Fecha de recepción: 29 de agosto de 2016 / Fecha de aprobación: 10 de octubre de 2016

Revista de Derecho Público

LA COMPETENCIA JUDICIAL FRENTE A SANCIONES DISCIPLINARIAS CONSISTENTES EN RETIRO DEL SERVICIO

Román José Ortega Fernández

Artículo de reflexión

DOI: http://dx.doi.org/10.15425/redepub.37.2016.08

Universidad de los Andes
Facultad de Derecho
Rev. derecho publico No. 37
julio - diciembre de 2016. e-ISSN 1909-7778

La competencia judicial frente a sanciones disciplinarias consistentes en retiro del servicio

Resumen

El propósito de esta investigación fue determinar el juez competente para conocer de las demandas en contra de actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias de suspensión o destitución, expedidos por autoridades distintas a la Procuraduría General de la Nación. La metodología fue descriptiva, de reflexión teórica y análisis crítico; se realizó un proceso de revisión histórica de antecedentes para un marco referencial universal. Se observó que ante la omisión legislativa de la Ley 1437 de 2011, la Sección Segunda del Consejo de Estado otorgó competencia implícita, por analogía, extensión y asimilación a los Tribunales Administrativos en primera instancia para conocer de estos asuntos. Se concluyó que la asignación de competencias es de reserva constitucional y legal y que la postura del Consejo de Estado configura un defecto orgánico por falta de competencia funcional que viola el derecho a ser juzgado por un juez natural.

Palabras clave: competencia judicial, sanción disciplinaria, destitución, suspensión, omisión legislativa.

Jurisdiction over disciplinary sanctions consisting of withdrawal from service

Abstract

The purpose of this research was to determine the competent court to hear complaints against administrative acts imposing disciplinary sanctions of suspension or dismissal issued by other than the Attorney General's Office authorities. The methodology was descriptive, theoretical reflection and critical analysis, a process of historical background check for a universal frame of reference was made. It was noted that before the Legislative Omission of the law 1437 of 2011, the Second Section of the State Council implied powers granted by analogy, extension and assimilation to the Administrative Courts in the first instance to hear these matters. It was concluded that the allocation of powers is constitutional and legal reserve and that the position of the State Council set up an organic defect due to lack of functional competence that violates the right to be heard by a judge.

Keywords: Jurisdiction and Disciplinary Punishment, Dismissal, Suspension, legislative omission.

A competência judicial frente às sanções disciplinares consistentes em demissão do serviço

Resumo

O propósito desta investigação foi determinar o juiz competente para conhecer as demandas contra os atos administrativos que impõem sanções disciplinares como suspensão ou destituição, expedidos por autoridades diferentes à Procuradoria Geral da Nação. A metodologia foi descritiva de reflexão teórica e análise crítica; realizou-se um processo de revisão histórica com antecedentes para um âmbito referencial universal. Observou-se que ante a omissão legislativa da lei 1437 de 2011, A Seção Segunda do Conselho de Estado outorgou competência implícita, por analogia, extensão e assimilação dos Tribunais Administrativos em primeira instância para conhecer estes assuntos. Concluiu-se que a assinação de competências é de reserva constitucional e legal e que a postura do Conselho de Estado configura um defeito orgânico por falta de competência funcional que violenta o direito para ser julgado por um juiz natural.

Palavras chave: competência judicial, sanção disciplinar, destituição, suspensão, omissão legislativa.

La competencia judicial frente a sanciones disciplinarias consistentes en retiro del servicio*

ROMÁN JOSÉ ORTEGA FERNÁNDEZ[1]

SUMARIO

Introducción – I. ENTIDADES DEL ESTADO COMPETENTES PARA IMPONER SANCIONES DISCIPLINARIAS – *A. Sanción disciplinaria – B. Tipos de sanciones disciplinarias* – 1. Destitución e inhabilidad general – 2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial – 3. Multa – 4. Amonestación escrita – II. COMPETENCIA JUDICIAL EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA CONOCER DE LOS PROCESOS SOBRE ACTOS SANCIONATORIOS QUE IMPONEN SANCIONES DISCIPLINARIAS CONSISTENTES EN RETIRO DEL SERVICIO – *A. Competencia judicial radicada por el Consejo de Estado en los Tribunales Administrativos en primera instancia* – 1. Imposibilidad de establecer competencia judicial por analogía – 2. Competencia judicial implícita – III. OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – *A. La omisión legislativa relativa según la Corte Constitucional* – IV. LA COMPETENCIA JUDICIAL – *A. Requisitos de la competencia judicial* – 1. Asignación de competencias para administrar justicia – 2. Defecto orgánico por falta de competencia – V. CONCLUSIONES – Referencias.

---

* Cómo citar este artículo: Ortega Fernández, R. J. (Diciembre, 2016). La competencia judicial frente a sanciones disciplinarias consistentes en retiro del servicio. *Revista de Derecho Público,* (37). Universidad de los Andes (Colombia). http://dx.doi.org/10.15425/redepub.37.2016.08

1. Abogado de la Universidad Libre de Colombia, magíster en Derecho con énfasis en Procesal y Probatorio de la Universidad Sergio Arboleda, especialista en Derecho Administrativo y en Derecho Constitucional de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Docente investigador de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Humanísticas de la Fundación Universitaria del Área Andina. Correo: rortega3@areandina.edu.co.

Introducción

El presente artículo de reflexión comporta un análisis, en el que se propone como objetivo examinar la vulneración al derecho fundamental al debido proceso (juez natural), de servidores y ex servidores públicos sancionados con suspensión y destitución del cargo, por autoridades del orden nacional distintas a la Procuraduría General de la Nación, o por autoridades departamentales o municipales con potestad disciplinaria, y determinar si se configura lo que la Corte Constitucional ha denominado en su jurisprudencia *omisión legislativa relativa*. Para tal propósito se examinaron los artículos 131 y 134B del Decreto 01 de 1984 —con óptica de derecho histórica dado que ya no cuentan con vigencia—, y los artículos 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011 —esos sí vigentes desde el día 02 de julio de 2012—, que no establecieron quién es el juez competente para conocer de los procesos en contra de esos actos administrativos sancionatorios.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) prevé que los Tribunales Contencioso Administrativos y los Jueces Administrativos, conocen en única instancia de las demandas en contra de actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio (multa o amonestación escrita) impuestas por autoridades departamentales o municipales, respectivamente; no obstante, dicha ley no señaló quién es el juez competente para conocer de los procesos en contra de actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias consistentes en el retiro temporal o definitivo del cargo, impuestas por autoridades del orden nacional distintas a la Procuraduría General de la Nación, o autoridades del orden departamental o municipal con potestad disciplinaria, configurándose así una omisión legislativa relativa (en adelante OLR).

Como referente teórico se encontró que no es la primera vez que el Consejo de Estado afronta una OLR, en lo que tiene que ver con la falta de determinación acerca de cuál es la autoridad judicial competente para conocer de un asunto. Existen los dos siguientes antecedentes al respecto:

La Ley 144 de 1994 estableció el procedimiento para la pérdida de investidura de los congresistas, y en el artículo 17 consagró que eran pasibles del recurso extraordinario de revisión las sentencias mediante las cuales se hubiera decretado la pérdida de investidura de un congresista. Sin embargo, en la citada ley se configuró una OLR, por cuanto no se estableció el funcionario judicial encargado de fallar el recurso extraordinario de revisión. Según Quinche (2015) las primeras sentencias sobre pérdida de investidura no fueron susceptibles de ser controvertidas a través del recurso extraordinario, como quiera que se contaba con el recurso pero no existía el juez competente para darle el trámite respectivo. La omisión fue superada por el legislador, quien a través de la Ley 446 de 1998 radicó la competencia para conocer del recurso extraordinario de revisión

en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

En el Decreto 01 de 1984 los artículos 131 numeral 2° y 134B numeral 2°, no establecieron la autoridad judicial competente para conocer de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carecían de cuantía, en los que se controvertían actos administrativos que imponían sanciones disciplinarias cuya consecuencia comportaba el retiro temporal o definitivo del servicio. La Procuraduría General de la Nación, las personerías distritales y municipales, las oficinas de Control Interno Disciplinario y demás funcionarios con potestad disciplinaria, profirieron numerosos fallos sancionatorios con destitución y suspensión en el ejercicio del cargo, frente a lo cual muchos de los destinatarios de las sanciones impuestas demandaron los actos administrativos sancionatorios ante los Tribunales Contencioso Administrativos y Jueces Administrativos del país, a través de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho (hoy medios de control, o también, pretensiones).

