

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS – Entre La Procuraduría Provincial de Pasto (Nariño) y el Juzgado Primero penal del Circuito de Pasto (Nariño) / PROCESOS DISCIPLINARIOS – Regla especial de competencia / DEFINICIÓN DE COMPETENCIA – Cuando autoridades en conflicto no tienen superior común

Los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades que deban conocer de una actuación disciplinaria, en cualquiera de sus instancias, se regulan por norma especial contenida en el artículo 82 del Código Disciplinario Único vigente (...) En el presente asunto, sin embargo, no cabe aplicar esta disposición debido a que las autoridades a las que concierne el conflicto planteado, esto es, la Procuraduría Provincial de Pasto y el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, no tienen un superior común

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 82

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO – Competencia general en materia de conflictos de competencia administrativos

Con base en el artículo 39 transcrito y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber: (...) que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta; (...) que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular; (...) que 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

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 112

POTESTAD DISCIPLINARIA DEL ESTADO – Reiteración / CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO / CONTROL DISCIPLINARIO EXTERNO / OFICINA O UNIDAD DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO – Creación / CONTROL DISCIPLINARIO – Segunda instancia / PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, PERSONEROS MUNICIPALES Y DISTRITALES – Encargados Del control disciplinario externo

De manera reiterada ha expresado la Sala que la potestad disciplinaria del Estado sobre los servidores públicos está justificada en la necesidad de garantizar que en el ejercicio de sus funciones actúen con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales guían la función administrativa (...) De acuerdo con las competencias de que trata el citado artículo 2º de la Ley 734 en comento, el control disciplinario se ejerce en dos niveles: uno interno y otro externo. El interno se establece a cargo de las Oficinas de Control Disciplinario Interno de las entidades y organismos del Estado, mientras que el externo está radicado en la Procuraduría General de la Nación y en las personerías distritales y municipales (...) En armonía, para el desarrollo del control disciplinario interno, el artículo 76 de la Ley 734 de 2002 dispone la creación de la oficina o unidad de control disciplinario interno con el requisito de ser «del más alto nivel» y conformada por servidores públicos que pertenezcan, como mínimo, al nivel profesional de la administración. Esta dependencia cumple la función de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos del respectivo organismo o entidad.

Para garantizar la segunda instancia, el artículo 76 en comento asigna la competencia al nominador, salvo disposición legal en contrario. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional, conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo con sus competencias. (...) Por otra parte, el control disciplinario externo está en cabeza del Procurador General de la Nación y de los personeros municipales y distritales, ya sea en virtud del poder disciplinario preferente que la Constitución Política y la ley confieren a dichos servidores, o de la cláusula general de competencia en materia disciplinaria que la misma Carta reconoce, y que, en ambos casos, ejercen directamente o a través de sus delegados. En conclusión, el control disciplinario debe ejercerse dentro de los organismos o entidades estatales, salvo (i) disposiciones especiales en contrario, o que (ii) la Procuraduría General de la Nación o a las personerías ejerzan de manera expresa el poder disciplinario preferente que les otorga la Constitución Política y la Ley (artículos 3 y 69 de la Ley 734 de 2002)

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 2 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 76 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 3 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 69

EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL – Ejercicio de control disciplinario / POTESTAD DISCIPLINARIA DEL SUPERIOR JERÁRQUICO / INTERVENCIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN PROCESOS CONTRA EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL – Ejercicio de poder disciplinario preferente / SUPERIOR ADMINISTRATIVO / SUPERIOR JERÁRQUICO

El artículo 115 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, establece la facultad disciplinaria respecto de los empleados judiciales (...) Con relación a esta disposición, esta Sala ha reiterado que la competencia disciplinaria se ejerce por la corporación, funcionario o empleado que tenga la calidad de superior jerárquico del investigado, y que la intervención de la Procuraduría General de la Nación en relación con los procesos disciplinarios de los empleados de la Rama Judicial es excepcional y sólo está prevista para los casos en que el Procurador General de la Nación ejerce la competencia preferente que le otorga la Constitución Política, hipótesis en la cual simplemente desplaza al superior jerárquico. En ese sentido, es importante recordar que esta Sala también ha explicado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la misma Ley 270 de 1996, dentro de la Rama Judicial existe superior jerárquico tanto en el plano jurisdiccional o funcional como en el administrativo, «aunque con frecuencia tales calidades confluyan en un mismo servidor o en una misma corporación de la Rama Judicial». Esta interpretación es viable toda vez que dicho artículo (5º) precisamente advierte sobre la autonomía e independencia con que cuentan los funcionarios judiciales al disponer que: «ningún superior administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que debe adoptar en sus providencias». (Subrayó la Sala en esta oportunidad). Así, cuando en la Rama Judicial se habla de superior administrativo o jerárquico, se hace referencia al nominador del empleado o funcionario judicial

FUENTE FORMAL: LEY 270 DE 1996 – ARTÍCULO 5

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la existencia de superior jerárquico tanto en el plano jurisdiccional o funcional como en el administrativo ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación núm. 110010306000201400017900 con decisión del 11 de marzo de 2015

SUPERIOR ADMINISTRATIVO EN LA RAMA JUDICIAL – Competencia para conocer y decidir procesos disciplinarios contra empleados judiciales

[L]a Sala encuentra suficiente fundamento para afirmar que dentro de la Rama Judicial existen superiores administrativos a los que precisamente les corresponde conocer y decidir los procesos disciplinarios que se adelanten contra empleados judiciales, y que estos, por regla general, serán los nominadores de aquellos. (...) Esta regla debe desarrollarse en forma armónica con el poder preferente en materia disciplinaria del que puede hacer uso la Procuraduría General de la Nación, y con la regla de competencia contenida en la Ley 1010 de 2006 en el marco de un proceso disciplinario por acoso laboral, como se revisará más adelante

FUENTE FORMAL: LEY 270 DE 1996 – ARTÍCULO 115 / LEY 270 DE 1996 – ARTÍCULO 5 / LEY 1010 DE 2006

NOTA DE RELATORÍA: Sobre los recursos de apelación de los asuntos disciplinarios ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicado núm. 11001030600020140000600

REGLA DE COMPETENCIA DE LA LEY 1010 DE 2006 – En el marco de un proceso disciplinario por acoso laboral / LEY 1010 DE 2006 – Medidas preventivas y correctivas / MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS DE LA LEY 1010 DE 2006 – Eminentemente administrativas

