Juez Segundo Civil del Circuito de Pereira, Gustavo Adolfo Roncancio Cardona⁴, para que presentaran sus alegatos o consideraciones, de estimarlo pertinente.

Dentro del término de fijación del edicto únicamente se pronunció el Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda, las demás autoridades involucradas y particulares interesados guardaron silencio.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

3.1. Consejo Superior de la Judicatura, Seccional Risaralda⁵

Esta entidad estima que carece de competencia para tramitar la solicitud elevada por el Juez Segundo Civil del Circuito de Pereira, Gustavo Adolfo Roncancio Cardona. Esta

⁴ Expediente digital, archivo 9.

⁵ Expediente digital, archivo 11.

posición la sustentó en el escrito que presentó sus alegatos de conclusión el 31 de octubre de 2022, argumentando que, en desarrollo de la Ley 2028 de 2021, por la cual el Gobierno Nacional ya reguló lo pertinente para el trabajo en casa, a través del Acuerdo PCSJA22-11972 del 30 de junio de 2022, en su artículo 7º.

Por lo anterior, considera que, en el presente conflicto de competencia, es el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira el que debe conocer la petición de trabajo en casa de la referencia.

3.2. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira no presentó alegatos de conclusión, sin embargo, de los documentos que se allegaron y que conforman el expediente se evidencia el rechazo de la competencia y los argumentos de su decisión.

Según la entidad, por lo establecido en el párrafo 3º del artículo 2º y el inciso 2º del artículo 7º, ambos del Acuerdo PCSJA22-11972 del 30 de junio de 2022, la competencia para conocer de la solicitud que dio origen al presente conflicto es del Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda. Al efecto, en el escrito a través del cual remitió la solicitud del Juez Segundo Civil del Circuito de Pereira al Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda, el 27 de julio de 2022, precisó que:

En reunión de Sala Plena de esta Corporación del día 26-07-2022, se acordó remitirle la solicitud del doctor Gustavo Adolfo Roncancio Cardona (Juez Segundo Civil del Circuito de Pereira), por estimar que son ustedes competentes para resolver el pedimento que elevó el servidor; todo fundado en que el párrafo 3º del artículo 2º (Prescribe para los empleados del despacho respectivo); y, el inciso 2º del artículo 7º (Alude al trabajo en casa de la Ley 2088 con asignación de tareas, etc.), ambos del Acuerdo PCSJA22-11972 del 30-06-2022, no señalan que sea este Tribunal la autoridad que expida las autorizaciones para trabajar desde casa.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en los conflictos de competencias administrativas

La primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) regula el «procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «procedimiento administrativo general», cuyas «reglas generales» están contenidas

en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado en su inciso 3° por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, que dispone:

Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado. [...]

En el mismo sentido, el artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil es: [...]

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

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

i) Que se trate de un asunto o actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta

El asunto discutido es de naturaleza administrativa, particular y concreta, teniendo en cuenta que se trata de establecer cuál es la autoridad competente para atender la solicitud elevada por el Juez Segundo Civil del Circuito de Pereira, Gustavo Adolfo Roncancio Cardona, con el fin de que le sea autorizado el trabajo desde su lugar de residencia.

ii) Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer del asunto o la actuación administrativa particular

Tanto el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira como el Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda negaron tener competencia para atender la solicitud presentada por el Juez Segundo Civil del Circuito de Pereira.

iii) Que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo

Este conflicto negativo de competencias fue planteado entre dos autoridades del orden nacional. Teniendo en cuenta que tanto el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira como el Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda forman parte de la Rama Judicial y constituyen una expresión del ejercicio desconcentrado de sus funciones.

Es importante destacar que dentro del organigrama de la Rama Judicial y de acuerdo con el artículo 131 de la Ley 270 de 1996 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira hace parte de la Jurisdicción Ordinaria, cuyo órgano de cierre es la Corte Suprema de Justicia, la cual funge como nominador y superior jerárquico de aquel⁶. Por su parte, el nominador y superior jerárquico del Seccional de Risaralda es el Consejo Superior de la Judicatura, con base en los parámetros antes referidos⁷.