En vigencia del Decreto 01 de 1984, donde se presentaba la OLR, cuantiosos procesos cursaron sobre este tema en los distintos tribunales y juzgados administrativos del país. Algunos permanecieron en etapa probatoria, alegatos de conclusión, al despacho para sentencia, inclusive, en algunos de ellos se dictó sentencia de primera instancia; sin embargo, en esos procesos se declaró la nulidad por *falta de competencia funcional del juez* (CE Contencioso, 2011, 2012, 2014). Lo anterior, conforme a la postura de la Sección Segunda del Consejo de Estado, quien mediante providencia del 12 de octubre de 2006 consideró que dicha corporación debía fallar en única instancia todos los procesos en los cuales se controvirtieran actos administrativos que aplicaran al servidor público sanción disciplinaria de destitución. En esa oportunidad se pronunció de la siguiente forma:

> En materia de competencias, con la reforma que introdujo la Ley 446 de 1998 al Código Contencioso Administrativo, no quedaron señaladas controversias como la presente, en las cuales se impugnan actos sobre sanciones disciplinarias administrativas que originan retiro del servicio, cuyas pretensiones están desprovistas de cuantía. En efecto, el artículo 131 modificado por la Ley 446 de 1998, art. 39, atribuyó a los Tribunales Administrativos privativamente y en única instancia el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en que se controviertan sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio, como la amonestación escrita. Por su parte, el artículo 42 (C. C. A. art. 134 B), atribuyó a los jueces administrativos en primera instancia, el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que carezcan de cuantía, que se originen en una relación legal y reglamentaria o cuando se controviertan actos de carácter laboral expedidos por autoridades del orden nacional. No obstante, el legislador distinguió de las

> anteriores, las controversias relacionadas con sanciones disciplinarias administrativas. Resulta en consecuencia, contrario a la lógica jurídica el hecho de que mientras el conocimiento de una sanción disciplinaria administrativa, como la amonestación escrita que responde a una falta leve culposa, corresponde privativamente y en única instancia a los Tribunales Administrativos, la destitución que se impone como consecuencia de una falta gravísima dolosa, esté radicada en los jueces administrativos. En esas condiciones, y en aplicación de las previsiones consagradas en el numeral 13 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998, se concluye que la competencia para el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro temporal o definitivo del servicio, corresponden en única instancia al Consejo de Estado. (CE Contencioso, 12 oct. 2006, A. Ordoñez).

Mediante auto del 27 de marzo de 2009 dicho tribunal dejó sentado:

> Se observa que el legislador consagró un trámite especial para los procesos en los que se controvierten sanciones disciplinarias, al radicar la competencia para conocer de los mismos en cabeza de los tribunales administrativos, privativamente y en única instancia. El trato exclusivo que se estipuló para los asuntos disciplinarios se evidencia aún más cuando se excluye del conocimiento de los propios tribunales, las sanciones que implican el retiro definitivo del servicio. **Con todo, omitió el legislador señalar expresamente quién debía asumir el conocimiento de tales asuntos** [negritas en el original]. (CE Contencioso, 27 mar. 2009, G. Arenas).

Inicialmente, en la providencia del 12 de octubre de 2006, el Consejo de Estado había estimado que tenía la competencia en única instancia, para asumir el enjuiciamiento de los actos administrativos sancionatorios sin cuantía cuya consecuencia generaba la separación transitoria o irreversible del servicio; sin embargo, posteriormente a través de auto del 4 de agosto de 2010 cambió su posición al manifestar que no importaba si el asunto era o no sin cuantía, providencia que fue complementada posteriormente a través de auto del 18 de mayo de 2011 (CE Contencioso, 2010, 2011). En esta oportunidad no fue el legislador quien resolvió la OLR; la Sección Segunda del Consejo de Estado para avocar conocimiento en este tipo de procesos, acudió a la competencia residual que en única instancia establecía el artículo 128 del código anterior, cuando del proceso que se trate no tenga asignada la competencia entre los Tribunales y los Jueces Administrativos.

Estas anotaciones sobre la problemática planteada mostraron la necesidad de un trabajo de investigación cuyos objetivos permitieran i) determinar cuál es la autoridad judicial competente para conocer de las demandas en contra de los actos administrativos que impongan

sanciones disciplinarias de suspensión o destitución, expedidos por autoridades del orden nacional, departamental o municipal distintas a la Procuraduría General de la Nación; ii) analizar si se configuraba una omisión legislativa relativa en los artículos 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011; iii) examinar si las prácticas desarrolladas por el Consejo de Estado al otorgar competencias implícitas, por analogía, extensión y asimilación en los Tribunales Administrativos constituye un ejercicio hermenéutico de la Ley 1437 de 2011, compatible con la noción de Estado de derecho que se acompase con los principios y valores constitucionales; iv) establecer si se configura un defecto orgánico por falta de competencia funcional de los Tribunales Administrativos y si el mismo estatuto procesal administrativo presenta una alternativa que permita prescindir de esa práctica; y v) concluir con unas consideraciones finales que consistan en la pertinencia de la expedición de una sentencia condicionada por parte de la Corte Constitucional o una reforma legal a los artículos 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011.

El presente trabajo se encuentra enmarcado dentro de la metodología de investigación descriptiva, de reflexión teórica y análisis crítico, basada principalmente en una revisión bibliográfica del Decreto 01 de 1984; la Ley 1437 de 2011; la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado; la doctrina nacional de autores como Valbuena (2006), Sarmiento (2008), Isaza (2009), Monroy (2010), Azula (2010), López (2012), Ruiz (2014) y Quinche (2015). Con la información compilada se emprendió un proceso de reconstrucción y revisión histórica de antecedentes constitucionales, legales, jurisprudenciales y doctrinales en Colombia, entre los años 1984-2016, revisando dos estatutos procesales administrativos (1984 y 2011); del extranjero, como referencia doctrinal, se consultó a autores como Delgadillo (1990), Aguerrea (1998) y White (2008), para la construcción de un marco referencial que permitiera un análisis más universal. En el plan de trabajo se contempló un cronograma de selección de información y material oportuno, que se enfocó hacia una delimitación pertinente del tema.

I. ENTIDADES DEL ESTADO COMPETENTES PARA IMPONER SANCIONES DISCIPLINARIAS

La Corte Constitucional ha definido el derecho disciplinario como la facultad constitucional que tiene la Administración Pública de imponer a sus propios funcionarios sanciones previamente establecidas mediante ley, buscando el logro de los fines del Estado mismo y particularmente asegurar el cumplimiento de los principios que gobiernan el ejercicio de la función pública, como son los de publicidad, imparcialidad, igualdad, celeridad, moralidad, economía y eficacia (C-030/2012, L. Vargas). La jurisprudencia constitucional ha entendido que la facultad para censurar las fallas o deficiencias provenientes de la actividad de los servidores públicos a través del derecho disciplinario, es en una prerrogativa que busca proteger al ciudadano de arbitrariedades por incumplimiento de las pautas fijadas en la ley y evitar que

quienes prestan funciones públicas lo hagan de manera negligente, desconociendo el interés general que debe orientar las actuaciones públicas. (CConst., C-500/2014, M. González).

En la estructura del Estado colombiano, distintas autoridades fueron revestidas por la Constitución Política y la ley de potestad disciplinaria. Verbigracia, con fundamento en los artículos 217 y 218 constitucionales se establecieron los regímenes disciplinarios de la fuerza pública, el artículo 253 consagra el régimen disciplinario de la Fiscalía General de la Nación, y según el artículo 269 la potestad disciplinaria se encuentra radicada como expresión del control interno, el cual es ejercido por todas y cada una de las entidades que forman parte del Estado. En desarrollo de la norma constitucional, la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) en su artículo 2º establece que las oficinas de control disciplinario interno y funcionarios con potestad disciplinaria de todas las entidades del Estado conocerán de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

El artículo 277 numeral 7° de la Constitución Política prescribe que la Procuraduría General de la Nación, a través del procurador general de la nación, los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público como personeros distritales o municipales, ejercen función disciplinaria sobre los servidores públicos, inclusive, sobre los elegidos popularmente, otorgándoles además el poder disciplinario preferente. También tiene potestad disciplinaria la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, creada mediante el Acto Legislativo 02 del 01 de julio de 2015 (*Reforma al equilibrio de poderes*), en remplazo de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para investigar y sancionar a los funcionarios y empleados de la rama judicial y a los abogados en ejercicio de la profesión. Sin embargo, en este trabajo de investigación no se hará mención a este nuevo órgano estatal, por cuanto sus decisiones son sentencias judiciales, las cuales son excluidas del control que realiza el juez de lo contencioso administrativo. Los fallos disciplinarios expedidos por las entidades y funcionarios del Estado competentes para imponer sanciones disciplinarias son auténticos actos administrativos, susceptibles de ser enjuiciados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de los medios de control de nulidad, y nulidad y restablecimiento del derecho.