La Ley 1010 de 2006 consagra las medidas preventivas y correctivas que deben ser adoptadas por todos los empleadores, tanto del sector privado como del público, con el fin de prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo. Las medidas preventivas se encuentran contempladas en el artículo 9º ibídem; y las sanciones que pueden ser impuestas a quienes incurran en esta clase de conductas, ya sean empleadores, jefes, subalternos o compañeros de trabajo, se encuentran previstas en el artículo 10 de la misma ley. Las medidas preventivas y correctivas que consagra la ley son las siguientes: (...) La obligación de establecer en los reglamentos de trabajo, o sus equivalentes en el sector público, mecanismos de prevención de las conductas de acoso laboral, así como un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las situaciones de acoso que efectivamente se presenten. En las empresas que tengan comités bipartitos de convivencia laboral, estas funciones pueden ser cumplidas por dichos comités. (...) La facultad que tienen las víctimas de denunciar los casos de acoso laboral ante los inspectores de trabajo, los inspectores de policía, los personeros municipales o los funcionarios de la Defensoría del Pueblo, a prevención, para que dichos servidores públicos conminen al empleador a poner en marcha los mecanismos señalados en el numeral anterior y a programar actividades pedagógicas o terapias grupales de mejoramiento de las relaciones laborales. (...) El derecho que se otorga a la víctima para solicitar la intervención de una institución de conciliación legalmente autorizada, con el fin de resolver amigablemente la situación de acoso laboral. Las anteriores medidas preventivas y correctivas son de carácter eminentemente administrativo y deben aplicarse por igual en el sector privado y en el público, tal como lo explicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-282 de 2007

FUENTE FORMAL: LEY 1010 DE 2006 ARTÍCULO 9 / LEY 1010 DE 2006 – ARTÍCULO 10

HECHOS CONSTITUTIVOS DE ACOSO LABORAL – Criterio diferenciador fijado en materia de definición de competencia / CALIDAD DE VÍCTIMA DE UN SERVIDOR PÚBLICO – Competencia de la Procuraduría / CALIDAD DE VÍCTIMA DE UN PARTICULAR – Competencia de juez laboral

[E]l único criterio diferenciador que establece la ley para determinar la competencia de la autoridad que deba investigar los hechos presuntamente constitutivos de acoso laboral y aplicar las sanciones correspondientes, es el carácter de particular o de servidor público que tenga la víctima al momento de sufrir el acoso. Cuando la víctima es un particular, la autoridad competente es un juez laboral, quien debe aplicar el procedimiento previsto en el artículo 13 de la Ley 1010 y, en su defecto, lo dispuesto en el Código Procesal del Trabajo. Por el contrario, cuando la víctima es un servidor público, el competente es el Ministerio Público, es decir, la Procuraduría General de la Nación o las personerías municipales o distritales, según el caso, y si se trata de funcionarios judiciales, el Consejo Superior de la Judicatura (Sala Disciplinaria) o la misma sala de los consejos seccionales de la judicatura. En tales eventos, el procedimiento que debe seguirse es el contenido en la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único).

FUENTE FORMAL: LEY 1010 DE 2006 – ARTÍCULO 13

CONDUCTA DE ACOSO LABORAL – Trámite cuando no se logra superar dentro de la instancia administrativa inicial / SALAS DISCIPLINARIAS DEL CONSEJO SUPERIOR Y SECCIONALES – Competencia cuando agresor y víctima son funcionarios judiciales

[S]i la conducta de acoso laboral no se logra superar dentro de la instancia administrativa inicial (preventiva y correctiva) y se hace necesario iniciar una actuación disciplinaria, la Sala considera que se debe establecer si la presunta víctima y sus presuntos acosadores son servidores públicos y si son funcionarios o empleados judiciales, para así determinar qué autoridad debe iniciar o conocer del proceso disciplinario por acoso laboral. Lo anterior, debido a que si la víctima y los presuntos agresores son funcionarios judiciales la competencia será de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, pero si son empleados judiciales la competencia será del Ministerio Público, conforme a las competencias de ley, como se revisará más adelante.

FUENTE FORMAL: LEY 1010 DE 2006 – ARTÍCULO 1 / LEY 1010 DE 2006 – ARTÍCULO 2 / LEY 1010 DE 2006 – ARTÍCULO 6 / LEY 1010 DE 2006 – ARTÍCULO 7 / LEY 1010 DE 2006 – ARTÍCULO 8 / LEY 1010 DE 2006 – ARTÍCULO 9 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 2 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 3 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 6 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 25

NOTA DE RELATORÍA: Sobre distribución de competencia en materia de acoso laboral ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 9 de abril de 2015 con radicado núm. 11001-03-06-000-2014-00252-00

SERVIDOR PÚBLICO – Concepto / PROCESOS DISCIPLINARIOS CONTRA EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS JUDICIALES – Autoridad competente

En primer lugar y de manera principal, vale la pena recordar que según el artículo 123 de la Carta «son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios». (...) La misma Constitución utiliza la expresión «servidores públicos» en otras disposiciones y para diferentes

propósitos, como se aprecia en los artículos 6 y 124, para fijar el alcance de la responsabilidad jurídica de estos, en contraste con la responsabilidad de los particulares, y en los artículos 126, 127 y 129, que establecen determinadas prohibiciones, impedimentos, inhabilidades o incompatibilidades para los servidores públicos, entre otras normas. (...) surge con claridad que el término «servidor público» corresponde a un concepto amplio y genérico, que incluye a todas las personas naturales vinculadas laboralmente al Estado, es decir, aquellas que prestan sus servicios personales al Estado, en cualquiera de sus ramas, entidades, órganos y organismos de manera subordinada o dependiente, así como los miembros de las corporaciones públicas de elección popular. Lo anterior implica que tal concepto incluye no solamente a las categorías tradicionalmente reconocidas de empleados públicos y trabajadores oficiales, sino, en general, a cualquier persona que se vincule laboralmente a una rama, entidad, órgano u organismo del Estado, sin importar la manera como se produzca su ingreso al servicio público (por contrato de trabajo, mediante una relación legal y reglamentaria, por elección popular o de otra forma) ni el régimen jurídico que se aplique a su relación laboral (es decir, el de los empleados públicos, el de los trabajadores oficiales, el de los empleados de carrera u otro, incluyendo el previsto para los particulares en el Código Sustantivo del Trabajo) (...) [L]a Sala considera que existe armonía entre las dos normativas mencionadas (Ley 270 de 1996 y Ley 734 de 2002) en cuanto a la competencia para conocer de los procesos disciplinarios contra empleados judiciales en primera y en segunda instancia, ya que de ambas se deduce que la competencia para tramitar dichos asuntos en primera instancia corresponde al superior inmediato del investigado, y en segunda instancia al superior jerárquico (administrativo) de este (el superior del superior). En ese orden de ideas, quien estaría llamado en principio a conocer del proceso disciplinario en contra de los empleados judiciales es el superior jerárquico, no obstante, en el marco de los procesos disciplinarios iniciados por acoso laboral se debe tomar en cuenta la competencia contenida en el artículo 12 de la Ley 1010 de 2006, pues si la víctima y el presunto acosador son funcionarios judiciales será la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura las competentes para conocer del proceso disciplinario, pero si la víctima y el presunto acosador son empleados judiciales lo será el Ministerio Público, es decir la Procuraduría General de la Nación