Se concluye, por tanto, que la Sala es competente para dirimir el conflicto negativo de competencias administrativas planteado en la medida en que se cumple con los tres elementos que habilitan su competencia.

4.2 Suspensión de los términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena que: «[m]ientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»⁸.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en dicha norma, modificado en su inciso 3 por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, para el examen y la decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas,

⁶ Al efecto, se puede consultar el Auto 480 del 1 de agosto de 2018, a través del cual se resolvió un conflicto de competencias entre el Juzgado Segundo Laboral del Circuito y el Juzgado Primero Civil del Circuito, ambos de Apartadó - Antioquia.

⁷ Artículo 131. Autoridades nominadoras de la Rama Judicial: [...] 5. Para los cargos de Magistrados de los Tribunales: La Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, según el caso. 6. Para los cargos de Magistrados de los Consejos Seccionales: La Sala respectiva del Consejo Superior de la Judicatura. [...]

⁸ La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución y 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

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

4.3 Aclaración previa sobre el alcance de la decisión

El artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado, en su inciso 3º, por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto, decisión que adopta la Sala con fundamento en los supuestos fácticos puestos a su consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente del conflicto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se hagan a los aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

4.4 Síntesis del conflicto y problema jurídico

En el presente asunto, el problema jurídico se concentra en definir cuál es la autoridad competente para conocer de la solicitud elevada por el Juez Segundo Civil del Circuito de Pereira, Gustavo Adolfo Roncancio Cardona, con el fin de que le sea autorizado el trabajo desde su lugar de residencia, pues considera estar incurso en una situación de fuerza mayor, ya que el servicio de internet de su despacho judicial «presenta intermitencias que impiden la garantía de la prestación del servicio de justicia».

Según el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira es el Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda el que debe dar respuesta a la petición, en esencia, porque el Consejo Superior de la Judicatura emitió el Acuerdo PCSJA22-11972 del 30 de junio de 2022, por el cual se adoptan medidas relacionadas con la petición presentada. En contraste, el Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda considera que es el Tribunal el competente, en resumen, porque del acuerdo, en comentario, se infiere que es el nominador del funcionario judicial el llamado a resolver una solicitud sobre ese particular y no un órgano de gobierno y administración de la carrera judicial.

Para resolver este asunto la Sala se referirá a: *i)* La Ley 2088 de 2021, por la cual se regula el trabajo en casa; *ii)* la Ley 2213 de 2022, a través de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020⁹ y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales; *iii)* el Acuerdo PCSJA22-11972 del 30 de junio de 2022, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de justicia en los despachos judiciales; *iv)* el Acuerdo PCSJA22-12024 del 14 de diciembre de 2022, que regula el teletrabajo en la Rama Judicial y modifica el acuerdo anterior; y *v)* la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de justicia, que precisa algunos aspectos relacionados con las funciones de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y del Consejo Superior de la Judicatura y sus seccionales. Con base en lo anterior, la Sala resolverá *v)* el caso concreto.

4.5 Consideraciones de fondo

4.5.1 Ley 2088 del 12 de mayo de 2021¹⁰

A través de esta normativa se regula «la habilitación de trabajo en casa como una forma de prestación del servicio en situaciones ocasionales, excepcionales o especiales, que se presenten en el marco de una relación laboral, legal y reglamentaria con el Estado o con el sector privado, sin que conlleve variación de las condiciones laborales establecidas o pactadas al inicio de la relación laboral»¹¹.

⁹Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. El cual fue declarado exequible a través de Sentencia C-420 de 2020.

¹⁰ Por la cual se regula el trabajo en casa y se dictan otras disposiciones.

¹¹ El parágrafo del artículo 1º. Precisa también que: «La presente ley no será aplicable a quienes se encuentren cobijados por regímenes especiales de orden constitucional o legal en atención al desempeño de sus funciones siempre y cuando estas sean incompatibles con el trabajo en casa».