A. Sanción disciplinaria

Autores extranjeros consideran que la sanción disciplinaria es “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal”. (García, 1974, citado por Delgadillo, 1990). También la definen como “un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido”. (Garrido, 1986, citado por Delgadillo, 1990). Ahora bien, en el desarrollo de los procesos disciplinarios, los destinatarios de la ley disciplinaria pueden estar sujetos a

distintos tipos de sanciones dependiendo de la falta en la que incurran.

B. Tipos de sanciones disciplinarias

El artículo 3° de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), establece que constituye falta disciplinaria acreedora de sanción para el servidor, ex servidor público y particulares en los casos que establece la ley, la extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, el incumplimiento de deberes, la incursión en prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses. El Código Disciplinario Único en su artículo 44 establece como sanciones a sus destinatarios las siguientes.

1. Destitución e inhabilidad general

Esta sanción es la más severa y se encuentra tipificada para faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima; conlleva la terminación de la relación del servidor público con la Administración y la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función por el término señalado en el fallo disciplinario, el cual, según el artículo 46 ibídem puede ser de 10 a 20 años, es decir, entraña el retiro definitivo del servicio. Aguerrea (1998) la describe como "una de las medidas disciplinarias que consulta el actual ordenamiento estatutario, de naturaleza expulsiva, opuesta conceptualmente a las otras dos sanciones, la censura por escrito y la multa, que tienen una finalidad correctiva". (p. 18).

2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial

De acuerdo a lo planteado por Isaza (2009), la sanción de suspensión implica la separación temporal del ejercicio del cargo y la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier puesto distinto de aquel por el término estipulado en el fallo; señala, además, que esta sanción goza de una característica propia en lo que tiene que ver con la posibilidad de imponerla y hacerla efectiva únicamente a los servidores públicos cuando mantengan vigente su vinculación con la administración pública, lo cual comporta la interrupción del ejercicio de funciones y el pago de emolumento durante el término por el cual sea impuesta. Este tipo de sanción es impuesta cuando se incurre en faltas graves dolosas o gravísimas culposas y faltas graves culposas, y puede ser de 1 a 12 meses según lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 46 del Código Disciplinario Único.

3. Multa

Isaza (2009) conceptúa sobre la sanción de multa de la siguiente forma:

> La multa es una sanción de carácter pecuniario tendiente a afectar al funcionario en sus intereses económicos, aunque no implica para la administración carácter indemnizatorio o resarcitorio, sino mayor esfuerzo correctivo para la adaptación del destinatario del castigo a las exigencias del servicio. (p. 222).

Se impone esta sanción cuando se incurre en faltas leves dolosas, y no puede ser inferior al valor de 10, ni superior al de 180 días del salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta, según el inciso 3° del artículo 46 del Código Disciplinario Único.

4. Amonestación escrita

Esta sanción es la más benigna de todas y se impone cuando se cometen faltas leves culposas. Tiene como consecuencia un llamado de atención formal y por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida del sancionado. Isaza (2009, p. 224) la define con una característica esencial, que corresponde al aspecto moral para el servidor público sancionado, pues el llamado de atención que le hace la autoridad sancionadora tiene una finalidad correctiva, para que este adecúe su conducta a las necesidades del servicio.

II. COMPETENCIA JUDICIAL EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA CONOCER DE LOS PROCESOS SOBRE ACTOS SANCIONATORIOS QUE IMPONEN SANCIONES DISCIPLINARIAS CONSISTENTES EN RETIRO DEL SERVICIO

El Congreso de la República promulgó la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. El artículo 149 numeral 2° inciso 2° dispuso lo siguiente:

> **Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia**. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:
> (...)
> 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional.
>
> *También conocerá de las demandas que en ejercicio de la indicada acción, y sin atención a la cuantía se promuevan en contra de los actos expedidos por el Procurador General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario y las demás decisiones que profiera como supremo Director del Ministerio Público.* [Negritas en el original, cursivas añadidas].

La norma anteriormente citada dispone que el Consejo de Estado en única instancia es el competente para conocer de las demandas en contra de los actos proferidos por el Procurador General de la Nación, y el artículo 151 numeral 2° ibídem consagra:

> **Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia**. Los Tribunales Administrativos conocerán de los

> siguientes procesos privativamente y en única instancia:
> (...)
> 2. *De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en que se controviertan sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio, impuestas por las autoridades departamentales.* [Negritas en el original, cursivas añadidas].

La disposición consagra expresamente que los Tribunales Contencioso Administrativos en única instancia, son competentes para conocer de las demandas que versen sobre actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias de multa y amonestación escrita, impuestas por autoridades departamentales por cuanto no originan separación temporal o definitiva del servicio.

El artículo 154 numeral 2° de la Ley 1437 de 2011 prescribe:

> **Artículo 154. Competencia de los jueces administrativos en única instancia**. Los jueces administrativos conocerán en única instancia:
> (...)
> 2. *De la nulidad y restablecimiento del derecho que carezca de cuantía, en que se controviertan sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio, impuestas por las autoridades municipales.* [Negritas en el original, cursivas añadidas].

El precitado artículo le asigna en única instancia a los jueces administrativos, la competencia para conocer de las demandas en contra de actos administrativos sancionatorios con multa y amonestación escrita, impuestos por autoridades municipales. Lo anterior, por cuanto su consecuencia no significa la separación temporal o definitiva del servicio.

A su vez, el artículo 152 numeral 3° establece:

> **Artículo 152. Competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia**. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:
> (...)
> 3. *De los de nulidad y restablecimiento del derecho* en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes*, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación.* [Negritas en el original, cursivas añadidas].

En este caso, la ley no hace referencia al tipo de sanción, por lo tanto, tiene competencia en primera instancia para conocer de procesos en contra de actos administrativos que impongan sanciones de destitución, suspensión, multa y amonestación escrita.

Sin embargo, si bien la Ley 1437 de 2011 estableció que el Tribunal Contencioso Administra-

tivo y el juez administrativo en única instancia conocen de las demandas contra sanciones disciplinarias distintas a la separación temporal o definitiva del servicio impuestas por autoridades departamentales o municipales respectivamente, no previó cuál es la autoridad judicial competente para conocer de demandas contra sanciones disciplinarias consistentes en separación transitoria o decisiva del servicio, es decir, destitución y suspensión impuestas por autoridades del orden nacional distintas a la Procuraduría General de la Nación o por autoridades departamentales o municipales, configurándose así lo que la Corte Constitucional ha calificado como una OLR. Para vislumbrar la ocurrencia de la OLR en la Ley 1437 de 2011, es del caso plantear el siguiente interrogante:

¿Cuál es el juez competente para conocer de las demandas en contra de actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias que impliquen retiro del servicio, expedidos por autoridades del orden nacional distintas a la Procuraduría General de la Nación o autoridades departamentales o municipales?

La Ley 1437 de 2011 omitió la competencia judicial para este tema específico. Ante la omisión establecida en la ley se formula el siguiente ejemplo:

Un docente de un municipio resulta sancionado por la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía Municipal con amonestación escrita, la cual no implica retiro temporal o definitivo del servicio, por lo tanto, según el artículo 154 num. 2° de la Ley 1437 de 2011, el asunto es de conocimiento en única instancia del juez administrativo.

El mismo profesor, en otro proceso disciplinario, es sancionado por la misma Oficina de Control Disciplinario Interno, con destitución, lo cual implica retiro definitivo del servicio.

¿Cuál es el funcionario judicial que debe conocer del proceso en contra de ese acto administrativo?

Ninguna autoridad judicial es competente. La omisión es incompatible con la Constitución Política, por cuanto nuestra Carta Fundamental preceptúa que a todos los habitantes en Colombia les asiste la protección constitucional de procurar de los jueces en situaciones de igualdad, la integridad del orden jurídico, la restitución de sus derechos e intereses, de conformidad con las normas convencionales, constitucionales y legales.

