



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero de Estado ponente: John Jairo Morales Alzate

Bogotá, D.C., 18 de septiembre de 2024

Radicación: 11001-0306-000-2024-00153-00

Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas

Partes: Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C), Procuraduría General de la Nación y Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá.

Asunto: autoridad competente para conocer de un proceso disciplinario contra empleados judiciales de la secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por una presunta falta disciplinaria por omisión, que inició antes de que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial entrara en funcionamiento y culminó después.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021¹, respectivamente, procede a estudiar el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante fallo de segunda instancia con núm. de radicación T-2020-00014-01 del 5 de marzo del 2020, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C) revocó una sentencia de tutela proferida por el Juzgado 52 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., Sección Segunda, del 4 de febrero de 2020.

En la misma providencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez días siguientes a su ejecutoria.

¹ Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (ley 1437 de 2011) y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

El fallo fue notificado a las partes el 6 de marzo de 2020, según constancia aportada al expediente².

2. Según obra en el expediente de tutela, el 18 de agosto de 2021, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca remitió el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión³.
3. Mediante auto del 15 de octubre del 2021⁴, la Corte Constitucional (Sala de Selección de Tutelas Número Diez) advirtió que la Secretaría General de la Corte Constitucional recibió 176 expedientes -incluido el proceso de tutela T-2020-00014-01- de manera extemporánea por parte de las autoridades judiciales relacionadas y, en consecuencia, remitió copia del auto al Consejo Superior de la Judicatura y a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, con el fin de que se adelantaran todas las gestiones necesarias para identificar las posibles causas que pudieron generar la remisión tardía de los expedientes a la Corte Constitucional y adoptaran las medidas que se estimaran necesarias.
4. El 31 de julio de 2023⁵, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial dispuso adelantar indagación previa en relación con el expediente de tutela T-8.370.258, identificado con el núm. T-2020-00014-01, correspondiente al señor Andrés Camilo Silva León, remitido por la Corte Constitucional.
5. Mediante providencia del 19 de octubre de 2023, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial decretó la terminación de las actuaciones disciplinarias en contra de los «[...] *Magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda, Subsección C...*»⁶ y ordenó el archivo definitivo de las diligencias. [Cursivas en el texto original].

En el mismo proveído, identificó la posibilidad de una falla en la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C), «en lo que respecta a la remisión correcta y oportuna del expediente». En consecuencia, dispuso la compulsa de copias a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá.

6. En providencia del 31 de enero del 2024⁷, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá declaró la falta de competencia para conocer del asunto y,

²Por ende, se observa que la ejecutoria del fallo de segunda instancia se configuró el 11 de marzo del 2020, esto es, tres (3) días después de su notificación.

³SAMAI, Expediente digital, Reparto y Radicación, 01, carpeta zip 05, subcarpeta expediente, documento "remisión".

⁴ SAMAI, Expediente digital, Reparto y Radicación, 01, carpeta zip 05, subcarpeta expediente, documento "AUTO SALA DE SELECCIÓN [...]".

⁵ SAMAI, Expediente digital, Reparto y Radicación, 01, carpeta zip 05, subcarpeta expediente.

⁶ SAMAI, Expediente digital, Reparto y Radicación, 01, carpeta zip 05, subcarpeta expediente.

⁷ SAMAI, Expediente digital, Reparto y Radicación, 01, carpeta zip 05, subcarpeta expediente.

como consecuencia, ordenó remitir las diligencias al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por cuanto estimó que los hechos ocurrieron antes de la instalación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales (13 de enero del 2021), y por consiguiente, el conocimiento del caso, en su criterio, le correspondía al superior jerárquico, de conformidad con la Ley 270 de 1996.

7. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda - Subsección C), mediante auto de apertura de investigación disciplinaria del 13 de marzo 2024⁸, señaló que el asunto disciplinario versaba sobre presuntos hechos omisivos que continuaron hasta el 18 de agosto de 2021, por lo que consideró que la autoridad competente era la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá.
8. El 1.º de abril de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca promovió ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conflicto negativo de competencias suscitado entre esa autoridad y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá.

1. ACTUACIÓN PROCESAL

En cumplimiento del artículo 39, inciso 3.º, de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2.º de la Ley 2080 de 2021, el 19 de abril del 2024, la Secretaría de la Sala fijó el edicto núm. 149, por el término de cinco días hábiles, para que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus alegatos o consideraciones⁹.

Según el informe secretarial del 15 de abril del 2024, se comunicó la existencia del conflicto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C), a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a la Corte Constitucional (Sala de Selección de Tutelas)¹⁰.

Mediante el informe secretarial del 26 de abril del 2024¹¹, se informó al despacho que, vencido el término de fijación del edicto, las autoridades involucradas guardaron silencio.

Posteriormente mediante constancia secretarial, se informó que el 14 de junio de 2024, la doctora Ana María Charry Gaitán, como consejera ponente, presentó una

⁸ SAMAI. Expediente digital. Archivo Reparto y radicación _ 01, documento 5, carpeta zip, pdf "004AUTOSINTERLOCUTORIO [...]".

⁹SAMAI. Expediente digital. Doc. Edicto.

¹⁰SAMAI. Expediente digital, Reparto y radicación_001, documento 8.

¹¹SAMAI. Expediente digital. Archivo Al despacho por reparto.

ponencia para dirimir el conflicto que no fue acogida por los demás miembros de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

Por lo anterior, según informe secretarial del 25 de junio de 2024, el expediente 2024-00153 fue asignado al despacho del doctor John Jairo Morales Alzate, para su trámite correspondiente.

Mediante Auto del 26 de julio de 2024, el magistrado ponente ordenó, por secretaría, la vinculación de la Procuraduría General de la Nación al presente conflicto de competencia, para que, dentro del término concedido, manifestara su posición en relación con el conflicto suscitado.