Entre los distintos aspectos que se reglamentan se encuentran la definición de trabajo en casa, las garantías en la habilitación del ejercicio de esta modalidad de trabajo en las funciones y servicios públicos, términos, y procedimiento para la implementación como tal, así:

ARTÍCULO 2o. DEFINICIÓN DE TRABAJO EN CASA. Se entiende como trabajo en casa la habilitación al servidor público o trabajador del sector privado para desempeñar transitoriamente sus funciones o actividades laborales por fuera del sitio donde habitualmente las realiza, [...], cuando se presenten circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidan que el trabajador pueda realizar sus funciones en su lugar de trabajo, privilegiando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Este no se limita al trabajo que puede ser realizado mediante tecnologías de la información y las comunicaciones, medios informáticos o análogos, sino que se extiende a cualquier tipo de trabajo o labor que no requiera la presencia física del trabajador o funcionario en las instalaciones de la empresa o entidad.

ARTÍCULO 3o. GARANTÍAS EN LA HABILITACIÓN DEL EJERCICIO DEL TRABAJO EN CASA EN LAS FUNCIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para el cumplimiento de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, en la habilitación del trabajo en casa para los servidores públicos se garantizarán:

- a) La satisfacción de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, seguridad jurídica, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad propios del ejercicio de la función administrativa;
- b) La salvaguarda de las prerrogativas laborales y sociales de los trabajadores;
- c) El respeto de los principios esenciales del Estado Social de Derecho y de los derechos fundamentales de las personas.

ARTÍCULO 7o. TÉRMINO DEL TRABAJO EN CASA. La habilitación de trabajo en casa originada por circunstancias excepcionales, ocasionales o especiales se extenderá hasta por un término de tres meses prorrogables por un término igual por una única vez, sin embargo, si persisten las circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidieron que el trabajador pudiera realizar sus funciones en su lugar de trabajo se extenderá la habilitación de trabajo en casa hasta que desaparezcan dichas condiciones.

En todo caso, el empleador o nominador conserva la facultad unilateral de dar por terminada la habilitación de trabajo en casa, siempre y cuando desaparezcan las circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que dieron origen a dicha habilitación. [Subraya la Sala]

ARTÍCULO 9o. PROCEDIMIENTOS NECESARIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL TRABAJO EN CASA. [...] Para dar inicio a esta habilitación, el empleador deberá notificar por escrito a sus trabajadores acerca de la habilitación de trabajo en casa, y en dicha comunicación, se indicará el periodo de tiempo que el trabajador estará laborando bajo esta habilitación.

En suma, el trabajo en casa es aquel que se realiza por fuera del sitio habitual, de forma transitoria, en situaciones excepcionales, ocasionales o especiales, en el cual se da prioridad a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Al adoptar esta modalidad el empleador o nominador mantiene las facultades frente al trabajador, de supervisar las tareas desarrolladas y dar por terminada la habilitación de esta forma de trabajo, cuando desaparezcan las circunstancias que le dieron origen. La implementación de este tipo de actividades no requiere modificación del reglamento interno de trabajo, ni del manual de funciones y debe realizarse con total respeto de las garantías del servicio público.

4.5.2 Ley 2213 del 13 de junio de 2022¹²

Esta ley tiene por objeto «adoptar como legislación permanente las normas contenidas en el Decreto Ley 806 de 2020 con el fin de implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite de los procesos judiciales ante la jurisdicción ordinaria en las especialidades civil, laboral, familia, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, [...]», según el artículo 1º de la normativa.

Además, la mencionada norma precisa lo siguiente:

Adicionalmente, y sin perjuicio de la garantía de atención presencial en los despachos judiciales, salvo casos de fuerza mayor, pretende flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia con el uso de las herramientas tecnológicas e informáticas como forma de acceso a la administración de justicia.

El acceso a la administración de justicia a través de herramientas tecnológicas e informáticas [...] serán aplicables cuando las autoridades judiciales y los sujetos procesales y profesionales del derecho dispongan de los medios tecnológicos idóneos para acceder de forma digital, [...]