A. Competencia judicial radicada por el Consejo de Estado en los Tribunales Administrativos en primera instancia

Ante la omisión de la ley, el Consejo de Estado ha querido subsanar la situación a través de autos en los cuales, en una primera etapa, años 2013 y 2014, radicó por analogía la competencia en los Tribunales Administrativos en primera instancia, de los procesos donde se pretenda enjuiciar actos administrativos generadores de reproche disciplinario, que con-

lleven el cese temporal o terminante del cargo ocupado, impuestos por las Oficinas de Control Disciplinario Interno del orden nacional o autoridades del orden departamental y municipal. Al respecto ha dicho:

> En tal virtud, los artículos 151 numeral 2 y 154 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, establecen que los Tribunales Contencioso Administrativos y Juzgados Administrativos serán competentes, en única instancia, atendiendo a la autoridad que lo expide, es decir, funcionarios de la Procuraduría diferentes al Procurador General de la Nación o a autoridades municipales, para conocer de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se controviertan actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias "distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio". De las reglas específicas de competencia que establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respecto a los actos administrativos expedidos en ejercicio del control disciplinario, se puede concluir lo siguiente:
>
> Los procesos promovidos contra actos administrativos expedidos por oficinas de control disciplinario interno o funcionarios con potestad para ello en las Ramas, Órganos y Entidades del Estado, que impliquen el retiro temporal o definitivo del servicio, son competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia.
>
> Lo anterior en razón a que el ejercicio del control disciplinario que ejercen *las oficinas de control disciplinario interno o funcionarios con potestad para ello en las Ramas, Órganos y Entidades del Estado, en los casos en que la sanción implica retiro temporal o definitivo del servicio es equiparable al que ejercen "los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación", que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son competencia del Tribunal Administrativo en Primera instancia.*
>
> *Adviértase que la analogía solo se refiere a los actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias que implican retiro temporal o definitivo del servicio dado que los que aplican sanciones "distintas", como la amonestación, tienen regla específica de competencia* en los numerales 2 de los artículos 151 y 154 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (CE Contencioso, 2013, 2014). [Cursivas añadidas].

La interpretación efectuada por el Consejo de Estado a los artículos 151 numeral 2 y 154 numeral 2, no se ajusta a los principios constitucionales cuando indica: "atendiendo a la autoridad que lo expide, es decir, funcionarios de la Procuraduría diferentes al Procurador General o a autoridades municipales", por cuanto estos establecen que los Tribunales y Juzgados Administrativos asumen en única instancia los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de actos admi-

nistrativos que apliquen sanciones que no dispongan separación transitoria o definitiva del cargo. Además, porque las normas citadas de ninguna forma hacen alusión a funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, porque para la única instancia, las normas únicamente establecieron la competencia para juzgar actos sancionatorios expedidos por autoridades departamentales y municipales, y es claro que la Procuraduría General de la Nación es un órgano de control del orden nacional, independientemente de que atendiendo al sistema administrativo de la desconcentración existan procuradurías regionales y provinciales en todo el territorio nacional.

La Ley 1437 de 2011 únicamente estableció el juzgamiento de las actuaciones disciplinarias proferidas por funcionarios de la Procuraduría General de la Nación en cabeza de los Tribunales Administrativos en primera instancia, no en única instancia como lo quiere hacer ver la máxima Corporación de lo contencioso administrativo. Durante la vigencia del anterior código, la Sección Segunda para asumir en única instancia la competencia en estos asuntos acudió al numeral 13 del artículo 128, donde se establecía que los procesos que no fueran de conocimiento de los Tribunales y Jueces Administrativos le correspondían al Consejo de Estado en única instancia; empero, bajo la vigencia del nuevo Código, en el numeral 14 del artículo 149 se establece una regla idéntica según la cual el Consejo de Estado es competente para conocer de todos los asuntos "para los cuales no exista regla especial de competencia". Frente a la nueva disposición la Corporación modifica su postura y manifiesta que no es viable la aplicación de esta norma, con el objetivo de no asumir el conocimiento de estos asuntos.

1. Imposibilidad de establecer competencia judicial por analogía

Bobbio (1992), citado por Cárdenas (2010), se refiere a la analogía como mecanismo de interpretación, al indicar que existe una norma general inclusiva que le permite al operador judicial colmar lagunas acudiendo a normas que regulen casos similares, y que estas son consecuencia de la ausencia de normas prohibitivas y permisivas positivas. La Corte Constitucional mediante sentencia T-960 de 2002 ha establecido que la analogía se predica de la interpretación de disposiciones, a efectos de aplicar la misma norma a dos casos, uno de los cuales está previsto como supuesto de hecho de la norma y el otro al similar (argumento *a simili*). La competencia judicial es reglada y de estricta interpretación, ajena a cualquier tipo de analogía por cuanto conlleva una de las principales funciones de la soberanía como es la de administrar justicia.

En el año 2014, la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante posturas distintas, pero con un mismo fin, no asumir la competencia y radicarla en los Tribunales Administrativos en primera instancia, no unificó criterios al respecto, y cuando parecía que abandonaba la tesis de radicación de competencia por analogía, a través de providencia del 26 de junio de

2014, acudió a la figura de la extensión, interpretando que:

> En relación al asunto en estudio, se encuentra que no existe regla específica de competencia para conocer del presente medio de control, por cuanto los fallos sancionatorios aquí acusados, fueron proferidos por la Oficina de Control Disciplinario Interno del Departamento de Policía Quindío y la Policía General, las cuales son autoridades disciplinarias del orden nacional, diferentes a la Procuraduría General de la Nación.
>
> Así las cosas, *la competencia para casos como este, le es atribuida a los tribunales administrativos en primera instancia, toda vez que lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 152 del* CPACA*, antes mencionado, se hace extensivo a aquellas demandas* de nulidad y restablecimiento del derecho *en que se controvierten actos sancionatorios proferidos por cualquier oficina o autoridad disciplinaria del orden nacional*, sin atención de la cuantía. [Cursivas añadidas].

Sin embargo, meses después la misma sección vuelve y radica competencia por analogía a los Tribunales Administrativos en primera instancia, cuando mediante providencia del 29 de agosto de 2014 ratifica:

> Adviértase que la analogía solo se refiere a los actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias que implican retiro temporal o definitivo del servicio dado que los que aplican sanciones "distintas", como la amonestación, tienen regla específica de competencia en los numerales 2 de los artículos 151 y 154 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente, a partir del año 2015 el Consejo de Estado reitera y evidencia la omisión legislativa cuando al analizar el artículo 152 de la Ley 1437 dice:

> La transcripción evidencia que no quedó textualmente definido el tema en cuestión, es decir la competencia para conocer demandas incoadas en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de carácter disciplinario, que impongan sanciones que conlleven el retiro temporal o definitivo del servicio, emanadas de autoridades del orden nacional, diferentes a la Procuraduría General de la Nación. (CE Contencioso, 14 abr., 12 may., 04 ago., 2015).

En las mismas providencias parece abandonar definitivamente la tesis de la analogía, en la cual, además de reafirmar la omisión, decide:

> Ante tal vacío normativo se debe entender que la voluntad del Legislador consistió en fijar el estudio de las decisiones disciplinarias proferidas por autoridades del orden nacional (asimilándolos a los demás funcionarios del Ministerio Público), a los Tribunales Administrativos en primera instancia, encaminando así el estudio de las decisiones del Procurador General de la Nación en única

> instancia al máximo tribunal de lo contencioso administrativo. (CE Contencioso 14 abr., 12 may., 04 ago., 2015).

En la posición actual del Consejo de Estado se acude al criterio de la voluntad del legislador y a la asimilación a los demás funcionarios del Ministerio Público, sin embargo, la citada asimilación se refiere únicamente a decisiones disciplinarias proferidas por autoridades del orden nacional, dejando por fuera a las decisiones disciplinarias expedidas por autoridades del nivel departamental y municipal, las cuales no entran en la asimilación de la Corporación a los demás funcionarios del Ministerio Público, es decir, reafirma la omisión pero solo la subsana para autoridades del orden nacional. Esta postura actual es reiterada mediante providencias del 14 de abril de 2015, 12 de mayo de 2015 y 4 de agosto de 2015.

2. Competencia judicial implícita

El Consejo de Estado al acudir al criterio teleológico de la voluntad del legislador, implícitamente le asignó la competencia a los Tribunales Administrativos en primera instancia, concepto que para Molina y Mata (2013, p. 24) proviene de la jurisprudencia federal norteamericana, que posteriormente fue utilizada por los tribunales internacionales para la resolución de los conflictos:

> La competencia implícita se obtiene, pues, por paralelismo o asimilación en un determinado ámbito o problema con relación a lo que ya se tiene en otro sector, del cual ambos entornos competenciales, el de atribución y el implícito, participan de una misma y única entidad. (p. 25).

De igual forma, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su jurisprudencia comunitaria ha reconocido la existencia de competencias implícitas en diversas situaciones y por ello, producto del ejercicio de competencias implícitas, ha adoptado actos comunitarios no tipificados por los tratados y animados de variada fuerza jurídica, que la doctrina ha catalogado dentro de la categoría de actos atípicos.