Según el informe secretarial del 5 de agosto de 2024¹², dentro del término de fijación del edicto, la Procuraduría General de la Nación guardó silencio.

Después de un estudio exhaustivo, el 18 de septiembre de 2024¹³, la Sala de Consulta y Servicio Civil unificó la doctrina en torno a las faltas disciplinarias que se prolongan en el tiempo, en el sentido de que la competencia la ejercerá la autoridad que, al momento de cesar (i) la acción o la omisión; o (ii) el deber de actuar, tenga a cargo el ejercicio de la acción disciplinaria.

La Sala acogió entonces el criterio conservado por la magistrada Ana María Charry Gaitán, que la había conducido a presentar salvamentos y aclaraciones de voto en estos temas. No obstante, al adoptarse esta posición de manera unánime por la Sala, a partir de la fecha, la consejera de Estado no continuará presentando votos disidentes, por esta causa, ante casos con similares elementos fácticos y jurídicos.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá¹⁴

La autoridad no presentó alegatos en el trámite del presente conflicto, pero se resaltan algunas consideraciones incluidas en la providencia del 31 de enero de 2021:

La Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, señala, en primer lugar, que para la Corte Constitucional es claro que las actuaciones de los empleados judiciales ocurridas con anterioridad a la puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de las Comisiones Seccionales de Disciplina

¹² Información extraída del expediente digital del conflicto núm. 110010306000202400153-00, que reposa en SAMAI

¹³ Acta de fecha.

¹⁴ SAMAI. Expediente Digital Reparto y radicación _01, carpeta zip.

Judicial deben ser examinadas por las autoridades que al momento de su ocurrencia sean las competentes.

Por lo anterior, enfatiza que la naturaleza de la acción disciplinaria frente a empleados judiciales, por hechos ocurridos hasta antes de la instalación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial [enero 13 de 2021], sigue siendo de orden administrativo y, por consiguiente, su conocimiento le corresponde al superior jerárquico, como lo prevé la Ley 270 de 1996.

Por ende, a juicio de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, le corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca conocer del trámite disciplinario en contra de los empleados de ese Tribunal, dado que los hechos endilgados tuvieron ocurrencia en marzo de 2020.

2. Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C)¹⁵

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C) no presentó alegatos en la oportunidad procesal correspondiente. Sin embargo, las razones que llevaron a esa autoridad a negar su competencia se desprenden del auto del 13 de marzo del 2024, que en síntesis se exponen:

Frente a su falta de competencia para conocer el asunto, manifiesta que si bien es cierto que los hechos objeto de investigación ocurrieron antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, lo evidente es que la falta es continuada, y su omisión cesó cuando se remitió la tutela para la revisión de la Corte Constitucional, situación terminada después de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional y sus seccionales.

Por otro lado, afirma que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no tiene dentro de su organización administrativa interna una oficina de control interno disciplinario, para garantizar el principio de doble instancia establecido en el artículo 93 de la ley 1952 de 2019.

En consecuencia, por tratarse de una presunta conducta irregular sostenida en el tiempo [18 de agosto de 2021], que cesó con posterioridad al 13 de enero de 2021, concluye que la autoridad que tiene la competencia para continuar con el proceso es la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

¹⁵SAMAI. Expediente Digital Reparto y radicación _01, carpeta zip.

1.1. Regla especial de competencia en los procesos disciplinarios, según la Ley 1952 de 2019. Reiteración.¹⁶

Los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades que deban conocer de una actuación disciplinaria, en cualquiera de las instancias, se regulan en el artículo 99 de la Ley 1952 de 2019¹⁷, norma especial sobre la materia, que dispone:

Artículo 99. 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.

[...] [Subrayas añadidas]

No obstante, en el presente asunto no cabe aplicar esta disposición, debido a que las autoridades a las que concierne el conflicto planteado, esto es, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C), y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá **no tienen un superior común.**

Así, ante la imposibilidad de aplicar la norma especial, es necesario acudir a las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo general, contenidas en la Ley 1437 de 2011, el cual integra el procedimiento ordinario para dirimir los conflictos de competencia administrativa que puedan surgir entre dos o más autoridades.

1.2. Regla general de competencia para resolver los conflictos de competencia administrativa. Reiteración¹⁸

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

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de septiembre de 2023. Rad. núm. 11001-0306-000-2023-00167-00

¹⁷ «Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario».

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de septiembre de 2023. Rad. núm. 11001-0306-000-2023-00167-00

generales»¹⁹ están reguladas en el capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021²⁰, conforme al cual:

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 numeral 10 del artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

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

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, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación;*

Las autoridades involucradas en el conflicto - la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección

¹⁹ Ley 1437 de 2011. 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 Parte Primera del Código».

²⁰ «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción».

Segunda, Subsección C) - rechazaron competencia para asumir la actuación disciplinaria. La Procuraduría General de la Nación guardó silencio.

- ii) *Que se trate de una actuación o asunto de naturaleza administrativa, particular y concreta*

El conflicto versa sobre una actuación particular y concreta, consistente en determinar la autoridad competente para conocer y asumir el proceso disciplinario en contra de los empleados judiciales de la secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C), que tenían a su cargo remitir el fallo de tutela de segunda instancia del 5 de marzo del 2020 a la Corte Constitucional, para su eventual revisión²¹, diligencia que sólo fue llevada a cabo hasta el 18 de agosto del 2021.

Respecto de las entidades vinculadas y en relación con la naturaleza administrativa del conflicto, es importante destacar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C) obraría en el ejercicio de la potestad disciplinaria, y en ejercicio de facultades de carácter administrativo, en tanto que la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá ejerce funciones de orden jurisdiccional, y la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de funciones administrativas.