PARÁGRAFO 3o. El Consejo Superior de la Judicatura en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho deberán realizar una evaluación externa y periódica en la que se analice de manera específica las implicaciones positivas y negativas de la implementación de las disposiciones de esta ley frente al acceso a la justicia de los ciudadanos, así como las afectaciones al debido proceso en los diferentes procesos judiciales que manifiesten los encuestados. [...]

¹² Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones.

Por su parte, el artículo 3.º hace referencia a los deberes de los sujetos procesales en relación con las tecnologías de la información y las comunicaciones y precisa la responsabilidad de la autoridad judicial al respecto:

[...] Todos los sujetos procesales cumplirán los deberes constitucionales y legales para colaborar solidariamente con la buena marcha del servicio público de administración de justicia. La autoridad judicial competente adoptará las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento. [Subraya la Sala]

En conclusión, se debe facilitar el acceso a la administración de justicia a través de las herramientas tecnológicas e informáticas, cuando las autoridades judiciales, los sujetos procesales y demás actores dispongan de los medios idóneos para ello. En todo caso, las autoridades judiciales deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los deberes constitucionales y legales frente a la prestación del servicio público. Por su parte, el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Justicia y del Derecho deberán evaluar los efectos de la puesta en marcha del mencionado compendio normativo.

4.5.3 Acuerdo PCSJA22-11972 del 30 de junio de 2022¹³

A través de este acuerdo, el Consejo Superior de la Judicatura adoptó medidas para la prestación del servicio de justicia en los despachos judiciales¹⁴.

En este instrumento, se estableció cómo debía prestarse el servicio de administración de justicia a través de medios digitales y virtuales, la garantía de las actividades presenciales de los servidores judiciales en cada despacho judicial y sede administrativa, y las condiciones del trabajo en casa, como se evidencia a continuación:

Artículo 2. Despachos judiciales y sedes administrativas. Se garantizan las actividades presenciales de los servidores judiciales en cada despacho de magistrado,

¹³ Por el cual se adoptan unas medidas para la prestación del servicio de justicia en los despachos judiciales y dependencias administrativas del territorio nacional.

¹⁴ Teniendo en cuenta cuatro aspectos puntuales, a saber: i) El Gobierno Nacional, mediante Resolución 666 del 28 de abril de 2022, prorrogó hasta el 30 de junio del mismo año la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, declarada a través de Resolución 385 de 2020; ii) La Ley 2213 de 2022 adoptó como legislación permanente las normas contenidas en el Decreto Ley 806 de 2020, con el fin de implementar el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y para agilizar los procesos, entre otras; iii) El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Código General del Proceso contiene disposiciones orientadas a contar con las condiciones técnicas necesarias para la implementación del uso y aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones; iv) El Consejo Superior de la Judicatura aprobó el Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial (PETD), el cual comprende un «conjunto de proyectos dirigidos a fortalecer y mejorar el servicio de la administración de justicia en el país, a través del impulso del uso de la tecnología, la innovación tecnológica y la ciencia de datos a través de herramientas disruptivas».

juzgado, secretaria, relatoría, centro de servicios, oficina de apoyo o dependencia administrativa de la Rama Judicial, en todo el territorio nacional y la permanente apertura de todas las sedes judiciales y administrativas.

Parágrafo primero. Los consejos seccionales de la judicatura y las direcciones seccionales de administración judicial garantizarán los medios virtuales, en las sedes judiciales, a las personas que no tengan acceso a ellos. [...]

Parágrafo tercero. Sin perjuicio de lo dispuesto en este artículo, los magistrados, jueces y jefes de dependencias administrativas, determinarán la asistencia de la totalidad o no, de los empleados del despacho respectivo, en el evento de una deficiente conectividad, siempre y cuando se garantice la atención presencial a usuario.

Artículo 7. Condiciones del trabajo en casa. Magistrados, jueces y jefes de dependencias, mediante acto administrativo motivado, podrán implementar las condiciones de trabajo en casa, cuando se presenten circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidan que el servidor judicial pueda realizar sus funciones en su lugar de trabajo, privilegiando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, los medios informáticos o análogos, de conformidad con las disposiciones de la Ley 2088 de 2021 [...]