En un Estado social de derecho como el nuestro, de acuerdo al artículo 6° constitucional, los ciudadanos pueden hacer lo que no se encuentre prohibido por la Constitución y la ley, es decir, les basta tener conciencia de que su actuar no se encuentra prohibido para poder realizarlo, mientras que los servidores públicos, incluidos jueces y magistrados, actúan siempre con competencias limitadas, lo que indica que para que estos puedan actuar necesitan exponer la norma que los faculte para ello; si no existe esa norma, esa actuación está prohibida, lo cual equivale al rechazo del acto proferido porque carece de autoridad previa y claramente definida por norma positiva para actuar en la materia correspondiente, y porque las competencias de la autoridad judicial son siempre expresas y explícitas, no existiendo para ello competencias implícitas ni por analogía, de acuerdo a lo establecido en los artículos 122 y 123 de la Carta Fundamental.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-319 de 2007 se ha pronunciado diciendo:

> En este mismo orden de ideas, en un Estado de Derecho no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión, porque ello permitiría que la autoridad pública se atribuya competencias según su voluntad y capricho, trazándose los límites de su propia actividad, invadiendo la órbita de actuación de las otras autoridades, abusando del poder y cercenando los derechos y libertades públicas. Situaciones estas en contravía del Estado de Derecho como principio constitucional.
>
> La exigencia de que en un Estado de Derecho las competencias tengan que ser expresas se fundamenta en la necesidad de establecer reglas de juego claras entre las autoridades y los gobernados, con el fin de salvaguardar y proteger las libertades y demás derechos y bienes de las personas y, en últimas, evitar la arbitrariedad de los gobernantes y de los órganos estatales. [Negritas en el original].

El Consejo de Estado, al analizar el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de los árbitros, determinó que este es restringido y si no existe cláusula compromisoria, pacto o compromiso, no es posible que estos ejerzan la jurisdicción que autoriza el último inciso del artículo 116 de nuestra Constitución. Al respecto concluye:

> De allí que el traslado de jurisdicción y ejercicio de competencia requiere una "[...] estricta sujeción a los linderos que clara y expresamente señalan la Constitución y la ley [...]" al punto que el juez excepcional debe poseer competencias explícitas, que en ningún caso pueden ser sobreentendidas o implícitas. (CE Contencioso Administrativo, 7 mar. 2012).

La radicación de competencia por parte del Consejo de Estado a los Tribunales Administrativos puede generar serias problemáticas conceptuales dentro del sistema judicial colombiano, en la medida que asigna una competencia no señalada de forma expresa en la Ley 1437 de 2011. Dicha práctica, pese al carácter interpretativo que la Corporación ha tratado de asignarle, representa instancias de creación judicial que no coinciden con las exigencias del Estado social de derecho.

III. OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Para Sarmiento (2008), definir el concepto de omisión legislativa no ha sido una tarea fácil por su escaso desarrollo doctrinal, por lo que autores europeos y centroamericanos han intentado hacerlo. El profesor Díaz (2001) lo define como "aquel silencio legislativo (o aquella regulación legislativa incompleta o parcial) que produce consecuencias no queridas por la Constitución, y por tanto puede considerarse que es objeto de una prohibición constitucional" (citado por Sarmiento, 2008, p. 168). Por su parte, Bidart (1997, citado por Arenas, 2014) expresa que la

omisión legislativa significa incumplir los mandatos constitucionales que son de carácter permanente y concreto, y para que esta se considere inconstitucional no puede reducirse a un simple no hacer, por cuanto se requiere incumplir lo que el legislador se encontraba constitucionalmente obligado.

A. La omisión legislativa relativa según la Corte Constitucional

La Corte Constitucional ha establecido la posibilidad de que una ley resulte violatoria de la Constitución Política no solo por su contenido material, sino por la ausencia de mandatos legales indispensables para realizar la preceptiva constitucional frente al tema específico. Dicha circunstancia es la que ha desarrollado la jurisprudencia constitucional bajo la denominación de *omisión legislativa relativa*, la cual se configura cuando existe un desarrollo legal, pero este presenta unas insuficiencias o carencias que se oponen a la Constitución Política. Según Sarmiento (2008, p. 204), estas "se verifican cuando una norma desarrolla la Carta Fundamental de manera parcial, incompleta o defectuosa desde el punto de vista de la misma Constitución". Al respecto la Corte Constitucional ha dicho:

> Esta Corporación también ha dicho que para que la juez constitucional pueda declarar la inexequibilidad por omisión se requiere que la norma excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico; c) que dicha exclusión no obedezca a una razón objetiva y suficiente; d) que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma y; e) que la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador. (C-427/2000, V. Naranjo).

El legislador al promulgar la Ley 1437 de 2011 prescindió de varios elementos que, por no existir, hacen la norma contraria a la Constitución Política, ya que se desconoce el derecho fundamental al debido proceso (juez natural). En este sentido, para que se estructure una OLR la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1011 de 2008, ha indicado que deben reunirse los siguientes requisitos:

1. **Existencia de una norma frente a la cual se predica la omisión**

   En efecto, la OLR se puntualiza contra los artículos 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011, que establecen la competencia de los Tribunales Contencioso Administrativos y los Jueces Administrativos, en primera instancia.

2. **Que la norma omita incluir un ingrediente o condición que resulte esencial para armonizar la ley con los mandatos de la Carta Política**

   En este caso, la ley excluye de sus consecuencias jurídicas la competencia para conocer de las demandas instauradas a

través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias cuya consecuencia sea la separación temporal o definitiva del servicio, expedidos por autoridades del orden nacional distintas a la Procuraduría General de la Nación, o autoridades del nivel departamental o municipal con potestad disciplinaria.

3. Que la omisión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente

Se considera que la exclusión de los servidores públicos y demás destinatarios de la ley disciplinaria, cuya situación fáctica se subsuma en el problema planteado, carece de razón suficiente, pues no se aprecia motivo constitucional válido que justifique la ausencia de consagración de la competencia en esos casos, omisión que involucra el incumplimiento de un deber constitucional del legislador.

4. Que la falta de justificación genere para los casos excluidos de regulación legal, una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma

En este caso, el legislador cuando adoptó la Ley 1437 de 2011 excluyó expresamente a un grupo de servidores públicos y demás destinatarios de la ley disciplinaria, mientras que a los sancionados por la Procuraduría General de la Nación con cualquier tipo de sanción, o por las Oficinas de Control Interno Disciplinario de cualquier orden, con sanciones que no impliquen suspensión o destitución, sí les estableció quién era el juez competente para conocer de las demandas frente a ese tipo de actos administrativos.

5. Que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador

El legislador colombiano, según el artículo 150 numeral 2° de la Constitución Política, tiene la obligación de hacer las leyes y expedir códigos, y si bien es cierto el Congreso de la República expidió la Ley 1437 de 2011, omitió regular una cuestión específica de competencia que vulnera el derecho al debido proceso (juez natural) de un grupo de servidores públicos y demás destinatarios de la ley disciplinaria. La OLR se predica entonces de los artículos 152 y 155, disposiciones que si bien en principio por sí mismas no son inconstitucionales, resultan ser contrarias a la Constitución, porque su regulación incompleta genera discriminaciones y porque las consecuencias jurídicas de ella no se extienden a supuestos de hecho iguales o análogos a los que contemplan las normas acusadas, y por no comprender ingredientes o condiciones indispensables para la armonización de su enunciado normativo con los mandatos de la Constitución Política.

El profesor Ruiz (2013, pp. 281-283) considera que el Poder Legislativo es responsable

ante una omisión legislativa relativa por cuanto deja a los particulares sin medios efectivos de defensa, aclarando que ello no significa que la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes sea un requisito *sine qua non* para declarar responsable al legislador, por cuanto su fundamento gravita en la noción de daño antijurídico, la cual se apoya en los principios de solidaridad y de igualdad, y no en la idea de la actividad ilícita del legislador. La Corte Constitucional ha aceptado que las disposiciones acusadas por omisión legislativa relativa se pueden ajustar a la Constitución Política, mediante la adopción de una sentencia que extienda sus consecuencias a los supuestos excluidos o no regulados de manera injustificada, es decir, se debe dictar una sentencia integradora, que condicione la exequibilidad del precepto acusado a que se entienda que él consagra el supuesto o los eventos excluidos y que lo hace contrario al texto constitucional. (CConst., C-555/1994, E. Cifuentes; C-864/2008, M. Monroy; C-449/2009, J. Henao).