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 123 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 126 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 127 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 129 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 6 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 124 / LEY 1010 DE 2006 – ARTÍCULO 12

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la diferencia existente entre funcionarios y empleados judiciales ver Corte Constitucional C- 713 de 2008

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00137-00(C)

Actor: PROCURADURÍA PROVINCIAL DE PASTO (NARIÑO)

Referencia: CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

Partes: Procuraduría Provincial de Pasto (Nariño) y el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto (Nariño).

Asunto: Competencia para conocer de la investigación disciplinaria en relación con dos empleados de la Rama Judicial. Proceso de Acoso Laboral con radicado núm. E-2019-286462 / D-2019-1311547.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el artículo 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), procede a estudiar el conflicto positivo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con los documentos remitidos, se resumen los antecedentes así:

1. El 13 de mayo de 2019, el Comité Seccional de Convivencia Laboral de la Rama Judicial del Distrito de Pasto y Mocoa remitió a la Procuraduría Regional de Nariño el expediente de acoso laboral iniciado por la señora Edelmira Castillo Martínez, oficial mayor del Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, en contra de los señores William Mauricio Solarte y Fabio Sebastián Acosta, oficial mayor y sustanciador del Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, respectivamente. Lo anterior, debido a que no hubo un acuerdo concertado entre las partes que permitiera solucionar los, presuntos, inconvenientes que se presentaron y que pueden ser catalogados como acoso laboral¹.
2. El 30 de mayo de 2019, la Procuraduría Provincial de Pasto, a través de auto, ordenó abrir indagación preliminar en contra de William Mauricio Solarte y Fabio Sebastián Acosta, como consecuencia de la queja por presunto acoso laboral radicada por la señora Edelmira Castillo Martínez².
3. El 20 de enero de 2020, la juez primera penal del circuito de Pasto solicitó a la Procuraduría Provincial de Pasto le remitiera el proceso disciplinario núm. E-2019-286462 / D-2019-1311547 adelantado en contra de William Mauricio Solarte, oficial mayor, y Fabio Sebastián Acosta, sustanciador, ambos funcionarios del Juzgado. Lo anterior, debido a que consideró que tenía la competencia para adelantar el proceso disciplinario en contra de sus funcionarios, tal y como lo preceptúa el artículo 115 de la Ley 270 de 1996, toda vez que la Procuraduría Provincial no había hecho uso del poder preferente como lo ordena la Ley 734 de 2002³.

¹ Folio 1º del cuaderno núm.1.

² Folios 213 y 214 del cuaderno núm.2.

³ Folios 379 y 380 del cuaderno núm. 2.

4. El 28 de enero de 2020, la Procuraduría Provincial de Pasto, a través de auto, declaró su competencia para adelantar el proceso disciplinario núm. E-2019-286462 / D-2019-1311547 y ordenó remitir el presunto conflicto positivo de competencias administrativas a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para que lo dirimiera.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de 5 días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto⁴.

Consta que se informó sobre el presente conflicto a la Procuraduría Provincial de Pasto; a la juez primera penal del circuito de Pasto; a la señora Edelmira Castillo Martínez; al señor William Mauricio Solarte; al señor Fabio Sebastián Acosta y al Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño⁵.

Obra también la constancia de la Secretaría de la Sala en el sentido de que durante la fijación del edicto se recibieron las consideraciones de los señores William Mauricio Solarte⁶ y Fabio Sebastián Acosta⁷; y alegatos de la Procuraduría Provincial de Pasto⁸.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. De la juez primera penal del circuito de Pasto

La juez no se pronunció dentro del trámite adelantado por esta Sala. No obstante, se resumen, a continuación, los argumentos que se encuentran en el oficio por medio del cual solicitó a la Procuraduría Provincial de Pasto la remisión del expediente disciplinario núm. E-2019-286462 / D-2019-1311547⁹.

La juez consideró que conforme al artículo 115 de la Ley 270 de 1996 le corresponde a ese juzgado en razón a que es la superior jerárquica de los funcionarios William Mauricio Solarte y Fabio Sebastián Acosta, oficial mayor y sustanciador del Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, respectivamente.

En ese orden de ideas, señaló que:

[...] la autoridad para conocer del proceso disciplinario seguido en contra de los precitados empleados judiciales, lo es el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto. Lo anterior, con fundamento en los argumentos expuestos en líneas anteriores, que pueden sintetizarse así: (i) Aunque el artículo 19 del Acto legislativo 2 de 2015, dispuso que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial será la encargada del ejercicio de la función disciplinaria respecto de los **empleados de la rama judicial** y, toda vez que, no ha entrado en vigencia (sentencia C-373 de 2016) debe ser ejercida por la autoridad que a la fecha viene cumpliendo con dichas funciones. Que para el caso concreto corresponde al superior jerárquico del empleado que en el presente caso recae en el Juzgado Primero Penal del Circuito

⁴ Folio 3 del cuaderno de la Sala.

⁵ Folios 4 y 5 del cuaderno de la Sala.

⁶ Folios 10 a 14.

⁷ Folios 6 a 9.

⁸ Folios 15 a 18.

⁹ Folios 379 y 380 del cuaderno núm. 2.

de Pasto. **Lo anterior, por cuanto el señor Procurador General de la Nación no ha ejercido el poder prevalente o preferente respecto este asunto. [...]** (negrita en texto original).

2. De la Procuraduría Provincial de Pasto

El procurador resaltó en sus alegatos que el proceso disciplinario núm. E-2019-286462 / D-2019-1311547 se rige por la ley especial de acoso laboral que es la Ley 1010 de 2006 y la Ley 734 de 2002¹⁰, y destacó el artículo 12 de la primera ley.