Los magistrados, jueces y jefes de dependencia asignarán al servidor judicial, las tareas o actividades a desarrollar, productos a entregar, periodicidad, plazos de entrega, medio electrónico al cual deberán remitir o entregar la información, así como los demás aspectos que considere relevantes para asegurar el cumplimiento de funciones, su control y seguimiento.

No obstante, el 14 de diciembre de 2022 el Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo PCSJA22-12024, por el cual se establece una nueva modalidad de trabajo en la Rama Judicial, denominada «teletrabajo», que, por un lado, indicó en las consideraciones, que el «trabajo en casa», el «trabajo remoto» y el «teletrabajo» son modalidades que responden a supuestos diferentes y, por tanto, no pueden acumularse. Por otro, mediante el artículo 18, derogó el parágrafo 3 del artículo 2 y el artículo 7.

4.5.4 Acuerdo PCSJA22-12024 del 14 de diciembre de 2022¹⁵

Este acuerdo estableció la modalidad de «teletrabajo» en la Rama Judicial, las condiciones de acceso al mismo, el trámite que debe agotarse con tal propósito, los deberes y obligaciones que trae consigo, entre otras disposiciones.

¹⁵ Por el cual se establece la modalidad de teletrabajo en la Rama Judicial.

El teletrabajo en la Rama Judicial permite a jueces y empleados jurisdiccionales desempeñarse a través del uso de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC), desde un lugar distinto a su lugar de trabajo habitual, hasta por tres días a la semana, siempre que se suscriba un acuerdo para tal efecto, como pasa a verse:

ARTÍCULO 10. Acuerdo de teletrabajo. Para acceder al teletrabajo, se seguirán los siguientes pasos:

1. Solicitud. En los últimos cinco (5) días hábiles de enero o julio, el servidor judicial interesado en teletrabajar presentará a su nominador el formato de solicitud, el cual contiene expresamente el compromiso del interesado de suministrar equipos y servicios para ello.
2. Anuencia. El nominador verificará el cumplimiento de las condiciones para acceder al teletrabajo y de encontrar viable y procedente la solicitud, establecerá con el servidor judicial: i) los días de la semana en los que laborará por teletrabajo, sin exceder el máximo de días permitido, ii) las metas a cumplir y iii) los mecanismos de seguimiento y control, condiciones que quedará plasmadas por escrito en el formato.

Viabilizada la solicitud por el nominador, éste, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes remitirá el formato a la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial o a las dependencias de talento humano de las direcciones seccionales, según corresponda, para continuar con el trámite.

3. Concepto de la ARL. Al día hábil siguiente, la dependencia competente de talento humano según corresponda, enviará la solicitud a la ARL con el fin de que expida, en un plazo máximo de quince (15) días hábiles siguientes, el concepto sobre el sitio de teletrabajo. Una recibido este concepto la dependencia competente de talento humano, según corresponda, la enviará al nominador.
4. Formalización, Si el concepto de la ARL es positivo, el nominador y el servidor judicial suscribirán el formato de Acuerdo de Teletrabajo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, copia del cual se remitirá inmediatamente a la dependencia competente de talento humano, quien lo reportará a la ARL. Si el concepto de la ARL es negativo o condicionado el nominador lo informará al servidor.

[...]

Por otra parte, tal como se anunció en el aparte anterior, en el artículo 18 precisó que quedaba derogado el parrafo 3 del artículo 2 y el artículo 7 del Acuerdo PCSJA22-11972 del 30 de junio de 2022.

En consecuencia, el Acuerdo PCSJA22-12024 del 14 de diciembre de 2022 regula el teletrabajo para empleados y funcionarios judiciales, mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC), desde un lugar distinto a

su lugar de trabajo habitual. Esta modalidad es factible, siempre que se cumplan algunas condiciones relacionadas con las funciones desempeñadas, la antigüedad en el cargo, la calificación obtenida y el término determinado.

Para la habilitación de teletrabajo, el interesado debe presentar una solicitud a su nominador, quien verificará que se cumplan los requisitos para dar su anuencia y proceder con el trámite pertinente ante la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial o a las dependencia de talento humano de las direcciones seccionales, según sea el caso, y a la ARL, para formalizar el acuerdo de teletrabajo.

