

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PLENA

Magistrado Ponente
FERNANDO ALBERTO CASTRO CABALLERO
Acta No. 27

Ref.- Exp. 1100102300002012 00091-00

Bogotá D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil trece (2013).-

Resuelve la Sala Plena el recurso de súplica interpuesto contra el auto del 23 de julio de 2013, mediante el cual se rechazó la demanda de nulidad formulada en virtud del artículo 84 del C.C.A., contra la decisión proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, de fecha 16 de abril de 2012.

ANTECEDENTES

1. En demanda presentada por VÍCTOR VELÁSQUEZ REYES y EDUARDO CARMELO PADILLA HERNÁNDEZ, solicitaron que se declare la nulidad del acto administrativo antes enunciado,



por medio del cual esa Sala del Consejo de Estado, decidió que *"La Contraloría General de la República es competente para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal en contra de los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura doctores José Ovidio Claros Polanco, Julia Emma Garzón de Gómez, Henry Villarraga Oliveros y Pedro Alfonso Sanabria Buitrago, por el presunto detrimento patrimonial que se podría haber causado para el Estado con ocasión del nombramiento de magistrados auxiliares de los despachos de que son titulares"*.

2. Esta Corporación, mediante proveído del 23 de julio de 2013 y luego de precisar que el asunto objeto de estudio se rige por el Código Contencioso Administrativo o Decreto 01 de 1984, en Sala Unitaria resolvió rechazarla por improcedente.

PROVIDENCIA RECURRIDA

Para respaldar la decisión, la Magistrada Ponente precisó inicialmente cómo la resolución de los conflictos de competencia negativos y positivos, en los términos del artículo 33 del C.C.A., ya no debe considerarse de *"naturaleza judicial"* y atribuida a la Sala Plena del Consejo de Estado, sino como un acto de trámite de *"carácter administrativo"*, a cargo de la Sala de Consulta y

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized 'J' or similar character.



Servicio Civil, pero no enlistado dentro de sus funciones consultivas.

Seguidamente, se refirió a los actos definitivos y de trámite con fundamento en lo que la doctrina y la jurisprudencia han explicado sobre la materia, y concluyó que el acto acusado pertenece a esta última categoría, toda vez que la determinación dispuesta por el órgano competente en virtud del artículo 33 del CCA, implica *"el impulso del procedimiento al señalar quién es el competente para iniciarlo o continuarlo (...)".* Dicha decisión, por tanto, no puede considerarse como acto administrativo definitivo sino como acto de trámite dentro de la actuación administrativa. Lo anterior, permite concluir que la decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil al definir un conflicto de competencias administrativas dentro de las ritualidades fijadas por el artículo 33 del C.C.A., por ser un acto de trámite, no es susceptible de oposición por los recursos propios de la vía gubernativa conforme a lo establecido en el artículo 49 del C.C.A.¹⁴

En virtud de los anteriores lineamientos expuso que en el caso concreto, la decisión por la cual se definió la competencia, es un acto que únicamente promueve la actuación administrativa, es decir, impulsa un trámite al interior del proceso de responsabilidad fiscal orientado a determinar la autoridad con atribución para

¹⁴ Rad.- No 11001030600020080006400. "6 de noviembre de 2008. En igual sentido, Rad. 11001030600020080003600 del 22 de mayo de 2008 (M.P. William Zambrano)-



continuar con la misma, lo cual incidirá para que la resolución definitiva posteriormente se produzca.

Para reafirmar tal categoría de la determinación de la Sala de Consulta y Servicio Civil, advirtió también la providencia impugnada, que el asunto objeto de la definición de competencias por parte de esa autoridad se encontraba en trámite, tanto en la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes (*el 28 de septiembre de 2011 dispuso acumular las denuncias por supuestos nombramientos de magistrados auxiliares contra algunos miembros de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y avocó el conocimiento de estas últimas*); como en la Contraloría General de la República (*mediante decisión 009 de 2011, cerró indagación preliminar y decidió dar apertura de responsabilidad fiscal por los mismos hechos que adelanta la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, estando en etapa de notificación personal para esa época el proceso*).