Así las cosas, la Sala es competente para resolver los conflictos de competencia entre autoridades que cumplen función administrativa (Tribunal, cuando se trate de avocar asuntos de naturaleza disciplinaria y la Procuraduría General de la Nación) y otra que cumple función jurisdiccional (la CNDJ), por cuanto no se trata de un conflicto entre jurisdicciones ni de una autoridad que ejerza sólo función jurisdiccional, de modo que es un imperativo constitucional y legal que la Sala resuelva el conflicto, en atención al expreso mandato de los artículos 29, 236 y 237 de la Carta Política, así como de los artículos 3°, 39 y 112 del CPACA, y de los artículos 2° y 93 de la Ley 1952 de 2019.

- iii) *Que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, si se trata de autoridades del nivel territorial, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo*

Este conflicto de competencias fue planteado entre la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Comisión Seccional de Disciplina judicial de Bogotá, y el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda,

²¹En el fallo de segunda instancia del 5 de marzo del 2020, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda Subsección C también ordenó la remisión del expediente a la Corte Constitucional: «**TERCERO.**- Remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia».

Subsección C) autoridad territorialmente desconcentrada e integrante de la Jurisdicción Contenciosa de la Rama Judicial. Igualmente, se vinculó a este proceso a la Procuraduría General de la Nación autoridad que guardó silencio.

De conformidad con lo anterior, la Sala encuentra reunidas todas las exigencias que la habilitan para resolver de fondo el conflicto negativo de competencias planteado.

2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»²².

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.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6° 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.

3. Aclaración previa

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

Las eventuales alusiones que se hagan a los aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas

²² La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

4. Problema jurídico y síntesis del conflicto

4.1. Asunto previo

La Sala de Consulta y Servicio Civil, en sesión del 18 de septiembre de 2024, consideró unificar su postura estableciendo que, al tratarse de una falta disciplinaria que se prolonga en el tiempo, la competencia la ejercerá la autoridad que, al momento de cesar (i) la acción o la omisión; o (ii) el deber de actuar, tenga a cargo el ejercicio de la acción disciplinaria.²³

Precisado lo anterior, la Sala debe definir cuál es la autoridad competente para conocer de la investigación disciplinaria en contra de los empleados judiciales de la secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C), que, una vez ejecutoriado el fallo de tutela de segunda instancia [T-2020-00014-01], esto es el 11 de marzo de 2020, presuntamente no remitieron el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes²⁴, de acuerdo con lo resuelto en el fallo.

Ante esta situación, la Corte Constitucional dispuso la compulsa de copias ante la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, bajo la consideración de que en el trámite del expediente [T-8-370.258 y relacionado con el núm. T-2020-00014-01], adelantado en segunda instancia en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda Subsección C), se advirtió su remisión de forma tardía - hasta el 18 de agosto de 2021 - por parte de funcionarios de la secretaría de ese Tribunal.

La Comisión Seccional de Disciplina de Judicial de Bogotá considera que el asunto debe ser conocido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por cuanto estima que los hechos ocurrieron antes de la instalación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las seccionales (13 de enero del 2021), y, por consiguiente, el conocimiento del caso le corresponde al superior jerárquico, como lo prevé la Ley 270 de 1996.

²³ Acta núm. 34 – Sesión Ordinaria del 18 de septiembre de 2024.

²⁴ El inciso segundo (2o.) del artículo 32 del decreto 2591 de 1991 ordena:

«El juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. **En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.** »

Finalmente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C) rechaza su competencia al señalar que el asunto disciplinario versa sobre hechos presuntamente omisivos que continuaron hasta el 18 de agosto de 2021, cuando la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales habían entrado en funcionamiento.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará los siguientes temas:

- i. La potestad disciplinaria del Estado. Reiteración.
- ii. Factores que determinan la competencia en materia disciplinaria. El factor subjetivo o personal. Reiteración.
- iii. Los servidores de la Rama Judicial. Distinción entre funcionario y empleado judicial. Reiteración.
- iv. Autoridad competente para investigar a un empleado judicial antes y después de la fecha de entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Reiteración.
- v. Falta disciplinaria que se mantiene en el tiempo.
- vi. Caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable

5.1. La potestad disciplinaria del Estado. Reiteración²⁵

El *ius puniendi* del Estado está en cabeza de la Administración e implica ejercer la actividad sancionadora, para establecer la responsabilidad de los servidores públicos o de los particulares que ejerzan funciones públicas, cuando incurren en el incumplimiento de las atribuciones asignadas. El poder punitivo que se reconoce al Estado se fundamenta en los principios contenidos en la Constitución Política y en la ley²⁶.

Esta potestad disciplinaria está justificada por la necesidad de garantizar que los servidores públicos, en el desempeño de sus empleos, cargos o funciones, cumplan con los principios de moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, eficacia y eficiencia. Asimismo, para que se respeten las prohibiciones, y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución y en las leyes²⁷.

Cuando los servidores públicos quebrantan estos principios, o incurren en cualquier omisión o en extralimitación en el ejercicio de funciones, prohibiciones, o en

²⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión de 22 de febrero de 2023, radicación 11001-03-06-000-2022-00283-00.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión de 13 de diciembre de 2019, radicación núm. 11001-03-06-000-2021-00049-00(C).

²⁷ Ley 1952 de 2019, artículo 23

violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, se hace necesario que el Estado intervenga con su actividad disciplinaria.

El Consejo de Estado ha señalado lo siguiente respecto de dicha función:

Si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la necesidad de la sanción de las conductas que atenten contra los deberes que le asisten. Por ello, la finalidad de la ley disciplinaria es la prevención y buena marcha de la gestión pública, al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores que los afecten o pongan en peligro²⁸.