Así las cosas, con el nuevo acuerdo se mantienen las garantías de habilitación del trabajo fuera de las instalaciones ordinarias de prestación de servicios.

4.5.2 Ley 270 del 7 de marzo de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia

En esta ley se señalan los principios de la administración de justicia, su estructura, función jurisdiccional, integración de corporaciones y despachos judiciales, funciones, administración, gestión y control de la Rama Judicial, entre otros aspectos que hacen parte de los elementos de la función pública que cumple el Estado.

Enseguida, se relaciona, en primer lugar, la norma que estableció a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial como los nominadores de los jueces de la República y, por lo tanto, como sus superiores en el campo administrativo¹⁶.

ARTÍCULO 131. AUTORIDADES NOMINADORAS DE LA RAMA JUDICIAL. Las autoridades nominadoras de la Rama Judicial, son: [...]

¹⁶ En relación con el superior administrativo de los servidores judiciales, la Sala ha señalado que, por regla general, dicha calidad corresponde al nominador del respectivo funcionario o empleado, así «(iii) Conclusiones. Como se deduce de las normas citadas, la ley prevé que tanto los empleados como los funcionarios judiciales, es decir, los jueces, magistrados y fiscales, tengan superiores en el plano funcional y también en el campo administrativo, calidades que algunas veces coinciden y otras no en las mismas personas o corporaciones. El análisis de las mismas normas permite inferir, igualmente, que los superiores administrativos o “jerárquicos” de los jueces y magistrados son sus respectivos nominadores, por regla general, pues a estos compete la mayor parte de funciones administrativas y las más importantes en relación con aquellos, si bien en algunos casos y para ciertos fines específicos, la ley señala otros superiores administrativos». Decisión del 18 de julio de 2017, radicación 11001030600020170005400. Igualmente, esta corporación, en providencia del 27 de octubre de 1998, reiterada en varias decisiones posteriores, manifestó: «Tal como puede observarse, por superior en el orden administrativo se entiende el organismo nominador, motivo por el cual el superior jerárquico en el orden administrativo dentro de la rama judicial, no es otro que el nominador del respectivo funcionario, perteneciente a la misma rama, o lo que es lo mismo, al interior de su organización jerárquica». Decisión del 27 de octubre de 1998, rad. C-411. Las decisiones anteriores fueron citadas en la proferida el 23 de febrero de 2022, dentro del radicado 11001030600020210018300.

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

Igualmente, se destacan las funciones del Consejo Superior de la Judicatura y las de los Consejos Seccionales, como una expresión del ejercicio desconcentrado de las mismas, en general y en particular frente a los jueces de la República¹⁷.

ARTÍCULO 75. FUNCIONES BÁSICAS. Al Consejo Superior de la Judicatura le corresponde la administración de la Rama Judicial [...], de conformidad con la Constitución Política y lo dispuesto en esta ley.

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

5. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de éstos y los Juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, [...]

9. Determinar la estructura y las plantas de personal de las Corporaciones y Juzgados. Para tal efecto podrá crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la Rama Judicial, determinar sus funciones y señalar los requisitos para su desempeño que no hayan sido fijados por la ley. [...]

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

13. Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

14. Cuando lo estime conveniente, establecer servicios administrativos comunes a los diferentes despachos judiciales. [...]

16. Dictar los reglamentos sobre seguridad y bienestar social de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de acuerdo con las leyes que en la materia expida el Congreso de la República.