Así las cosas, destacó que la ley especial (1010 de 2006) establece que los asuntos en que se investiguen actos de presunto acoso laboral son competencia del Ministerio Público o de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura para el caso de los funcionarios judiciales, es decir, para los jueces y magistrados. Frente a los empleados judiciales señaló que la competencia recae en la Procuraduría General de la Nación.

Por tal razón, resaltó que, para el caso concreto la competencia es de la Procuraduría, debido a que los presuntos disciplinados son empleados de la Rama Judicial y las normas aplicables, en especial la ley de acoso laboral, no le otorgan competencia a otra autoridad disciplinaria.

Como consecuencia de lo anterior, manifestó que:

[...] si bien es cierto la señora JUEZA PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO DE PASTO (N) puede adelantar actuaciones disciplinarias en contra de sus empleados en su calidad de superior jerárquico; en materia de acoso laboral la naturaleza del asunto le excluye tal ejercicio, pues como se explicó en líneas precedentes, esta es exclusiva del MINISTERIO PÚBLICO y de las SALAS JURISDICCIONALES DISCIPLINARIAS DE LOS CONSEJOS SUPERIOR Y SECCIONALES DE LA JUDICATURA, las que en virtud del Acto Legislativo No. 02 de 2015, serán remplazadas por la COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL - COMISIONES SECCIONALES DE DISCIPLINA JUDICIAL, que también tendrán competencia para investigar a los empleados judiciales, lo anterior en concordancia con el nuevo CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO proferido mediante LEY 1952 DE 2019, el cual entrará en vigencia 01/07/2021.

Finalmente, solicitó a la Sala que declare que la competencia para adelantar el proceso disciplinario núm. E-2019-286462 / D-2019-1311547 es de la Procuraduría Provincial de Pasto, debido a que el caso concreto no se enmarca en el poder preferente contenido en la Ley 734 de 2002, sino en la norma especial de acoso laboral (Ley 1010 de 2006).

3. Del señor Fabio Sebastián Acosta

El señor Acosta, en calidad de empleado del Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, señaló que el artículo 115 de la Ley 270 de 1996 otorga la competencia al superior jerárquico para conocer de los procesos disciplinarios de sus empleados judiciales.

¹⁰ Ley 1010 de 2006 del 23 de enero de 2006 «[p]or medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo».

Por tal razón, la competencia para adelantar el proceso disciplinario núm. E-2019-286462 / D-2019-1311547 es de la juez primera penal del circuito de Pasto, superior jerárquica de él, como empleado judicial. Adicionalmente, destacó que la Procuraduría General de la Nación no ha hecho uso del poder preferente, razón por la cual no tiene la competencia para continuar con el proceso disciplinario adelantado en su contra.

Finalmente, solicitó a la Sala que declare que la competente para conocer del citado proceso disciplinario es la juez primera penal del circuito de Pasto, por las razones expuestas.

4. Del señor William Mauricio Solarte

El señor Solarte solicitó a la Sala que declare que la competente para conocer del citado proceso disciplinario núm. E-2019-286462 / D-2019-1311547 es la juez primera penal del circuito de Pasto, por las siguientes razones:

1. Conforme al artículo 115 de la Ley 270 de 1996, corresponde a los superiores jerárquicos conocer de los procesos disciplinarios que se inicien en contra de sus empleados judiciales.
2. La Procuraduría General de la Nación desplaza la competencia del superior jerárquico cuando hace uso del poder preferente, situación que no se presenta en el caso concreto.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas

1.1. Regla especial de competencia en los procesos disciplinarios

Los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades que deban conocer de una actuación disciplinaria, en cualquiera de sus instancias, se regulan por norma especial contenida en el artículo 82 del Código Disciplinario Único vigente, que dispone:

Artículo 82. Conflicto de competencias. El funcionario que se considere incompetente para conocer de una actuación disciplinaria deberá expresarlo remitiendo el expediente en el estado en que se encuentre, en el menor tiempo posible, a quien por disposición legal tenga atribuida la competencia.

Si el funcionario a quien se remite la actuación acepta la competencia, avocará el conocimiento del asunto; en caso contrario, lo remitirá al superior común inmediato, con el objeto de que éste dirima el conflicto. El mismo procedimiento se aplicará cuando ambos funcionarios se consideren competentes.

El funcionario de inferior nivel, no podrá promover conflicto de competencia al superior, pero podrá exponer las razones que le asisten y aquel, de plano, resolverá lo pertinente.

En el presente asunto, sin embargo, no cabe aplicar esta disposición debido a que las autoridades a las que concierne el conflicto planteado, esto es, la Procuraduría Provincial de Pasto y el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, no tienen un superior común.

1.2. La competencia general del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «procedimiento administrativo general», cuyas «reglas generales» se contienen en el Capítulo I. El artículo 39 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, numeral 10, del código en cita dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es:

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.

Con base en el artículo 39 transcrito y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

- i) que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta;
- ii) que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular;
- iii) que 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.

En el presente caso, la Sala observa que el conflicto de competencias administrativas se planteó entre dos autoridades del orden nacional: la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Provincial de Pasto, y el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, autoridad pública nacional territorialmente desconcentrada¹¹ e integrante de la Jurisdicción Ordinara

¹¹ La administración de justicia es una función pública nacional que, por la necesidad de hacer presencia en todo el territorio, se ejerce de manera desconcentrada.

de la Rama Judicial del Poder Público, conforme lo establece la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996).

El asunto discutido es particular y concreto y de naturaleza administrativa porque se trata de la investigación disciplinaria núm. E-2019-286462 / D-2019-1311547, adelantada contra los señores William Mauricio Solarte y Fabio Sebastián Acosta, oficial mayor y sustanciador del Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, respectivamente.

Ambas autoridades reclamaron la competencia para conocer del asunto.

Por consiguiente, corresponde conocer a la Sala de Consulta y Servicio Civil porque están reunidos los requisitos que configuran la competencia general de que trata el artículo 39 del CPACA sobre la definición de conflictos de competencias dentro de actuaciones administrativas.

1.3. Términos legales

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

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y 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, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

A partir del 30 de junio de 2015, fecha de promulgación y entrada en vigencia de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, la remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 14 de la misma Ley 1755 en armonía con el artículo 21 ibídem.