Entonces, el ejercicio de la facultad disciplinaria busca propender por el adecuado cumplimiento de la función pública, en beneficio de la comunidad y como protección de los derechos y libertades de la población, en general²⁹. La Corte Constitucional, sobre el objetivo de la potestad disciplinaria, ha indicado lo siguiente:

[...] tiene como objetivo fundamental prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de los deberes que se imponen a los servidores públicos u obstaculicen el adecuado funcionamiento de la administración pública [...] la potestad disciplinaria corrige a quienes en el desempeño de la función pública contraríen los principios de eficiencia, moralidad, economía y transparencia [...] ³⁰.

En el referido pronunciamiento, la Corte también recordó que la función pública es la razón de ser de la existencia del Estado, en cuanto tiene como finalidad primordial la garantía y protección de los derechos fundamentales. Destacó que la regulación disciplinaria permite proteger la organización de la Administración y sus recursos, y hacer un seguimiento del cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos.

Sobre la titularidad de la potestad disciplinaria, es preciso indicar que el artículo 2° de la Ley 1952 de 2019³¹ modificado por el artículo 1° de la Ley 2094 de 2021, estableció:

ARTÍCULO 1°. Modifícase el artículo 2° de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Decisión del 23 de septiembre de 2015. Radicación núm. 11001-03-25-000-2010-00162-00.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2046.

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-028 del 26 de enero 2006.

³¹ Ley 1952 de 2019 «Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.».

Artículo 2º. Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones de la Procuraduría General de la Nación e independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley.

Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y producto de las funciones que se le reconocen a la Procuraduría General de la Nación serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en los términos establecidos en esta Ley.

Para los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción se supeditará a lo que decida la autoridad judicial.

Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías distritales y municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

A la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial les corresponde ejercer la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley y demás autoridades que administran justicia de manera temporal permanente.

La competencia de la Procuraduría General de la Nación es privativa para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular y de sus propios servidores, salvo los que, tengan, fuero especial y el régimen ético disciplinario en el ejercicio de la función de conformidad con el artículo 185 de la Constitución Política.

La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.

De esta manera, se reitera³² que la potestad disciplinaria está en cabeza del Estado y se ejerce de la siguiente manera:

- i) Por parte de las oficinas, grupos o unidades de control disciplinario de las ramas, entidades, órganos y organismos del Estado, respecto de los servidores públicos de cada entidad.

³² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 4 de mayo de 2022, radicado núm. 11001-03-06-000-2021-00081-00.

- ii) En cabeza de la Procuraduría General de la Nación, bien sea para el ejercicio del poder disciplinario preferente, o para conocer de los asuntos sobre los cuales se le otorgó competencia privativa (funcionarios de elección popular y sus propios servidores, entre otros, con las excepciones que trae la Constitución y la ley) y todas aquellas ejercidas en virtud de la cláusula general de competencia en materia disciplinaria, contenidas en el artículo 118, 275, 277 y 278 de la Constitución Política.
- iii) Por parte de las personerías municipales y distritales, a las que la ley otorga, igualmente, un poder disciplinario preferente, para investigar a los servidores públicos de los respectivos municipios y distritos.
- iv) Por parte de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de las comisiones seccionales, sobre los asuntos disciplinarios de los funcionarios y empleados judiciales, y de los abogados en el ejercicio de su profesión.
- v) Por parte de algunas otras entidades públicas, a las que la ley ha dotado de la potestad disciplinaria sobre ciertos grupos de servidores públicos o de particulares en ejercicio de funciones públicas, como la Superintendencia de Notariado y Registro o la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC).

5.2. Factores que determinan la competencia en materia disciplinaria. El factor subjetivo o personal. Reiteración³³

En materia disciplinaria, la competencia, esto es, la atribución legítima conferida a una autoridad para el conocimiento y decisión de un asunto, se asigna, según el artículo 91 de la Ley 1952 de 2019, con fundamento en los siguientes factores o criterios: i) la calidad del sujeto disciplinable (factor personal o subjetivo); ii) la naturaleza del hecho (factor objetivo o material); iii) el territorio o lugar donde ocurrió la presunta falta (factor territorial); iv) la instancia en la cual actúa el operador disciplinario (factor funcional); y, v) el factor de conexidad.

En relación con el primero, el inciso 6° del artículo 2° de la citada Ley 1952 de 2019 prevé que «a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial les corresponde ejercer la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación [...]».

³³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión número 11001030600020220017800 del 28 de septiembre de 2022, entre otras.

Por su parte, el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 13 de la Ley 2094 de 2021, dispone lo siguiente:

Artículo 92. Competencia por la calidad del sujeto disciplinable. Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y, por servicios, disciplinar a sus servidores; salvo que la competencia esté asignada a otras autoridades y, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.

La Procuraduría General de la Nación conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinarias imputables a los servidores públicos de elección popular y las de sus propios servidores.

El particular disciplinable conforme a este código lo será por la Procuraduría General de la Nación y las personerías, salvo lo dispuesto en el artículo 76 de este código, cualquiera que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión.

Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables, la competencia será exclusivamente: de la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia para los primeros.

Las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con todas las garantías del proceso disciplinario, para lo cual deberán contar con la infraestructura necesaria para su observancia.

En el evento en que las garantías de instrucción y juzgamiento no se puedan satisfacer el conocimiento del asunto, será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable.

Como se aprecia, los criterios que tiene en cuenta el Código General Disciplinario para atribuir competencia, por el factor subjetivo, son los siguientes:

- i) La calidad de servidor público o el particular en ejercicio de funciones públicas que tenga el presunto infractor.
- ii) El cargo que ocupa u ocupó el servidor público o el particular investido de funciones públicas.
- iii) La rama, el órgano, la entidad o el organismo para la cual trabaja o trabajó el servidor o el particular³⁴.

5.3. Los servidores de la Rama Judicial. Distinción entre funcionario y empleado judicial. Reiteración³⁵

³⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión núm. 11001-03-06-000-2022-00022-00. del 14 de junio de 2022, entre otras.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión núm. 11001030600020220017800 del 28 de septiembre de 2022, entre otras.