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

19. Establecer indicadores de gestión de los despachos judiciales e índices de rendimiento, lo mismo que indicadores de desempeño para los funcionarios y

¹⁷ Cabe aclarar que el Consejo Superior de la Judicatura fue suprimido por el Acto Legislativo 2 de 2015, que lo sustituyó por el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, en lo que atañe al gobierno y la administración de la rama, respectivamente, y por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en lo que concierne a la función jurisdiccional disciplinaria. Sin embargo, mediante la sentencia C-285 de 201615, la Corte Constitucional declaró inexecutable las normas del citado acto legislativo que crearon el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, y que trasladaban a dichos órganos las funciones de gobierno y administración. Como efecto de esta sentencia, «revivió» el Consejo Superior de la Judicatura, pero limitado a sus funciones administrativas, y quedó en firme la eliminación de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de dicho órgano, así como la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, para ejercer la función disciplinaria, de tipo jurisdiccional, sobre los funcionarios y empleados judiciales y sobre los abogados, tal como lo dispone actualmente el artículo 257A de la Constitución.

empleados judiciales con fundamento en los cuales se realice su control y evaluación correspondientes. [...]

22. Reglamentar la carrera judicial.

23. Elaborar y desarrollar el plan de formación, capacitación, y adiestramiento de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

24. Coadyuvar para la protección y seguridad personal de los funcionarios y de la Rama Judicial. [...]

26. Fijar los días y horas de servicio de los despachos judiciales.

27. Aprobar los reconocimientos y distinciones que se otorguen a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial por servicios excepcionales prestados en favor de la administración de justicia. [...]

ARTÍCULO 95. TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. El Consejo Superior de la Judicatura debe propender por la incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia. Esta acción se enfocará principalmente a mejorar la práctica de las pruebas, la formación, conservación y reproducción de los expedientes, la comunicación entre los despachos y a garantizar el funcionamiento razonable del sistema de información. [...]

ARTÍCULO 82. CONSEJOS SECCIONALES DE LA JUDICATURA. Habrá Consejos Seccionales de la Judicatura en las ciudades cabeceras de Distrito Judicial que a juicio de la Sala Administrativa del Consejo Superior resulte necesario. Este podrá agrupar varios distritos judiciales bajo la competencia de un Consejo Seccional. [...]

Por todo lo expuesto, es claro que los Tribunales Superiores de Distrito Judicial son los nominadores de los jueces de la República y, por tanto, sus superiores en el ámbito administrativo, en razón de lo cual tienen entre sus funciones las de elegirlos, de una lista previamente elaborada por el Consejo Seccional respectivo; evaluar el factor cualitativo de la calificación de servicios; otorgar permisos; comunicar novedades administrativas y de otro orden y velar por el cumplimiento de los deberes. Por su parte, el Consejo Superior de la Judicatura y sus seccionales se concentran en la administración de la Rama Judicial y, en ese sentido, entre otras obligaciones, se encuentra la de incorporar tecnología, de la más alta calidad, al servicio de la administración de justicia.

4.6 Análisis del caso concreto

En razón de las consideraciones fácticas y jurídicas estudiadas, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado declarará competente al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira para conocer y responder de fondo, con claridad, precisión y congruencia, la petición elevada por el Juez Segundo Civil del Circuito de Pereira, Gustavo Adolfo Roncancio Cardona, en escrito del 25 de julio de 2022, reiterada el 9 de agosto siguiente, relacionada con la autorización de «trabajo en casa».

En el presente caso, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira considera que debe resolver la petición el Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda, con sustento en que el Consejo Superior de la Judicatura emitió el Acuerdo PCSJA22-11972 del 30 de junio de 2022, destinado a reglamentar las condiciones para el «trabajo en casa». En contraste, el Consejo indicó que, precisamente, por ese instrumento normativo, se infiere que el nominador es el responsable de responder la petición, para el caso, el tribunal.

La Sala asume la decisión anunciada porque, desde un primer momento, con la expedición de la Ley 2088 de 2021, que reguló puntualmente la modalidad de «trabajo en casa», de forma general, para servidores públicos y trabajadores del sector privado, con el fin de que pudieran desempeñar transitoriamente sus funciones o actividades laborales por fuera del sitio donde habitualmente las realizaban, se estableció que sería el empleador o nominador el facultado para la habilitación de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 7 y 9 de la citada normativa.