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34¹² del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

Así, la remisión al artículo 14 que hace el artículo 39 del CPACA es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben regirse por la Parte Primera de dicho Código.

¹²Ley 1437 de 2011, Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. / Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción. / Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código. // Artículo 34: «Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Primera Parte del Código.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, 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.

2. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA 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. 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 posibles alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, la verificación de las situaciones de hecho y de derecho y la respectiva decisión de fondo sobre la petición de la referencia.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia, se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

3. Problema jurídico

En el presente asunto, corresponde a la Sala definir cuál es la autoridad competente para conocer de la investigación disciplinaria núm. E-2019-286462 / D-2019-1311547, adelantada contra los señores William Mauricio Solarte y Fabio Sebastián Acosta, oficial mayor y sustanciador del Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, respectivamente.

Para esto, la Sala debe definir si la Ley 1010 de 2006, establece una regla especial de competencia en cabeza del Ministerio Público para investigar disciplinariamente a los empleados de la rama judicial, en el marco de una queja por acoso laboral.

Para resolver el problema jurídico, la Sala se referirá a *i)* la potestad disciplinaria del Estado. Reiteración; *ii)* el ejercicio del control disciplinario de los empleados de la Rama Judicial por parte del superior jerárquico. Reiteración; *iii)* regla de competencia de la Ley 1010 de 2006 en el marco de un proceso disciplinario por acoso laboral; *iv)* el concepto de servidor público en la Constitución y la Ley. Autoridad competente para adelantar procesos disciplinarios de empleados y funcionarios judiciales; y el caso concreto.

4. Análisis de la normativa aplicable al caso concreto

4.1. La potestad disciplinaria del Estado. Reiteración

De manera reiterada ha expresado la Sala que la potestad disciplinaria del Estado sobre los servidores públicos está justificada en la necesidad de garantizar que en el ejercicio de sus funciones actúen con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales guían la función administrativa¹³.

En ese contexto el control disciplinario es un postulado que no solo garantiza el buen nombre, la transparencia y la eficiencia de la administración pública¹⁴, sino que también busca lograr que el ejercicio de la función pública se ejecute en beneficio de la comunidad, como protección de los derechos y libertades de los asociados¹⁵.

El ejercicio de la potestad disciplinaria está regulado en el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), que parte del reconocimiento del Estado como titular de la potestad disciplinaria (artículo 1º) y radica la titularidad de la acción disciplinaria en la Procuraduría General de la Nación, las personerías distritales y municipales, en las oficinas de control disciplinario interno y en los funcionarios con potestad disciplinaria en las ramas, órganos y entidades del Estado.

En materia disciplinaria, la competencia se asigna con fundamento en los siguientes factores: la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio, el factor funcional y la conexidad.

De acuerdo con las competencias de que trata el citado artículo 2º de la Ley 734 en comento, el control disciplinario se ejerce en dos niveles: uno interno y otro externo. El interno se establece a cargo de las Oficinas de Control Disciplinario Interno de las entidades y organismos del Estado, mientras que el externo está radicado en la Procuraduría General de la Nación y en las personerías distritales y municipales.

En armonía, para el desarrollo del control disciplinario interno, el artículo 76 de la Ley 734 de 2002 dispone la creación de la oficina o unidad de control disciplinario interno con el requisito de ser «del más alto nivel» y conformada por servidores públicos que pertenezcan, como mínimo, al nivel profesional de la administración. Esta dependencia cumple la función de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos del respectivo organismo o entidad.

Para garantizar la segunda instancia, el artículo 76 en comento asigna la competencia al nominador, salvo disposición legal en contrario. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional,

¹³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 11001-03-06-000-2006-00112-00 (1787). Véase igualmente el artículo 16, Ley 734 de 2002.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 11001030600020060011200(1787). Concepto del 27 de octubre de 2006.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 11001030600020110000200(2046). Concepto del 3 de marzo de 2011.

conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo con sus competencias¹⁶.

Por otra parte, el control disciplinario externo está en cabeza del Procurador General de la Nación y de los personeros municipales y distritales, ya sea en virtud del poder disciplinario preferente que la Constitución Política y la ley confieren a dichos servidores, o de la cláusula general de competencia en materia disciplinaria que la misma Carta reconoce, y que, en ambos casos, ejercen directamente o a través de sus delegados.

En conclusión, el control disciplinario debe ejercerse dentro de los organismos o entidades estatales, salvo (i) disposiciones especiales en contrario, o que (ii) la Procuraduría General de la Nación o a las personerías ejerzan de manera expresa el poder disciplinario preferente que les otorga la Constitución Política y la Ley (artículos 3 y 69 de la Ley 734 de 2002).

4.2. El ejercicio del control disciplinario de los empleados de la Rama Judicial por parte del superior jerárquico. Reiteración¹⁷

El artículo 115 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, establece la facultad disciplinaria respecto de los empleados judiciales así:

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.

En el evento en que la Procuraduría General de la Nación ejerza este poder sobre un empleado en un caso concreto desplaza al superior jerárquico.

Las decisiones que se adopten podrán ser impugnadas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previo agotamiento de la vía gubernativa, en cuyo evento los respectivos recursos se tramitarán conforme con el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo. (Subraya la Sala).

Con relación a esta disposición, esta Sala ha reiterado¹⁸ que la competencia disciplinaria se ejerce por la corporación, funcionario o empleado que tenga la calidad de superior jerárquico del investigado, y que la intervención de la Procuraduría General de la Nación en relación con los procesos disciplinarios de los empleados de la Rama Judicial es excepcional y sólo está prevista para los casos en que el Procurador General de la Nación ejerce la competencia preferente que le otorga la Constitución Política, hipótesis en la cual simplemente desplaza al superior jerárquico.

¹⁶ La garantía de la segunda instancia dentro de la respectiva entidad guarda relación con las estructuras internas de los organismos y entidades públicos, que son jerárquicas, así como con la categorización de los empleos públicos en niveles igualmente jerárquicos, conforme lo dispone el Decreto Ley 770 de 2005 (marzo 17), «por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004».

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado núm. 1100103060002020 000026 00.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicados núm. 11001030600020140026300, 11001030600020150006500 y 110010306000201400017900.

En ese sentido, es importante recordar que esta Sala también ha explicado¹⁹ que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la misma Ley 270 de 1996, dentro de la Rama Judicial existe superior jerárquico tanto en el plano jurisdiccional o funcional como en el administrativo, «aunque con frecuencia tales calidades confluyan en un mismo servidor o en una misma corporación de la Rama Judicial».