IV. LA COMPETENCIA JUDICIAL

Para el profesor Azula (2010) el vocablo competencia tiene su génesis en el latín *competere*, que significa atribuir, incumbir, corresponder, estar investido de autoridad para ciertos asuntos, y concluye que el anterior concepto resalta el origen legal de la competencia y constituye el ejercicio de la jurisdicción, la cual es un acto de soberanía del Estado atribuida a uno de sus órganos con la finalidad de administrar justicia. El artículo 143 del antiguo Código Judicial definía la competencia como "la facultad que tiene un Juez o Tribunal para ejercer, por autoridad de la ley, en determinado negocio, la jurisdicción que corresponde a la República." Un sector de la doctrina nacional ha dicho que la competencia "es el segundo de los límites de la jurisdicción y el más importante, pues en virtud de ella se sabe exactamente cuál de todos los funcionarios que tiene jurisdicción es el indicado para conocer de determinado asunto". (López, 2012, p. 205). A su vez, la doctrina internacional, liderada por el profesor Couture (1966), explica:

> La competencia es una medida de jurisdicción. Todos los jueces tienen jurisdicción, pero no todos los jueces tienen competencia para conocer de determinado asunto. Un juez competente es, al mismo tiempo, un juez con jurisdicción; pero un juez incompetente es un juez con jurisdicción y sin competencia. La competencia es el fragmento de la jurisdicción atribuido a un juez. (Citado por López, 2012, p. 205).

Para Mattirolo (1930) la competencia "es la medida como se distribuye la jurisdicción entre las distintas autoridades judiciales". (citado por López, 2012, p. 205). La Corte Constitucional colombiana ha definido la competencia como la potestad que exterioriza el juez para ejercer, por ministerio de la ley, una determinada función ajustada a aquellos aspectos preestablecidos por el legislador, de acuerdo a los criterios de naturaleza del hecho, lugar, y calidad de los sujetos procesales. (C-208/ 1993, H. Herrera).

A. Requisitos de la competencia judicial

La doctrina ha establecido como requisitos fundamentales para establecer la competencia judicial, la previsibilidad y el principio de legalidad. Con respecto al requisito de previsibilidad Moscoso (2011, p. 288) ha manifestado:

> Un concepto relacionado con el principio de proximidad razonable es el de "previsibilidad" en el título de jurisdicción. Cuando hablamos de proximidad también realizamos un juicio sobre el grado de previsibilidad en el sistema. En efecto, el sistema de distribución de competencias jurisdiccionales debe ser previsible para las partes.

El principio de legalidad es uno de los requisitos *sine qua non* para asignar la competencia judicial. Por eso, cuando White (2008) estudió este principio con respecto a la competencia judicial dijo: "La competencia se caracteriza porque debe estar establecida por medio de una ley. Le toca al (a la) legislador(a) hacer la delimitación en materia de competencia". (p. 33). La competencia se encuentra regida por principios, dentro de los cuales se destaca en primer lugar el principio de legalidad, el cual dentro del Estado de derecho significa que la competencia judicial es determinada por la ley. El legislador está autorizado por la Constitución Política para establecer la competencia de todos los jueces de la República, teniendo como factores la cuantía o el territorio, sin embargo, esa facultad constitucional debe ejecutarse dentro de los parámetros establecidos por el Constituyente, entre los que se encuentran el de garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales de todas las personas, en el *sub judice*, el derecho al debido proceso (juez natural).

Para Valbuena (2006), aunque el legislador ostenta un extenso margen de configuración legislativa, dicha función constitucional es altamente compleja en el sentido de que al hacer el reparto de competencia entre los distintos jueces debe garantizarse prioritariamente el derecho fundamental al debido proceso y el acceso efectivo a la administración de justicia. El artículo 229 constitucional provee de garantías a cualquier persona para ejercer el derecho de acudir ante los jueces siendo parte en un proceso que termine con una providencia ejecutoriada, cuyos argumentos se sustenten en las fuentes establecidas en el artículo 230 de la Constitución Política. Por lo anterior es que López (2012) afirma:

> Cuando una persona acude al Estado para que se le administre justicia, sabe que esa función usualmente corresponde a los jueces; pero son tantos los jueces ubicados en todo el territorio nacional, que es preciso saber cuál de todos ellos es el llamado a ejercer su jurisdicción frente al caso concreto; son las normas reguladoras de la competencia las que determinan e indican exactamente al asociado el juez que debe administrar justicia frente a cada caso en particular. (p. 205).

1. Asignación de competencias para administrar justicia

La Constitución Política de 1991 en sus artículos 121 y 123 consagra que ningún servidor público ejercerá funciones y competencias que no se encuentren previamente establecidas en la Constitución y la ley, por tanto, para que las autoridades judiciales puedan ejercer una función, esta debe estar atribuida de manera previa y expresa. El Constituyente estableció la cláusula general de competencia en cabeza del legislador para estipular las diferentes tareas, funciones y competencias de las autoridades y órganos del Estado. Fue así como en el artículo 150 numeral 23 radicó en el Congreso de la República la función constitucional para "expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas". Esta atribución toma especial relevancia en la expedición de normas dirigidas a definir la estructura de la administración de justicia, regular los procedimientos y fijar las competencias, estableciendo cuál es la autoridad judicial a quien le corresponde resolver un litigio determinado, en los términos del artículo 228 de la Constitución que dice: "La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes." En la sentencia C-111 de 2000, la Corte Constitucional señaló que las atribuciones en cabeza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo son una competencia estrictamente legal, por cuanto la Constitución guardó silencio en ese punto específico. Dijo entonces la Corte:

> Se puede concluir, entonces, que el constituyente de 1991 no hizo mención específica del objeto de la jurisdicción contencioso administrativa (Consejo de Estado, tribunales administrativos y juzgados administrativos); por lo tanto, es necesario aceptar que esa actividad fue atribuida al legislador para que otorgue el respectivo desarrollo legal, como en efecto ocurre en el Código Contencioso Administrativo, artículo 82.
>
> Si bien es cierto que de conformidad con ese desarrollo legal constituye materia de juzgamiento de la jurisdicción contencioso administrativa, las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado, también lo es que el legislador en ejercicio de la libertad política de configuración de normas jurídicas y en armonía con los artículos 150-23 y 228 superiores, ya aludidos en su contenido, tiene un amplio margen de decisión para distribuir una competencia judicial dentro de las distintas jurisdicciones estatales, a fin de que una precisa autoridad judicial ejerza la jurisdicción del Estado en un asunto previamente señalado, bajo estrictos contornos de protección de la vigencia y primacía del debido proceso. (CConst., C-111/2000, A. Tafur).

Según la doctrina y la jurisprudencia citada, en materia de competencia judicial las reglas deben ser claras entre las autoridades y los ciudadanos, cuya legítima finalidad debe ser preservar los derechos y bienes de las personas y evitar actuaciones caprichosas y arbitrarias. No obstante, las atribuciones y competencias

de los órganos estatales en un Estado social de derecho no solo deben ser constitucionales o legales, sino, igualmente, preexistentes y explícitas.

2. Defecto orgánico por falta de competencia

El principio del juez natural se encuentra consagrado en el artículo 29 de nuestra Constitución Política y en el artículo 8 numeral primero de la Convención Americana de Derechos Humanos; a partir de estos se establece quién es el idóneo por designio constitucional o legal, para conocer de determinados asuntos. En ese orden, se consagra como derecho humano fundamental la garantía de que las personas únicamente puedan ser juzgadas por el competente previamente fijado, por cuanto toda competencia debe ser reglada, lo cual es sinónimo de respeto al derecho del debido proceso. La Corte Constitucional ha desarrollado una abundante jurisprudencia sobre el denominado defecto orgánico, para efectos del estudio de los requisitos específicos de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, y manifiesta que se está en presencia de este en aquellos casos en que el funcionario judicial al expedir una providencia carece de manera absoluta de la competencia para hacerlo. Al respecto ha dicho:

> Este criterio de procedibilidad se configura cuando la autoridad que dictó la providencia carecía, en forma absoluta, de competencia para conocer de un asunto. Así entonces, es necesario precisar que cuando los jueces desconocen su competencia o asumen una que no les corresponde, sus decisiones son susceptibles de ser excepcionalmente atacadas en sede de tutela, pues no constituyen más que una violación al debido proceso. (CConst., T-267/2013, J. I. Palacio).