Aclaró sin embargo que, aun cuando los actos administrativos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional, en virtud del artículo 135 ibídem., son aquellos que ponen fin a un procedimiento administrativo (*para el caso del de responsabilidad fiscal, aquél con el cual termina el proceso, una vez se encuentre en firme, de conformidad con el artículo 59 de la Ley 610 de 2000 - Por la cual se establece el trámite de los*



procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías-), ello no significa que los de "trámite", como el que es objeto de la presente acción, esté exento de dicho examen, pues bien puede ser controvertido cuando se demande el acto definitivo ante la jurisdicción.

Para sustentar tal conclusión, el auto recurrido aludió a la sentencia de exequibilidad de la norma en comento, proferida por la Corte Constitucional², con observancia de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El actor transcribe varios pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinales relacionados con los actos definitivos y de trámite, luego de lo cual infiere que el que resuelve un conflicto de competencias administrativas, no obstante que se produce en el transcurso de una actuación de esta naturaleza, por tratarse de un procedimiento *"independiente y/o autónomo"*, tiene carácter definitivo. Explica que en este caso se da la *"coexistencia de dos procesos"*: -el de responsabilidad fiscal, en cuyo escenario las entidades públicas se discuten la competencia; y -el de definición de competencias administrativas a cargo de la Sala de Consulta y

² Sentencia C-557 del 31 de mayo de 2001



Servicio Civil, cuya resolución es una manifestación de voluntad de la administración, que decide el fondo del asunto y, por tanto, pone fin a esa actuación administrativa, características propias del acto definitivo.

A partir de lo anterior, asegura el impugnante, la decisión de rechazo de la demanda, *"confunde el procedimiento de definición de competencia y el proceso de responsabilidad fiscal"*.

CONSIDERACIONES

El recurso de súplica interpuesto contra el auto que rechazó la demanda de nulidad frente a la decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, es procedente en el sub júdice, de conformidad con el artículo 143 del C.C.A., en concordancia con el 183 ibídem, y de él se ocupará la Sala teniendo en cuenta que fue presentado en la oportunidad legal prevista para el efecto.

Afirma el demandante que el acto en virtud del cual la Sala de Consulta y Servicio Civil decide un conflicto de competencias administrativas tiene el carácter de *"definitivo"* en razón a la *"autonomía e independencia"* de ese procedimiento administrativo.



Tal argumento, sin embargo, no desvirtúa la decisión adoptada por esta Corporación en Sala Unitaria, la cual se mantendrá, teniendo en cuenta, además de las consideraciones expuestas en el proveído impugnado, las que a continuación se esbozan.

Sin duda, la solución de conflictos de competencias administrativas se hace desde la autonomía e independencia propia de la Sala de Consulta y Servicio Civil, como parte integrante del Consejo de Estado y por ende, de la Rama Judicial. Sin embargo, no por ello puede atribuírsele el carácter autónomo e independiente a dicho procedimiento pues, al fin de cuentas, el mismo depende de la actuación administrativa principal en la cual se origina.

En efecto, no debe perderse de vista que el conflicto de competencias administrativas es una circunstancia accesorio, que eventualmente sobreviene o se suscita entre autoridades administrativas que se disputan o no la competencia para adelantar o proseguir una actuación de la misma naturaleza, la que, por llamarla de alguna forma, se cataloga como la principal o matriz; de manera que, de no existir esta última, aquella tampoco surgiría.



Dicho en otros términos, como cuestión anexa, sobreviniente, es apenas obvio que se origina dentro de un asunto administrativo principal; tal es la razón para afirmar que el conflicto de competencias es una cuestión accesoria a la actuación matriz, en este caso la responsabilidad fiscal de algunos Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura. Así mismo, el pronunciamiento que se hace determina un aspecto de la legalidad del acto final en la investigación fiscal, cual es la competencia del servidor que debe proferirlo, y a ello hay que estarse toda vez que se decidió conforme al debido proceso por parte del juez natural.