Esta interpretación es viable toda vez que dicho artículo (5º) precisamente advierte sobre la autonomía e independencia con que cuentan los funcionarios judiciales al disponer que: «ningún superior administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que debe adoptar en sus providencias». (Subrayó la Sala en esta oportunidad).

Así, cuando en la Rama Judicial se habla de superior administrativo o jerárquico, se hace referencia al nominador del empleado o funcionario judicial.

También resulta pertinente reiterar lo expuesto en la decisión del 25 de agosto de 2014²⁰ sobre los recursos de apelación de los asuntos disciplinarios, a la luz del artículo 115 de la Ley 270. Se dijo entonces:

[...] se llega a la conclusión de que el funcionario o corporación competente para conocer en segunda instancia de los procesos disciplinarios contra empleados judiciales es aquel o aquella que tenga el carácter de superior administrativo o funcional del empleado o funcionario que haya tramitado o adelante el proceso en primera instancia.

Así las cosas, la Sala encuentra suficiente fundamento para afirmar que dentro de la Rama Judicial existen superiores administrativos a los que precisamente les corresponde conocer y decidir los procesos disciplinarios que se adelanten contra empleados judiciales, y que estos, por regla general, serán los nominadores de aquellos.

Esta regla debe desarrollarse en forma armónica con el poder preferente en materia disciplinaria del que puede hacer uso la Procuraduría General de la Nación, y con la regla de competencia contenida en la Ley 1010 de 2006 en el marco de un proceso disciplinario por acoso laboral, como se revisará más adelante.

4.3.Regla de competencia de la Ley 1010 de 2006 en el marco de un proceso disciplinario por acoso laboral

La Ley 1010 de 2006 consagra las medidas preventivas y correctivas que deben ser adoptadas por todos los empleadores, tanto del sector privado como del público, con el fin de prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo. Las medidas preventivas se encuentran contempladas en el artículo 9º ibídem; y las sanciones que pueden ser impuestas a quienes incurran en esta clase de conductas, ya sean

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación núm. 110010306000201400017900 con decisión del 11 de marzo de 2015.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicado núm. 11001030600020140000600.

empleadores, jefes, subalternos o compañeros de trabajo, se encuentran previstas en el artículo 10 de la misma ley.

Las medidas preventivas y correctivas que consagra la ley son las siguientes:

- i) La obligación de establecer en los reglamentos de trabajo, o sus equivalentes en el sector público²¹, mecanismos de prevención de las conductas de acoso laboral, así como un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las situaciones de acoso que efectivamente se presenten. En las empresas que tengan comités bipartitos de convivencia laboral, estas funciones pueden ser cumplidas por dichos comités.
- ii) La facultad que tienen las víctimas de denunciar los casos de acoso laboral ante los inspectores de trabajo, los inspectores de policía, los personeros municipales o los funcionarios de la Defensoría del Pueblo, a prevención, para que dichos servidores públicos conminen al empleador a poner en marcha los mecanismos señalados en el numeral anterior y a programar actividades pedagógicas o terapias grupales de mejoramiento de las relaciones laborales.
- iii) El derecho que se otorga a la víctima para solicitar la intervención de una institución de conciliación legalmente autorizada, con el fin de resolver amigablemente la situación de acoso laboral.

Las anteriores medidas preventivas y correctivas son de carácter eminentemente administrativo y deben aplicarse por igual en el sector privado y en el público, tal como lo explicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-282 de 2007²².

Por el contrario, las sanciones establecidas en el artículo 10 de la misma ley, así como la competencia y el procedimiento para su imposición, varían dependiendo de si la víctima y el acosador son particulares o servidores públicos.

En efecto, el artículo 12 de la Ley 1010 dispone lo siguiente:

Artículo 12. Competencia. Corresponde a los jueces de trabajo con jurisdicción en el lugar de los hechos adoptar las medidas sancionatorias que prevé el artículo 10 de la presente Ley, cuando las víctimas del acoso sean trabajadores o empleados particulares.

Cuando la víctima del acoso laboral sea un servidor público, la competencia para conocer de la falta disciplinaria corresponde al Ministerio Público o a las Salas Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, conforme a las competencias que señala la ley. (Subrayas añadidas).

Como se aprecia, el único criterio diferenciador que establece la ley para determinar la competencia de la autoridad que deba investigar los hechos presuntamente constitutivos de acoso laboral y aplicar las sanciones correspondientes, es el carácter de particular o de servidor público que tenga la víctima al momento de sufrir el acoso. Cuando la víctima es un particular, la autoridad competente es un juez laboral, quien debe aplicar el procedimiento

²¹ Tal como lo aclaró la Corte Constitucional en la sentencia C-282 del 18 de abril de 2007, exp. D-6494.

²² Antes citada.

previsto en el artículo 13 de la Ley 1010 y, en su defecto, lo dispuesto en el Código Procesal del Trabajo.

Por el contrario, cuando la víctima es un servidor público, el competente es el Ministerio Público, es decir, la Procuraduría General de la Nación o las personerías municipales o distritales, según el caso²³, y si se trata de funcionarios judiciales, el Consejo Superior de la Judicatura (Sala Disciplinaria) o la misma sala de los consejos seccionales de la judicatura. En tales eventos, el procedimiento que debe seguirse es el contenido en la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único).

Al respecto la Sala expuso lo siguiente:

Vale la pena aclarar que aun cuando la distribución de competencias señalada está basada en la calidad de la víctima (es decir, como particular o servidor público), y no del presunto victimario o acosador, solución que puede resultar poco técnica, la Sala entiende que dicha regla se basa en el hecho de que el agresor tiene, en principio, el mismo carácter jurídico de la persona que se siente acosada, dado que las conductas de acoso laboral se dan necesariamente en el campo de las relaciones laborales y dentro de una misma empresa o institución (artículos 1, 2, 6, 7, 8 y 9, entre otros, de la Ley 1010), y solo pueden ser considerados como responsables de tal comportamiento los empleadores, los superiores, los subalternos o los compañeros de la supuesta víctima (artículo 6º ibídem), de lo cual se colige que si esta es un particular, el presunto responsable también lo sería y, por el contrario, si la víctima es un servidor público, el presunto acosador lo sería igualmente.