Conforme lo establecido en el artículo 125 de la Ley 270 de 1996³⁶, «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».

Sobre este punto, la Corte Constitucional³⁷ ha dicho que existe una clara diferencia entre funcionarios y empleados judiciales, pues los primeros tienen la tarea principal de administrar justicia (jueces, magistrados y fiscales), mientras que los segundos trabajan para la Rama Judicial, en apoyo al cumplimiento de su misión, pero no administran directamente justicia.

Decantada la diferencia entre unos y otros, pasa la Sala a precisar cuál era, antes del 13 de enero de 2021 - fecha de entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial -, la autoridad que tenía competencia para investigar a los empleados judiciales y, cuál es la autoridad que, a la fecha, ostenta dicha función.

5.5. Autoridad competente para investigar a un empleado judicial antes y después de la fecha de entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Reiteración³⁸

Conforme lo establecía el artículo 115 de la Ley 270 de 1996, correspondía «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 [...]».

En armonía con dicha ley, el artículo 2º de la Ley 734 de 2002 disponía: «corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias». En ese sentido, el artículo 67 *eiusdem* indicaba: «la acción disciplinaria se ejerce por la Procuraduría General de la Nación; los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura [...] las oficinas de control disciplinario interno [...] y los nominadores y superiores jerárquicos inmediatos [...]» [Resalta la Sala].

³⁶ «Estatutaria de la Administración de Justicia».

³⁷ Sentencia C-713 de 2008.

³⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión núm. 11001030600020220017800 del 28 de septiembre de 2022, entre otras.

Al interpretar el mencionado artículo 115 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en armonía con lo dispuesto en las normas citadas del Código Disciplinario Único, la Sala concluyó que el competente para investigar disciplinariamente a los empleados judiciales era su respectivo superior jerárquico o administrativo.

Posteriormente, el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015³⁹ introdujo una importante modificación en la materia, en tanto dispuso:

Artículo 19. El artículo 257 [257A] de la Constitución Política quedará así:

Artículo 257 [257A]. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y **empleados** de la Rama Judicial.

[...]

Podrá haber Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial integradas como lo señale la ley.

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial será la encargada de examinar la conducta y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley, salvo que esta función se atribuya por la ley a un Colegio de Abogados

[...]

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial deberán ser elegidos dentro del año siguiente a la vigencia del presente acto legislativo. **Una vez posesionados, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Los actuales Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial⁴⁰.** Las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura serán transformadas en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Se garantizarán los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura quienes continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad. [Resalta la Sala].

Ante la derogatoria tácita del artículo 115 de la Ley 270 de 1996, la Corte Constitucional en Sentencia C-373 de 2016 sostuvo lo siguiente:

³⁹ «Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones».

⁴⁰ La posesión de los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial ocurrió el día 13 de enero de 2021.

[...] las competencias en materia disciplinaria respecto de los empleados judiciales se encontrarán a cargo de las autoridades que las han ejercido hasta el momento y que dicha competencia se mantendrá hasta tanto la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial se encuentren debidamente conformadas. Estas últimas, con fundamento en los principios de legalidad, juez natural e igualdad solo ejercerán las nuevas competencias respecto de los hechos ocurridos con posterioridad a dicha entrada en funcionamiento [se resalta].

[...] para la Corte es claro que **las actuaciones de los empleados judiciales ocurridas con anterioridad a la puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial deberán ser examinadas por las autoridades que al momento de su ocurrencia sean las competentes.** Esta conclusión se desprende no solo de que la nueva regulación no contempla una prohibición de que así sea, sino también porque las garantías de legalidad y de juez natural adscritas al derecho al debido proceso (art. 29) y al derecho a la igualdad (art. 13) exigen que tal sea la interpretación del párrafo transitorio del artículo 19.

En efecto, dado que **la Comisión Nacional de Disciplina Judicial así como las Comisiones Seccionales son órganos de naturaleza judicial y quienes han tenido a cargo el control disciplinario de los empleados judiciales, hasta ahora, son órganos que actúan cumpliendo funciones administrativas – superiores jerárquicos** y Procuraduría General de la Nación-, para la Corte debe preferirse aquella interpretación de la Carta que ofrezca suficiente certeza respecto del curso que deberán seguir todas las actuaciones disciplinarias, de una parte, y de las autoridades que se encontrarán a cargo de iniciarlas y terminirlas, de otra. Además, una conclusión contraria privaría a los empleados judiciales de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

A juicio de este Tribunal resulta pertinente la aplicación de la regla de inmodificabilidad de la competencia que, para este caso, supone que **los nuevos órganos solo serán competentes para ejercer la función disciplinaria respecto de los actos ocurridos con posterioridad a su entrada en funcionamiento.** [Resalta la Sala].

En síntesis, la competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de las comisiones seccionales opera sobre los hechos posteriores a su entrada en funcionamiento, esto es, el 13 de enero de 2021, de manera que las actuaciones disciplinarias respecto de conductas de empleados judiciales anteriores a la referida fecha deben continuar en conocimiento de las autoridades hasta entonces competentes.

En efecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil, ha sostenido⁴¹ que:

⁴¹ Decisión del 14 de junio de 2022, proferida dentro del conflicto de competencias administrativas núm. 11001-03-06-000-2022-00022-00, entre otras.

Si los hechos generadores de la falta tuvieron lugar antes del 13 de enero de 2021, el competente para adelantar el proceso disciplinario, hasta su culminación, será el funcionario que, al momento de la realización de la conducta, estuviese ejerciendo como superior jerárquico del empleado judicial.

Por el contrario, si los hechos constitutivos de la falta tuvieron lugar con posterioridad al 13 de enero de 2021, será la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, a través de sus seccionales, la autoridad competente para investigar al empleado judicial, caso en el cual, en razón de la naturaleza de las decisiones que emiten dichos organismos, el proceso ya no será disciplinario-administrativo sino jurisdiccional-disciplinario.