Una de las hipótesis del tribunal constitucional colombiano para que se configure el defecto orgánico, consiste en que funcionalmente la autoridad judicial extralimite sus competencias constitucionales y legales. Sobre este particular en la sentencia SU-565 de 2015 manifestó:

> Al haber remitido las diligencias a las autoridades judiciales de menores y al haber estas asumido la competencia que no tenían se desconoció el principio constitucional de juez natural, que hace parte del debido proceso, y se incurrió en un defecto orgánico, porque el asunto ha sido tramitado por una autoridad judicial que carece de manera absoluta de competencia para ello. (CConst., SU-565/2015, M. González).

El Consejo de Estado, en aplicación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el defecto orgánico, mediante fallo de tutela protegió el derecho al debido proceso y a ser juzgado por el juez natural, en un asunto con fundamentos fácticos muy similares al problema de investigación aquí planteado. Se trató de la demanda que conoció el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Bogotá, ante el cual se solicitó la declaratoria de nulidad de una decisión que sancionó con destitución e inhabilidad a una servidora pública, por con-

siderar que había falta de competencia, pues de conformidad con las providencias del 12 de octubre de 2006 y del 27 de marzo de 2009, proferidas por el Consejo de Estado, citadas en este trabajo, los asuntos relacionados con actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias que implican la destitución o la suspensión del cargo, proferidos por autoridades del orden nacional, correspondían en forma privativa a la Sección Segunda del Consejo de Estado. Al respecto el Consejo de Estado concluyó:

> En consecuencia, es evidente que, si la señora Adriana Maribeth Fedullo Rumbo pretendía la nulidad del fallo disciplinario que la destituyó del cargo y la sancionó con destitución e inhabilidad general por el término de doce años, el estudio del proceso correspondía a la Sección Segunda del Consejo de Estado, en única instancia y de manera privativa, aunque la cuantía estuviera tasada en cien salarios mínimos. Entonces, como el juez natural del caso, en el *sub examine* es el Consejo de Estado, es evidente que se configuró el defecto orgánico alegado por la Procuraduría General de la Nación y, en consecuencia, se impone confirmar la sentencia de la primera instancia. (CE Contencioso, 05 jul. 2012, H. F. Bastidas).

Como se observa, el derecho a ser juzgado por el juez natural del caso es uno de los elementos esenciales del debido proceso; por tal razón, en todos los procesos en los que los Tribunales Administrativos han conocido y siguen conociendo de estos asuntos por disposición del Consejo de Estado, y no por la Constitución y la Ley 1437 de 2011, se configura evidentemente un defecto orgánico por falta de competencia funcional. Así las cosas, ante la falta de competencia, tendrían los Tribunales Administrativos por disposición del artículo 168 de la Ley 1437 de 2011 que remitir, mediante decisión motivada, el expediente a la Sección Segunda del Consejo de Estado para que conozca de estos procesos en única instancia, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 149 numeral 14 de la citada ley, que determina que será esta la que conocerá "de todos los demás de carácter Contencioso Administrativo para los cuales no exista regla especial de competencia".

V. CONCLUSIONES

De los resultados de la investigación y de la discusión realizada en los apartados anteriores, se concluye que sí existe omisión legislativa relativa en los artículos 152 y 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto no se estableció cuál es la autoridad judicial competente para conocer de las demandas en contra de actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias de suspensión o destitución, expedidos por autoridades del orden nacional, departamental o municipal distintas a la Procuraduría General de la Nación. La radicación de competencia por parte del Consejo de Estado a los Tribunales Administrativos en primera instancia, de forma implícita y utilizando criterios analógicos de extensión y asimilación sin tener en cuenta que la asignación de competencia judicial es de reser-

va constitucional y legal, puede generar serias problemáticas conceptuales dentro del sistema judicial colombiano, en la medida que asigna una competencia no señalada de forma expresa en la Ley 1437 de 2011.

Todas las voces de la jurisprudencia y la doctrina se suman para expresar que en un Estado de derecho no existen facultades implícitas y que, por consiguiente, contraría este principio universal pretender ampliar las expresamente establecidas en el ordenamiento por medio de interpretaciones extensivas, analógicas o teleológicas. Emprender ese peligroso camino podría llevar al desquiciamiento del ordenamiento jurídico.

En aquellos procesos donde los Tribunales Administrativos han conocido y siguen conociendo de estos asuntos por disposición del Consejo de Estado, se configura evidentemente un defecto orgánico por falta de competencia funcional, violatorio del derecho a ser juzgado por un juez natural como uno de los elementos esenciales del derecho fundamental al debido proceso.

Ante la omisión legislativa relativa no se encontró que ciudadanos cuyo patrón fáctico se subsuma en este problema de investigación se hayan abstenido de presentar demandas o que la jurisdicción de lo contencioso administrativo haya dejado de tramitarlas o planteado conflictos negativos o positivos de competencia.

Ante la falta de competencia, los Tribunales Administrativos, por disposición del artículo 168 de la Ley 1437 de 2011, mediante decisión motivada tendrían que remitir el expediente a la Sección Segunda del Consejo de Estado para que conozca de estos procesos en única instancia, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 149 numeral 14 de Ley 1437, que establece que es quien conocerá de "todos los demás de carácter Contencioso Administrativo para los cuales no exista regla especial de competencia".

Como alternativa de solución a la omisión legislativa relativa se proponen dos opciones a continuación.

1. Sentencia de constitucionalidad condicionada por parte de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional puede expedir sentencias condicionadas o interpretativas con el objeto de no declarar la inexequibilidad de una norma, de tal modo que la disposición acusada de inconstitucionalidad es exequible solamente si es entendida y aplicada en su comprensión constitucional, según el análisis de la Corte en el correspondiente fallo, donde identifica los sentidos del precepto que se avienen a los postulados y mandatos constitucionales, y declara su exequibilidad, a la vez que hace lo propio con el entendimiento contrario a la Constitución, declarando su inexequibilidad. Así las cosas, la Corte Constitucional, sin expulsar del ordenamiento jurídico los artículos 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011, puede proferir una sentencia condicionada en este sentido:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 bajo el entendido de que los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias administrativas que produzcan retiro temporal o definitivo del servicio, impuestas por autoridades nacionales y departamentales.

Declarar EXEQUIBLE el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 bajo el entendido que los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias administrativas que produzcan retiro temporal o definitivo del servicio, impuestas por autoridades municipales.

Ahora bien, una cosa es condicionar el fallo, advirtiendo que solo la interpretación propuesta en los artículos 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011 se ajusta a la Constitución Política, y otra muy diferente crear una nueva norma jurídica que deba agregarse obligatoriamente a la declarada exequible. Esta última tarea corresponde exclusivamente al legislador.

2. Reforma legal a los artículos 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011

La reforma al artículo 152 numeral 3° de la Ley 1437 de 2011, en cuanto a la competencia del Tribunal Administrativo en primera instancia, quedaría así:

Artículo 152. Competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia. *Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*
(...)
3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación. De igual forma de los actos que impongan sanciones disciplinarias administrativas que produzcan retiro temporal o definitivo del servicio, impuestas por autoridades nacionales y departamentales.

De igual manera, la reforma al numeral 3° del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, con respecto a la competencia del juez administrativo en primera instancia, quedaría así:

Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. *Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*
(...)
3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos ad-

ministrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y, sin atención a la cuantía, cuando se controviertan sanciones disciplinarias administrativas que produzcan retiro temporal o definitivo del servicio, impuestas por las autoridades municipales.

De las dos soluciones propuestas, a mi juicio es más fácil y práctico que se pronuncie la Corte Constitucional ante una demanda ciudadana por omisión legislativa relativa, a que se presente una iniciativa legislativa en el Congreso de la República con la finalidad de reformar los artículos 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011.

Referencias

1. Aguerrea, P. G. (1998). La sanción disciplinaria de destitución y sus problemas actuales. *Revista Chilena de Derecho, 25*(1), 17-26. Obtenido de dialnet: http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2650037.pdf

2. Arenas, M. (2014). Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Contexto colombiano. *Diálogos de Derecho y Política*, (13), 1-24. Recuperado el 1 de noviembre de 2015 de aprendeenlinea: https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/viewFile/19900/16838

3. Azula, J. (2010). *Manual de derecho procesal. Teoría general del proceso* (Décima ed., t. I). Bogotá: Editorial Temis.

4. Cárdenas, J. (Mayo de 2010). *Introducción al estudio del derecho*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 2 de noviembre de 2015 de biblio.juridicas: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3260

5. Congreso de la República de Colombia. Ley 446 de 1998. Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. Julio 7 de 1998. DO N.° 43335.

6. Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Febrero 5 de 2002. DO N.º 44.699.

7. Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. DO N.º 47.956.

8. Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 144 de 1994. Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas. Julio 19 de 1994. DO N.º 41.449.