De todas formas, la Sala considera que para determinar la competencia en estos casos, no puede tenerse en cuenta solamente la calidad de la presunta víctima, sino que también debe considerarse el carácter jurídico del presunto agresor, conforme a lo dispuesto en otras normas constitucionales y legales, pues si bien la víctima es el sujeto pasivo de la conducta de acoso laboral, el acosador es el sujeto pasivo de la investigación que debe llevarse a cabo por este motivo y de las sanciones que eventualmente se le impongan. En esa medida, por ejemplo, si el presunto responsable fuera un servidor público, no podría llegarse a la conclusión de que el competente para investigarlo e imponerle las sanciones respectivas sea un juez laboral, en lugar de la Procuraduría General de la Nación, aun cuando la víctima, por alguna razón, fuese un particular, pues tal conclusión vulneraría disposiciones constitucionales y legales, como serían, en este caso, el artículo 277 numeral 6º de la Constitución Política, y los artículos 2, 3, 6 y 25 de la Ley 734 de 2002²⁴, entre otras, que determinan la órbita de competencia de la Procuraduría y de las personerías en materia disciplinaria, el derecho al debido proceso en este campo y las personas que son sujetos del régimen disciplinario contenido en dicha ley²⁵. (Se subraya)

En ese orden de ideas, si la conducta de acoso laboral no se logra superar dentro de la instancia administrativa inicial (preventiva y correctiva) y se hace necesario iniciar una actuación disciplinaria, la Sala considera que se debe establecer si la presunta víctima y sus presuntos acosadores son servidores públicos y si son funcionarios o empleados judiciales, para así determinar qué autoridad debe iniciar o conocer del proceso disciplinario por acoso laboral.

Lo anterior, debido a que si la víctima y los presuntos agresores son funcionarios judiciales la competencia será de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los

²³ Tal como lo establece el artículo 118 de la Constitución Política y lo aclaró la Procuraduría General de la Nación en la Circular núm. 42 del 2 de agosto de 2007 y en el concepto PAD C-152-07 del 8 de agosto del mismo año, suscrito por la procuradora Auxiliar para Asuntos Disciplinarios.

²⁴ «Por la cual se expide el Código Disciplinario Único».

²⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 9 de abril de 2015 con radicado núm. 11001-03-06-000-2014-00252-00.

Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, pero si son empleados judiciales la competencia será del Ministerio Público, conforme a las competencias de ley, como se revisará más adelante.

4.4. El concepto de servidor público en la Constitución y la ley. Autoridad competente para adelantar procesos disciplinarios de empleados y funcionarios judiciales

Existen varias disposiciones constitucionales y legales que permiten perfilar con claridad el concepto de «servidor público», además de múltiples referencias sobre este en la jurisprudencia y en la doctrina.

En primer lugar y de manera principal, vale la pena recordar que según el artículo 123 de la Carta «son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios».

Para la adecuada interpretación de esta norma debe recordarse lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Política, con respecto a la estructura del Estado colombiano:

ARTICULO 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

La misma Constitución utiliza la expresión «servidores públicos» en otras disposiciones y para diferentes propósitos, como se aprecia en los artículos 6 y 124, para fijar el alcance de la responsabilidad jurídica de estos, en contraste con la responsabilidad de los particulares, y en los artículos 126, 127 y 129, que establecen determinadas prohibiciones, impedimentos, inhabilidades o incompatibilidades para los servidores públicos, entre otras normas.

Por su parte, la Ley 734 de 2002, mediante la cual se expidió el Código Disciplinario Único, aplicable en este caso por la remisión que hace la Ley 1010 de 2006, dispone lo siguiente sobre los sujetos a los cuales se aplica el régimen contenido en dicho código:

Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código.

Los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este Código.

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria. (Se resalta)

Finalmente, el artículo 3° de la Ley 909 de 2004, «por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones», preceptúa lo siguiente:

Artículo 3º. Campo de aplicación de la presente ley.

1. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en su integridad a los siguientes servidores públicos:

[...]

2. Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como:

- Rama Judicial del Poder Público.
- Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.
- Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales.
- Fiscalía General de la Nación.
- Entes Universitarios autónomos.
- Personal regido por la carrera diplomática y consular.
- El que regula el personal docente.
- El que regula el personal de carrera del Congreso de la República

[...] (Se resalta).

De las disposiciones constitucionales y legales citadas surge con claridad que el término «servidor público» corresponde a un concepto amplio y genérico, que incluye a todas las personas naturales vinculadas laboralmente al Estado, es decir, aquellas que prestan sus servicios personales al Estado, en cualquiera de sus ramas, entidades, órganos y organismos de manera subordinada o dependiente, así como los miembros de las corporaciones públicas de elección popular.

Lo anterior implica que tal concepto incluye no solamente a las categorías tradicionalmente reconocidas de empleados públicos y trabajadores oficiales, sino, en general, a cualquier persona que se vincule laboralmente a una rama, entidad, órgano u organismo del Estado, sin importar la manera como se produzca su ingreso al servicio público (por contrato de trabajo, mediante una relación legal y reglamentaria, por elección popular o de otra forma) ni el régimen jurídico que se aplique a su relación laboral (es decir, el de los empleados públicos, el de los trabajadores oficiales, el de los empleados de carrera u otro, incluyendo el previsto para los particulares en el Código Sustantivo del Trabajo).

Con fundamento en lo anterior, es claro que los funcionarios y empleados judiciales son servidores públicos, por lo que ahora corresponde establecer la autoridad competente para investigarlos disciplinariamente y para ello se debe establecer quienes son funcionarios y quienes son empleados judiciales, pues dependiendo de uno u otro la competencia varía.

Ahora bien, la Ley 270 de 1996 estableció en el artículo 115 la competencia de otras autoridades en materia disciplinaria cuando se trate de funcionarios y empleados judiciales, como quedó expuesto anteriormente. Sobre el citado artículo la Corte Constitucional en Sentencia C-037 de 1996 señaló:

Encuentra la Corte que la presente disposición recoge las consideraciones planteadas en su jurisprudencia, particularmente en lo que atañe al ámbito de competencia de los diferentes órganos que ejercen el control disciplinario respecto de funcionarios y empleados que hacen parte rama de la judicial. En efecto, en concordancia con lo dispuesto en la Carta Política y lo señalado por esta Corporación, la norma bajo examen le encarga al Consejo Superior de la Judicatura, específicamente a su Sala Jurisdiccional Disciplinaria, el desarrollo de sus actividades únicamente respecto de aquellos **servidores públicos que de**

una forma u otra administren justicia -salvo aquellos que gozan de fuero constitucional especial-, pues la evaluación de las conductas de los empleados judiciales le corresponde ejercerla al superior jerárquico o a la Procuraduría General de la Nación. (Negrita y Subrayado fuera de texto original)

Así las cosas, la Corte Constitucional²⁶ establece una clara diferencia entre funcionarios y empleados judiciales pues los primeros tienen la tarea principal de administrar justicia (jueces y magistrados), mientras que los segundos trabajan para la Rama Judicial en apoyo al cumplimiento de su misión pero no administran justicia.