Así las cosas, aun cuando jurisprudencialmente se ha dicho que las faltas disciplinarias cometidas por empleados judiciales antes del 13 de enero de 2021, son conocidas por la autoridad que, para la época de los hechos, ostentara la calidad de superior jerárquico, y las que tuvieran lugar luego de esa fecha por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial o las seccionales, lo cierto es que ni la Constitución, ni la ley, ni la jurisprudencia se han referido a aquellas conductas que no se agotan en un acto de ejecución instantánea, sino que comprenden una acción o una omisión cuya consumación se prolonga o permanece en el tiempo.

De esta manera, cobra importancia analizar qué ocurre frente a las faltas que iniciaron su ejecución antes de la fecha de entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (13 de enero de 2021) y culminaron luego de esa fecha. Puntualmente, de cara al caso que se revisa, qué ocurre con la conducta omisiva que tuvo inicio antes del 13 de enero de 2021 y cesó después de esa fecha, y cuál sería la autoridad competente para conocer del proceso disciplinario.

5.6. Faltas disciplinarias que se prolongan en el tiempo. Aplicación de la ley procesal en el tiempo.

El Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, en su artículo 26, prevé lo siguiente:

Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente[,] la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Bajo esta normativa, las faltas disciplinarias pueden ser realizadas «por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, u ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones»⁴².

Con base en lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha pronunciado sobre los diferentes momentos en los que se configura o realiza una conducta. Haciendo esta precisión, en el instante en que se comete la falta disciplinaria, puede hablarse de infracciones de ejecución instantánea o de aquellas que se prologan en el tiempo, las cuales, según se analizará, tiene varias connotaciones.

En cuanto a las conductas de ejecución instantánea, son aquellas que se agotan en un solo momento, esto es, que «la realización de la conducta se perfecciona en el momento mismo en que se revela la acción u omisión descrita en el tipo disciplinario»⁴³.

Ahora bien, cuando se trata de faltas disciplinarias que se prologan en el tiempo⁴⁴, la jurisprudencia se refiere a: *i)* las conductas de ejecución permanente, *ii)* las conductas de carácter continuado, y *iii)* las conductas reiteradas.

Al respecto, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial ha establecido diferencias entre las dos primeras, de la siguiente manera: «las faltas permanentes se mantienen en el tiempo, de manera ininterrumpida y sin la segmentación de la conducta. En cambio, las de carácter continuado consisten en la realización de un conjunto de actos u omisiones que tiene una unidad de propósito, designio o finalidad»⁴⁵.

Por su parte, la Sección Segunda del Consejo de Estado⁴⁶, respecto de la clasificación de las faltas disciplinarias, ha sostenido que si bien las de ejecución instantánea se agotan «en un sólo momento», las de carácter permanente o

⁴² Artículo 27. Ley 1952 de 2019.

⁴³ Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Sentencia del 1 de marzo de 2023, Radicación núm. 250001102000201600081 01. M.P. Julio Andrés Sampedro Arrubla.

⁴⁴ Es preciso anotar que para efectos de la prescripción la Ley 1952 de 2019, en su artículo 33, también previó la distinción entre conductas de ejecución instantánea, permanente y continuadas, por acción y omisión: ARTÍCULO 33. PRESCRIPCIÓN E INTERRUPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA. <Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021. Entra a regir a partir del 29 de diciembre de 2023 (Art. 73). El nuevo texto es el siguiente:> **La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado, desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas, cuando haya cesado el deber de actuar.**

⁴⁵ Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Radicación núm. 680011102000 201701800 01. M.P. Mauricio Rodríguez Tamayo.

⁴⁶ La clasificación también ha sido adoptada por la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos. Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 30 de junio de 2016, radicación núm. 11001-03-25-000-2011-00170-00 (0583-11); Sentencia del 20 de junio de 2024 Radicación: 11001-03-25-000-2012-00480-00 (1962-2012) .

continuado se presentan cuando «[...] la lesión del bien jurídico protegido por la norma sancionatoria se prolonga en el tiempo».

Adicionalmente, la Sección Quinta del Consejo de Estado se ha referido a una tercera categoría así: «[...] la conducta reiterada [consiste] en la incursión en varias actuaciones homogéneas, esto es, la repetición de un mismo comportamiento contrario a la norma [...]»⁴⁷.

A su turno, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-282A de 2012⁴⁸, precisó que, de acuerdo con las circunstancias modales y temporales en que ocurren las faltas disciplinarias, estas pueden ser de:

[...]

i) Mera conducta, donde el comportamiento se adecua al incumplimiento simple y llano de la norma; ii) De resultado en las que se necesariamente se presenta un resultado o efecto naturalístico ; iii) Instantáneas cuando la realización del comportamiento descrito como ilícito se agota en un solo momento, es decir cuando se exterioriza la acción o la omisión y, iv) Permanente o continuada, cuando el comportamiento se prolonga en el tiempo, **de manera que la consumación de la falta se prolonga o perdura entre tanto dure la conducta.**

[...] la conducta se puede agotar con una única actividad que despliegue el autor en un solo momento o por el contrario, se suceda durante un periodo de tiempo y solo al cabo del mismo puede decirse que el hecho se ejecutó⁴⁹. [Se resalta]

Así las cosas, en relación con la determinación de la competencia por faltas disciplinarias que se prolongan en el tiempo, es preciso mencionar que corresponde a la noción «situaciones jurídicas en curso». Bajo tal supuesto, el análisis de la competencia se refiere a lo que en la doctrina se denomina aplicación de la ley procesal en el tiempo.