9. Congreso de la República de Colombia. (2015). Acto Legislativo 02 de 2015. Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. Julio 1 de 2015. DO N.º 49.560.

10. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Auto del 12 de octubre de 2006. Radicación número: 11001-03-22-000-2005-00333-00 (799-06). Actor: Eduardo de Jesús Vega Lozano. (C. P.: Alejandro Ordóñez Maldonado).

11. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Auto del 27 de marzo de 2009. Radicación número: 47001-23-31-000-2001-00933-01 (1985-2006). Actor: Amed Zawady Leal. (C. P.: Gerardo Arenas Monsalve).

12. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Auto del 4 de agosto de 2010. Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00163-00. Actor: Carlos Alberto Velásquez Martínez y Hernán Vargas Méndez. (C. P.: Gerardo Arenas Monsalve).

13. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Auto del 18 de mayo de 2011. Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00020-00 (0145-10). Actor: Anastasio Avendaño Tangarife. Demandado: Nación - Ministerio de Transporte. (C. P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila).

14. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Auto del 07 de marzo de 2012. Radicación número: 76001-23-31-000-1997-04862-01(18013). Actor: E.R.T. S. A. Demandado: Embuga y municipio de Buga. (C. P.: Mauricio Fajardo Gómez).

15. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 05 de julio de 2012. Radicación número: 25000-23-25-000-2012-01138-01(AC). Actor: Procuraduría General de la Nación. Demandado Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Bogotá. (C. P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas).

16. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Auto del 08 de agosto de 2013. Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00786-00(2557-12). Actor: Ever Enrique Rivero Tovio. Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional. (C. P.: Alfonso Vargas Rincón).

17. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Auto del 08 de agosto de 2013. Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00557-00(2125-12). Actor: María Jackeline Rotta Duarte. Demandado: Procuraduría General de la Nación. (C. P.: Alfonso Vargas Rincón).

18. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sub-

sección A. Auto del 08 de agosto de 2013. Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00482-00(1964-12). Actor: Ricardo Antonio Ávila Polonia. Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional. (C. P.: Alfonso Vargas Rincón).

19. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Auto del 08 de agosto de 2013. Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00509-00(1991-12). Actor: Edgar Alfonso Lozano Izquierdo. Demandado: Superintendencia de Notariado y Registro. (C. P.: Alfonso Vargas Rincón).

20. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Auto del 08 de agosto de 2013. Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00501-00(1983-12). Actor: Luis Carlos Camargo Díaz. Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional. (C. P.: Alfonso Vargas Rincón).

21. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Auto del 08 de agosto de 2013. Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00515-00(1997-12). Actor: Oswaldo Patiño Flórez. Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional. (C. P.: Alfonso Vargas Rincón).

22. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Auto del 22 de agosto de 2012. Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00093-00(0368-2012). Actor: José Rafael Díaz Ojeda. Demandado: Procuraduría General de la Nación. (C. P.: Gerardo Arenas Monsalve).

23. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 20 de marzo de 2014. Radicación número: 11001032500020120019 0-00 (0794–2012). Actor: Ligia Zuleima Amaya García. Demandado: Procuraduría General de la Nación. (C. P.: Gerardo Arenas Monsalve).

24. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Auto del 30 de abril de 2014. Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00150-00(0371-14). Actor: José Omar Peña Pérez. Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional. (C. P.: Alfonso Vargas Rincón).

25. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Auto del 30 de abril de 2014. Radicación número: 11001-03-25-000-2013-01598-00(4087-13). Actor: Carlos Andrés Velásquez Mejía. Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional. (C. P.: Alfonso Vargas Rincón).

26. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Auto del 26 de junio de 2014. Radicación número: 11001-03-25-000-2013-

01487-00(3766-13). Actor: Gabriel Rojas de Dios. Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional. (C. P.: Gerardo Arenas Monsalve).

27. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Auto del 29 de agosto de 2014. Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00384-00(1245-14). Actor: Óscar Andrés Cifuentes Trujillo. Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional. (C. P.: Alfonso Vargas Rincón).

28. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Auto del 12 de mayo de 2015. Radicación número: 11001-03-25-000-2015-00487-00(1289-15). Actores: Juan Carlos Mahecha Mora y Óscar Andrés Soler Zamudio. Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional. (C. P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren).

29. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Auto del 14 de abril de 2015. Radicación número: 11001-03-25-000-2015-00430-00(1017-15). Actor: Hans Linares Giraldo. Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional. (C. P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren).

30. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Auto del 04 de agosto de 2015. Radicación número: 11001-03-25-000-2015-00715-00(2273-15). Actor: Yei Anderson Vanegas Aguirre. Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional. (C. P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez).

31. Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

32. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-208 de 1993 (M. P.: Hernando Herrera Vergara; junio 3 de 1993).

33. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-555 de 1994 (M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; diciembre 6 de 1994).

34. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-111 de 2000 (M. P.: Álvaro Tafur Galvis; febrero 9 de 2000).

35. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-427 de 2000 (M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa; abril 12 de 2000).

36. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-960 de 2002 (M. P.: Eduardo Montealegre Lynett; noviembre 7 de 2002).

37. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-319 de 2007 (M. P.: Jaime Araújo Rentería; mayo 3 de 2007).

38. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-864 de 2008 (M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra; septiembre 3 de 2008).

39. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1011 de 2008 (M. P.: Jaime Córdoba Triviño; octubre 16 de 2008).

40. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-449 de 2009 (M. P.: Juan Carlos Henao Pérez; julio 9 de 2009).

41. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-030 de 2012 (M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva; febrero 1 de 2012).

42. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-267 de 2013 (M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio; mayo 8 de 2013).

43. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-500 de 2014 (M. P.: Mauricio González Cuervo; julio 16 de 2014).

44. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-565 de 2015 (M. P.: Mauricio González Cuervo; septiembre 3 de 2015).

45. Delgadillo, L. H. (1990). *El derecho disciplinario de la función pública*. México, D. F.: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado el 1 de noviembre de 2015 de biblio.juridicas: de http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1195

46. Isaza, C. M. (2009). *Teoría general del derecho disciplinario, aspectos históricos, sustanciales y procesales* (Segunda ed.). Bogotá: Editorial Temis.

47. López, H. F. (2012). *Procedimiento Civil – General* (Undécima ed., t. I). Bogotá: Dupre Editores.

48. Monroy, M. G. (2010). *Introducción al derecho* (Décimaquinta ed.). Bogotá: Editorial Temis.

49. Molina del Pozo, C. F. y Mata Diz, J. B. (2013). La distribución de competencias en el nuevo diseño de la Unión Europea: del Acta Única Europea al Tratado de Lisboa. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 43*(118), 15-59. Obtenido de revistas.upb: https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/1951/1793

50. Moscoso, P. (2011). Principios de competencia judicial internacional y de protección del medio ambiente. *Ius et Praxis, 17*(2), 283-303. Recuperado el 28 de junio de 2015 de redalyc: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19720860010

51. Presidente de la República. Decreto 01 del 02 de enero de 1984. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. DO. Nº 36.439, del 10 de enero de 1984.

52. Quinche, M. F. (2015). *La acción de tutela. El amparo en Colombia* (Segunda ed.). Bogotá: Editorial Temis.

53. Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de http://dle.rae.es/?id=2Vt6TRt&o=h el 16 de noviembre de 2015.

54. Ruiz, W. (2013). *Responsabilidad del Estado y sus regímenes* (Segunda ed.). Bogotá D.C.: Ecoe Ediciones.

55. Sarmiento, J. P. (2008). *La falla del servicio legislativo, hacia la construcción de un régimen especial de responsabilidad*

(Tesis de maestría). Universidad de los Andes. Bogotá D. C. Recuperado el 1 de noviembre de 2015 de biblioteca: https://biblioteca.uniandes.edu.co/visor_de_tesis/web/?SessionID=L1Rlc2IzXzIwMDhfcHJpbWVyX3NIbWVzdHJlLzAwMDAxNTUucGRm

56. Valbuena, I. (2006). El juicio de igualdad como procedimiento para delimitar el alcance del principio de igualdad. El caso concreto de la distribución de competencias judiciales. *Revista Derecho del Estado,* (19), 87-103. Recuperado el 28 de junio de 2015 de redalyc: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337630228006

57. White, O. A. (2008). *Teoría general del proceso. Temas introductorios para auxiliares judiciales* (Segunda ed.). Costa Rica: Poder Judicial, Escuela Judicial. Recuperado el 30 de junio de 2015 de sitios: http://sitios.poderjudicial.go.cr/escuelajudicial/documentos/tecnicos%20judiciales/5_B.%2033688%20Teor%C3%ADa%20Gral.%20del%20proceso.pdf