Precisa agregar a lo anterior que, el hecho de que la decisión emitida en dicho incidente no admita ningún recurso, no significa el agotamiento de la vía gubernativa como presupuesto para acudir a las acciones contenciosas, tal cual lo sugiere el recurrente, pues se insiste, se trata de un acto de trámite no susceptible por sí solo, de control jurisdiccional.

La improcedencia de recursos en la vía gubernativa contra esa determinación, reafirma que no se trata de un acto definitivo³ y pone de manifiesto la voluntad del legislador de evitar que la actuación principal se vea entorpecida o dilatada merced a la prolongada discusión de una cuestión incidental ya que, en todo caso la competencia podrá ser revisada en sede jurisdiccional, una vez finalice el procedimiento matriz.

³ Art. 50 CCA



Tal figura, valga la comparación, guarda similitud con el conflicto de competencia que incidentalmente se tramita en los procesos judiciales, el cual está expresamente regulado en la legislación procesal como una cuestión anexa al asunto principal⁴, cuya gestión tiene lugar de manera previa y perentoria, en aras de posibilitar la continuación del proceso. Estos conflictos de competencia, al igual que los de definición en las actuaciones administrativas, penden del proceso en el que se suscitan, inciden en la secuencia del mismo y, por tal razón, se resuelven de plano y en forma ágil y expedita.

Pues bien, tratándose de un trámite especial, que se surte por fuera de la propia administración, el pronunciamiento emitido en ese escenario no sólo da certeza a las autoridades y a los interesados, sino que garantiza la vigencia del principio de legalidad y del debido proceso, desde el punto de vista de las competencias constitucionales o legales que habilitan la actuación de una determinada entidad en un caso concreto, elemento de validez de los actos administrativos.

Lo anterior permite reafirmar que la definición de la competencia administrativa para adelantar el proceso de responsabilidad fiscal es un acto de trámite, toda vez que no resuelve sobre el fondo del asunto, sino que, como se explicó ampliamente en el auto impugnado, lo impulsa y contribuye a su

⁴ CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO. LIBRO SEGUNDO. Sección Primera, Título IV (Arts. 127 y s.s.)

culminación. Así se consignó en las decisiones que allí se incorporaron y que se hace necesario reiterar:

*"(E)s claro que la determinación que adopta la Sala de Consulta y Servicio Civil al resolver los conflictos de competencias administrativas no decide el fondo del asunto sino que habilita la continuidad de la actuación administrativa para que llegue a la decisión definitiva. En efecto, lo que esa determinación implica, es el impulso del procedimiento al señalar quién es el competente para iniciarlo o continuarlo buscando que las decisiones sean adoptadas por el órgano al cual la ley asigna la competencia para el conocimiento del caso. Dicha decisión, por tanto, no puede considerarse como acto administrativo definitivo sino como acto de trámite dentro de la actuación administrativa."*⁵

En consecuencia, el pronunciamiento emitido con ocasión del conflicto de competencias administrativas suscitado en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, reitérase, no puede ser demandado anticipadamente, sino que debe esperarse el proferimiento y firmeza del "Acto Administrativo con el cual termina el proceso", por ser presupuesto procesal para someter a control jurisdiccional todo el procedimiento administrativo cumplido, incluyendo sus decisiones intermedias o de trámite, y por supuesto también la providencia final, tal como lo dispone el artículo 59 de la Ley 610 de 2000.