En el antiguo Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002, tal aspecto se regulaba en el artículo 7º, así:

ARTÍCULO 7º. EFECTO GENERAL INMEDIATO DE LAS NORMAS PROCESALES. <Artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> La ley que fije la jurisdicción y competencia o determine lo concerniente a la sustanciación y ritualidad del proceso se aplicará desde el momento en que entre a regir, salvo lo que la misma ley determine.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 8 de febrero de 2018, Radicación núm. 25000-23-24-000-2008-00045-02. M.P. Rocío Araújo Oñate.

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-282A de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁹ Esta cita, según la sentencia de la Corte Constitucional, es un aparte de la decisión proferida, el 17 de julio de 2006, por la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, en respuesta a una consulta PAD C-214-06.

Al respecto, vale la pena traer a colación la Sentencia C-181 de 2002 de la Corte Constitucional que frente a la aplicación de la ley en el tiempo determina lo siguiente:

La regla general sobre la aplicación de la ley en el tiempo prescribe que las leyes rigen a partir de su promulgación, hacia el futuro y hasta su derogatoria. Este principio, ampliamente aceptado, ha sido recogido desde sus orígenes por la normatividad nacional pues constituye la principal garantía de conocimiento, por parte de los asociados, de la voluntad de su legislador; así como la base fundamental para la seguridad y la estabilidad del orden jurídico⁵⁰.

En materia sancionatoria, la Corte Constitucional explica que la aplicación de la ley sobre situaciones de hecho que surgen durante su vigencia se traduce en la máxima jurídica, contenida en el artículo 29 de la Constitución, que dispone: «nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto se le imputa». Frente a esto, en la Sentencia se indica:

El claro mandato que se incluye en la carta señala que, por regla general, la norma aplicable en un caso determinado es aquella que se encuentra vigente al momento de la comisión del hecho imputado, lo que en otros términos significa que los efectos de la norma jurídica no son retroactivos⁵¹. [Se destaca]

Ahora bien, en el aspecto procesal -como se indicó- la regla general, según lo menciona la Corte Constitucional, «es que la aplicación de la ley procesal en el tiempo es inmediata, debido al carácter público de la misma», y, además, «la ley nueva rige los procedimientos que se han iniciado bajo la vigencia de la ley anterior; excepto las diligencias, términos y actuaciones que hayan comenzado a correr o a ejecutarse bajo la vigencia del régimen derogado». Así lo dispuso la Corte:

En efecto, la normatividad, la doctrina y la jurisprudencia han entendido que la regla básica en este campo es la de la aplicación inmediata de las normas procesales, ya que el diseño de los trámites a que debe someterse una discusión jurídica no es asunto que incida necesariamente en el contenido del derecho sustancial, por lo que su alteración no modifica la intangibilidad de los derechos adquiridos, protegida constitucionalmente en el artículo 58 de la Carta.

Lo anterior, como ya se adelantó, debe complementarse con la salvedad que los trámites, diligencias y términos que hayan comenzado a realizarse con anterioridad a la entrada en vigencia de una ley, deben respetarse en las condiciones previstas por la ley anterior⁵².

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-181 de 2002, del 12 de marzo de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-181 de 2002, del 12 de marzo de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Este principio, para la Corte Constitucional, tiene como finalidad primordial la protección del principio de la seguridad jurídica, como pilar fundamental del orden público.

De igual manera, frente a la noción de aplicación de la ley procesal en el tiempo, y su efecto inmediato sobre «las meras expectativas o situaciones en curso» la Sala de Consulta y Servicio Civil se pronunció en el Concepto 2064 de 2011, así:

A manera de resumen, es posible plantear cuatro reglas generales en el derecho colombiano, a saber:

1°. Todas las leyes se aplican hacia el futuro a partir de su vigencia, en el entendido de que no pueden desconocer los derechos adquiridos o situaciones consolidadas y que producen efectos de manera inmediata sobre las meras expectativas y las situaciones en curso.

2°. Constitucionalmente existen dos límites expresos en cuanto a los efectos de las nuevas leyes que debe respetar el legislador: la existencia de derechos adquiridos con justo título en el artículo 58 constitucional y la irretroactividad legal en materia penal del artículo 29. Como excepción que confirma la regla, el artículo 58 permite el sacrificio de los derechos adquiridos con justo título “por motivos de utilidad pública o interés social”, previa indemnización.

3°. El legislador puede definir la forma como cada ley en particular entra a regir, especialmente en relación con las situaciones en curso, estableciendo, si lo considera conveniente, un conjunto de reglas conocidas bajo el nombre de “régimen de transición,” que básicamente determinan las situaciones en curso sobre las cuales la ley derogada tiene efecto ultraactivo, y en las cuales la ley nueva tiene efecto inmediato.

4°. Ante el silencio del legislador sobre la aplicación de la nueva ley a las situaciones en curso, y sin que implique desconocer la vigencia, suele acudir a las reglas contenidas en el Código Civil y en la Ley 153 de 1887⁵³.

Asimismo, en el Concepto 2332 de 2017, la Sala hace énfasis en lo siguiente:

Las normas procesales son por regla general de aplicación inmediata y deben aplicarse desde el momento en que deben comenzar a regir.

Por su parte, la jurisprudencia ha determinado que la aplicación inmediata de las normas procesales, como regla general, encuentra fundamento en virtud de que se trata disposiciones de orden público. Así por ejemplo, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha indicado:

“En la citada providencia, con fundamento en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, tal como fue modificado por el Código General del Proceso, se

⁵³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2064 de 2011

identificaron las excepciones a la regla general de aplicación inmediata de la ley procesal, en la siguiente forma:

“De la norma trascrita se pueden extraer dos conclusiones generales: a) que las normas procesales prevalecen sobre las anteriores desde su entrada en vigencia, y b) que no obstante la regla general anterior, existen unas excepciones que permiten aplicar la norma derogada –pero vigente al momento de la actuación, petición o solicitud– de manera ultraactiva para resolver: (i) los recursos interpuestos, (ii) la práctica de pruebas decretadas, (iii) las audiencias convocadas, (iv) las diligencias iniciadas, (v) los términos que hubieren comenzado a correr, (vi) los incidentes en curso, y (vii) las notificaciones que se estén surtiendo”⁵⁴.