Así, el artículo 7, inciso segundo, refiere que el empleador o nominador es quien «conserva la facultad unilateral de dar por terminada la habilitación de trabajo en casa», de lo cual se desprende que también es quien autoriza tal forma de trabajo. Esto está en total armonía con lo establecido por el artículo 9, que señala que «para dar inicio a esta habilitación, el empleador deberá notificar por escrito a sus trabajadores».¹⁸

Es cierto que los citados artículos no hacen referencia puntual a que los magistrados de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial respectivos deben habilitar el «trabajo en casa» respecto de los jueces de la República de la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, por ser sus nominadores, es claro que son las autoridades llamadas a autorizarles dicha modalidad de trabajo, cuando se adviertan dificultades asociadas a la conectividad, tal como se desprende de la Ley 2088 de 2021.

Son los tribunales los que, en virtud de la condición de nominadores, fungen como superiores jerárquicos de los jueces de la República y tienen a su cargo el desempeño de funciones administrativas frente a los mismos, en su respectivo distrito, entre las cuales se encuentra la de tramitar y resolver las peticiones que tales funcionarios presenten, en relación con asuntos de carácter administrativo-laboral, mientras no

¹⁸ Cabe destacar que, si bien el Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo PCSJA22-11972 del 30 de junio de 2022, a través del cual adoptó medidas para la prestación del servicio de justicia en los despachos judiciales y precisó unas condiciones para el desempeño del “trabajo en casa”, el 14 de diciembre del mismo año expidió el Acuerdo PCSJA22-12024, mediante el cual se estableció una nueva modalidad de trabajo en la Rama Judicial, denominada “teletrabajo”, y derogó el parágrafo 3 del artículo 2 y el artículo 7 del acuerdo anterior, lo cual implica que para efectos de extraer las reglas a tener en cuenta para habilitar el “trabajo en casa”, para servidores públicos, como los de la Rama Judicial, haya que remitirse nuevamente a la norma general, en este caso la Ley 2088 de 2021.

estén asignadas a otras corporaciones o dependencias administrativas de la Rama Judicial¹⁹.

Entre tanto, los Consejos Seccionales de la Judicatura cumplen funciones de gobierno y administración de la Rama Judicial, de acuerdo con los lineamientos dados por el Consejo Superior de la Judicatura.

Cabe señalar que, para el caso de los trabajadores de la Rama Judicial, el Acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura PCSJA22-12024 del 14 de diciembre de 2022 reglamentó el «teletrabajo» y establece, en su artículo 10, que, para acceder a esta modalidad de prestación de servicios también es el nominador quien da viabilidad a la solicitud y, además, quien debe suscribir el acuerdo que permite tal habilitación. Con todo, vale precisar que, según las consideraciones del mismo acuerdo, el «trabajo en casa» difiere del «teletrabajo», este último no requiere «la presencia física del servidor judicial en un sitio específico de trabajo y [...] responde a supuestos diferentes».

Así entonces, de las disposiciones analizadas se evidencia que, tanto una solicitud atinente al «trabajo en casa» (pretendido por el peticionario) o al «teletrabajo», debe ser respondida por el nominador, quien habilita y da viabilidad a ambas pretensiones.

Para el caso del Juez Segundo Civil del Circuito de Pereira, el nominador es el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, en virtud de lo establecido en el artículo 131 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

Por consiguiente, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, a través de su Sala Plena, es la entidad encargada de resolver la solicitud que dio origen al presente conflicto de competencias administrativas, por ser el nominador y superior, en el campo administrativo del funcionario judicial.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, para responder la petición elevada por el Juez Segundo Civil del Circuito de Pereira, Gustavo Adolfo Roncancio Cardona, en los términos previstos en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: REMITIR el expediente de la referencia al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira para lo de su competencia.

¹⁹ Al efecto, ver la decisión del 23 de febrero de 2022, radicado 11001030600020210018300.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda, al Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda, a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Pereira y al Juez Segundo Civil del Circuito de Pereira, Gustavo Adolfo Roncancio Cardona.

CUARTO: ADVERTIR que los términos legales a los que está sujeta la actuación administrativa de la referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en el cual se comunique la presente decisión.

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, según lo dispone expresamente el inciso 3º del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

Comuníquese y cúmplase

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.