⁵SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Rad. 11001-03-06-000-2008-00064-00 (C.P. Gustavo Aponte Santos). 26 de noviembre de 2008



Finalmente, la “coexistencia de dos procesos” (el de responsabilidad fiscal y el de definición de competencias), a que alude el recurrente, eventualmente se daría cuando este último surge en el trámite del primero de los referidos; no obstante, en este caso concreto no equivale a decir que uno y otro sean independientes y autónomos ya que, se insiste, para que el de definición de competencias tenga lugar, es imprescindible la existencia del de responsabilidad fiscal.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena,

RESUELVE

CONFIRMAR el auto de 23 de julio de 2013, mediante el cual la Corte Suprema de Justicia rechazó la demanda presentada por VÍCTOR VELÁSQUEZ REYES y EDUARDO CARMELO PADILLA HERNÁNDEZ.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

RUTH MARINA DÍAZ RUEDA

Presidenta



JOSÉ LUIS BARCELÓ CAMACHO

JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ

JOSÉ LEONIDAS BUSTOS MARTÍNEZ

FERNANDO ALBERTO CASTRO CABALLERO

ELSY DEL PILAR CUELLO CALDERÓN

CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO

RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO

SAI VO VO TO.

EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER

COMISIÓN DE SERVICIO

FERNANDO GIRALDO GUTIÉRREZ

MARÍA DEL ROSARIO GONZÁLEZ MUÑOZ

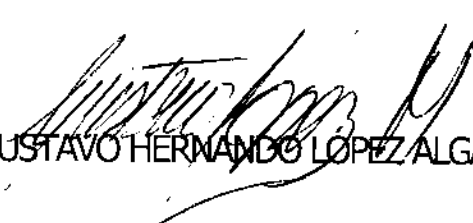
República de Colombia



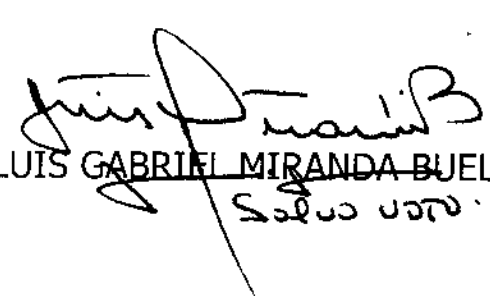
Corte Suprema de Justicia

Exp. No. 110010230000201200091-00

COMISIÓN DE SERVICIO


GUSTAVO HERNANDO LÓPEZ ALGARRA

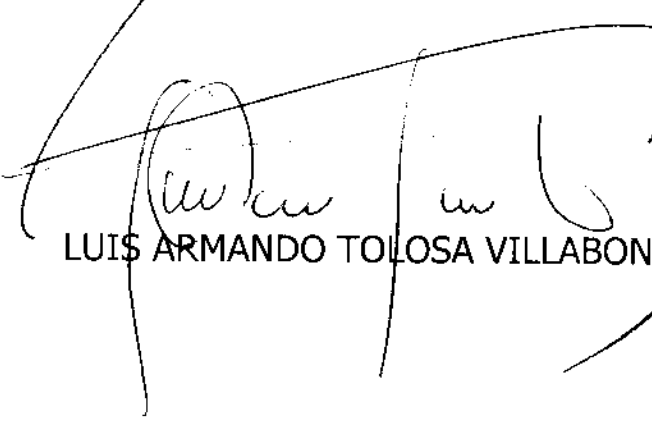
GUSTAVO ENRIQUE MALO FERNÁNDEZ

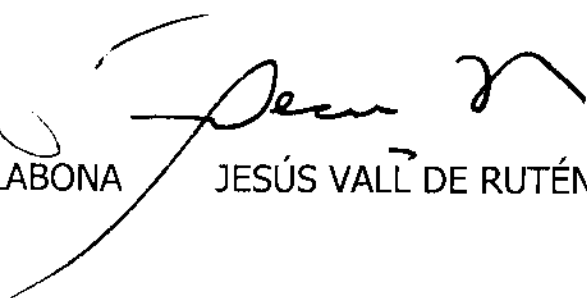

LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS

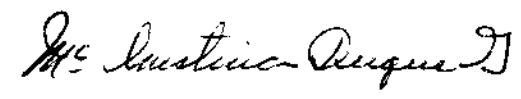

CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE


LUIS GUILLERMO SALAZAR OTERO


ARIEL SALAZAR RAMÍREZ


LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA


JESÚS VALL DE RUTÉN RUIZ


MARÍA CRISTINA DUQUE GÓMEZ

Secretaria General