De conformidad con lo expuesto, para establecer la competencia de la autoridad que debe conocer de una actuación disciplinaria, cuando se trata de faltas disciplinarias que se prolongan en el tiempo, puede resultar de carácter definitorio la aplicación de la ley procesal en el tiempo.

Es decir, es posible que cuando se esté en presencia de una falta disciplinaria que se prolonga en el tiempo, para el momento de la vigencia de una ley «A», la competencia corresponda a una determinada autoridad disciplinaria, pero al prolongarse en el tiempo y entrar en vigencia una ley «B» sea competente una autoridad disciplinaria diferente.

Así, entonces, la Sala evidencia que, en los casos en que la falta disciplinaria se prolonga en el tiempo, la competencia la ejercerá la autoridad que al momento de cesar (i) la acción o la omisión; o (ii) el deber de actuar, tenga a cargo el ejercicio de la acción disciplinaria, por virtud de la ley, según corresponda en cada caso concreto.

6. Caso concreto

Revisados los antecedentes normativos y los documentos que obran en el expediente, la Sala encuentra que la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá es la autoridad competente para conocer de la investigación disciplinaria en contra de los empleados judiciales de la secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C), que, una vez ejecutoriado el fallo de tutela de segunda instancia [T-2020-00014-01] del 5 de marzo de 2020, presuntamente omitieron el deber de remitir el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión; actuación que, al parecer, sólo se llevó a cabo hasta el 18 de agosto del 2021.

Lo anterior encuentra fundamento en los siguientes argumentos:

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 1º de agosto de 2016. Radicación número: 11001-03-26-000-2016-00038-00(56494). [Citado en Concepto 2332 de 2017, del 6 de septiembre de 2017, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.]

1. En primer lugar, se tiene que, para determinar la calidad de los sujetos disciplinables, conforme la compulsa de copias dispuesta por la Corte Constitucional, se parte de las previsiones de la Ley 270 de 1996, que dispone:

«ARTÍCULO 125. DE LOS SERVIDORES DE LA RAMA JUDICIAL SEGUN 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».

Según la información que reposa en el expediente, se tiene por identificada tal condición, pues, según el auto del 19 de octubre del 2023, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial advierte que los sujetos involucrados en la presunta inactividad procesal son los empleados judiciales de la secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C), que, entre el 12 de marzo del 2020 y el 18 de agosto del 2021, tenían a su cargo la remisión del expediente de tutela y del fallo de segunda instancia del 5 de marzo del 2020 a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

2. Precisado lo anterior, la Sala observa que, por disposición expresa del artículo 115 de la Ley 270 de 1996, antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la acción disciplinaria contra empleados judiciales era ejercida por las corporaciones, funcionarios y empleados que tuvieran la calidad de superiores jerárquicos.
3. Posteriormente, el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 [artículo 257A] introdujo una importante modificación en la materia, y dispuso que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercería la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y **empleados de la Rama Judicial**, una vez entrara en funcionamiento.
4. En el presente caso, de conformidad con la información que reposa en el expediente, se tiene que la presunta falta disciplinaria inició desde el 12 de marzo de 2020, fecha de ejecutoria del fallo de tutela de segunda instancia, y perduró **hasta el 18 de agosto del 2021**, fecha en que los empleados judiciales de la secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca efectivamente remitieron el expediente de tutela a la Corte Constitucional. En tal sentido, se trata de una falta cuya consumación se prolongó en el tiempo.
5. En este orden, para la determinación de la competencia, la Sala aprecia que para el momento en que inició la presunta falta disciplinaria la ley aplicable era la contenida en artículo 115 de la Ley 270 de 1996, según la cual la acción disciplinaria contra empleados judiciales era ejercida por sus **superiores jerárquicos**.

No obstante, al prolongarse la falta disciplinaria en el tiempo, durante ese intervalo, entraron en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales (13 de enero de 2021), que, de conformidad con la modificación introducida por el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 [artículo 257A], ejercen, en la actualidad, la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y **empleados de la Rama Judicial**.

6. Expuesto lo anterior, la Sala considera que, en el presente caso, la ley aplicable -que asigna competencia- debe ser la vigente al momento en que cesó la presunta falta disciplinaria, que, en este caso, perduró hasta el 18 de agosto de 2021, fecha para la cual la titularidad de la acción disciplinaria contra funcionarios y empleados de la Rama Judicial ya se encontraba en cabeza de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales.
7. Dicho lo anterior, la Sala concluye que, en el presente caso, la presunta falta disciplinaria se entiende realizada o consumada en fecha posterior a la de entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las seccionales, de manera que es la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá la autoridad competente para investigar a los empleados judiciales de la secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C) que, entre el 12 de marzo del 2020 y el 18 de agosto del 2021, presuntamente omitieron el deber de remitir a la Corte Constitucional el expediente y el fallo de tutela de segunda instancia del 5 de marzo del 2020.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá para conocer de la actuación disciplinaria a que haya lugar en contra de los empleados judiciales de la secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C), que presuntamente omitieron su deber de remisión del expediente del proceso de tutela T-2020-00014-01 a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

SEGUNDO: REMITIR, por Secretaría, el expediente a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, para efectos de lo dispuesto en el numeral anterior.

TERCERO: COMUNICAR, por Secretaría, la presente decisión, a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección C), a la Procuraduría General de la Nación y a la Corte Constitucional (Sala de Selección de Tutelas).

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.

QUINTO: ADVERTIR que los términos legales se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comuniquen la presente decisión.

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

Comuníquese y cúmplase.

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Presidenta de la Sala

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ
Consejero de Estado

JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

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