Esta diferencia fue desarrollada por el artículo 125 de la Ley 270 de 1996, así:

Artículo 125. De los servidores de la Rama Judicial según la naturaleza de sus funciones. Tienen la calidad de funcionarios los Magistrados de las Corporaciones Judiciales, los Jueces de la República y los Fiscales. Son empleados las demás personas que ocupen cargos en las Corporaciones y Despachos Judiciales y en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial.

La administración de justicia es un servicio público esencial.

Es conveniente señalar que el Acto Legislativo 02 de 2015, «[p]or medio del cual se adopta una Reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones», dispuso en su artículo 19, modificadorio del artículo 257 de la Constitución Política de Colombia, que: «[l]a Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial».

No obstante, habida cuenta de que a la fecha no ha entrado en funcionamiento la mencionada entidad, se considera que los empleados de la Rama Judicial continúan sometidos en el plano disciplinario a la autoridad de sus respectivos superiores jerárquicos, en los términos que dispone la Ley 270 de 1996 y el Código Disciplinario Único.

Es necesario considerar también lo establecido en la Ley 734 de 2002 en relación con la titularidad de la acción disciplinaria respecto de los empleados públicos. En efecto, el Código Disciplinario Único adoptó el sistema del control disciplinario interno, mediante el cual el conocimiento y la resolución de esta especie de causas se atribuyó a dependencias, unidades u oficinas de las entidades u organismos respectivos. Sobre este punto, el artículo 76 dispone:

Artículo 76. Control disciplinario interno. 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.
[...]

²⁶ Asimismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-713 de 2008 revisó la diferencia entre funcionarios y empleados judiciales.

Parágrafo 3º. Donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquel.

Así, la Sala considera que existe armonía entre las dos normativas mencionadas (Ley 270 de 1996 y Ley 734 de 2002) en cuanto a la competencia para conocer de los procesos disciplinarios contra empleados judiciales en primera y en segunda instancia, ya que de ambas se deduce que la competencia para tramitar dichos asuntos en primera instancia corresponde al superior inmediato del investigado, y en segunda instancia al superior jerárquico (administrativo) de este (el superior del superior).

En ese orden de ideas, quien estaría llamado en principio a conocer del proceso disciplinario en contra de los empleados judiciales es el superior jerárquico, no obstante, en el marco de los procesos disciplinarios iniciados por acoso laboral se debe tomar en cuenta la competencia contenida en el artículo 12 de la Ley 1010 de 2006, pues si la víctima y el presunto acosador son funcionarios judiciales será la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura las competentes para conocer del proceso disciplinario, pero si la víctima y el presunto acosador son empleados judiciales lo será el Ministerio Público, es decir la Procuraduría General de la Nación.

5. El caso concreto

En el presente caso, el conflicto de competencias administrativas surgió como consecuencia de la queja por acoso laboral presentada por la señora Edelmira Castillo Martínez, oficial mayor del Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, en contra de los señores William Mauricio Solarte y Fabio Sebastián Acosta, oficial mayor y sustanciador del Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, respectivamente.

La decisión de la Procuraduría se fundamenta en la competencia que le ha dado la Ley 1010 de 2006 para conocer de los procesos disciplinarios que se presenten como consecuencia de una queja de acoso laboral.

En este caso, al revisar la calidad de la víctima y los presuntos disciplinados se tiene que son: dos oficiales mayores y un sustanciador del Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, teniendo así la calidad de empleados judiciales. Por lo tanto, y conforme al artículo 12 de la Ley 1010 de 2006²⁷, la Ley 270 de 1996 y la Ley 734 de 2002, la competencia para conocer de los procesos disciplinarios en el marco de una queja por acoso laboral es del Ministerio Público, es decir la Procuraduría General de la Nación, cuando se tiene la calidad de empleado judicial.

La Sala recuerda que la intervención de la Procuraduría General de la Nación en relación con los procesos disciplinarios de los empleados de la Rama Judicial es excepcional y sólo está prevista para los casos en que el Procurador General de la Nación ejerce la competencia preferente que le otorga la Constitución Política o cuando una norma legal así lo ha dispuesto, hipótesis en las cuales simplemente

²⁷ Ley 1010 de 2006: «ARTÍCULO 12. COMPETENCIA. Corresponde a los jueces de trabajo con jurisdicción en el lugar de los hechos adoptar las medidas sancionatorias que prevé el artículo 10 de la presente Ley, cuando las víctimas del acoso sean trabajadores o empleados particulares. Cuando la víctima del acoso laboral sea un servidor público, la competencia para conocer de la falta disciplinaria corresponde al Ministerio Público o a las Salas Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, conforme a las competencias que señala la ley.»

desplaza al superior jerárquico, tal como lo dispone expresamente el artículo 115 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

Así las cosas, el presente caso corresponde, precisamente, a uno de aquéllos en los cuales la ley le otorga la competencia a la Procuraduría y desplaza la competencia de la juez primera penal del circuito de Pasto. Por tal razón, la Procuraduría Provincial de Pasto es la competente para conocer de la investigación disciplinaria núm. E-2019-286462 / D-2019-1311547 adelantada, por acoso laboral, contra los señores William Mauricio Solarte y Fabio Sebastián Acosta, oficial mayor y sustanciador del Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, respectivamente.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Procuraduría Provincial de Pasto (Nariño) para conocer de la investigación disciplinaria núm. E-2019-286462 / D-2019-1311547, adelantada contra los señores William Mauricio Solarte y Fabio Sebastián Acosta, oficial mayor y sustanciador del Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, respectivamente.

SEGUNDO: REMITIR el expediente y copia de esta decisión a la Procuraduría Provincial de Pasto para lo de su competencia.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión a la juez primera penal del circuito de Pasto, a la Procuraduría Provincial de Pasto, a la señora Edelmira Castillo Martínez, al señor William Mauricio Solarte, al señor Fabio Sebastián Acosta y al Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño.

CUARTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, CPACA.

QUINTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Consejero de Estado

Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala