



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Juan Manuel Laverde Alvarez

Bogotá D.C., once (11) de junio del 2025.

Número único: 11001 03 06 000 2025 00104 00

Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas.

Partes: Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño y Juzgado Civil del Circuito de La Unión

Vinculado: Procuraduría General de la Nación

Asunto: autoridad competente para investigar disciplinariamente a un empleado judicial por hechos ocurridos antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, cuando no se puede garantizar la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), 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 Auto del 28 de agosto de 2023, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño, dentro del proceso disciplinario núm. 52001-25-02-000-2022-00348-00, ordenó compulsar copias con el fin de que se investigara al señor Jaime Humberto Jácome Villa, en calidad de secretario del Juzgado Civil del Circuito de La Unión, por presuntamente no haber hecho entrega formal de su cargo, el cual desempeñó hasta el 31 de agosto de 2020.
2. El 9 de octubre de 2023, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño – Despacho 3 abrió investigación disciplinaria en contra del señor Jácome Villa, y el 3 de mayo de 2024 le formuló pliego de cargos.
3. El 16 de agosto de 2024, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño declaró su falta de competencia para conocer del proceso disciplinario en contra del empleado judicial Jaime Humberto Jácome Villa, por cuanto los hechos presuntamente constitutivos de falta disciplinaria tuvieron ocurrencia antes de la entrada en funcionamiento de esa Corporación.

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».

Por lo anterior, remitió la actuación disciplinaria al Juzgado Civil del Circuito de La Unión, al considerar que le correspondía «conocer de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los empleados respecto de los cuales es superior jerárquico».

4. El 26 de septiembre de 2024, el Juzgado Civil del Circuito de La Unión manifestó que carecía de competencia para asumir el conocimiento del proceso disciplinario, dado que los jueces no fungen como superior administrativo de los empleados judiciales y, adicionalmente, «no está en la capacidad de garantizar [...] el trámite de apelación y/o doble instancia frente a las decisiones de orden administrativo que se adopten en un proceso disciplinario, así como tampoco separar el ente investigador del juzgador».

En razón a lo anterior, promovió conflicto de competencias administrativas ante el Tribunal Administrativo de Nariño.

5. A través de Auto del 10 de febrero de 2025, el Tribunal Administrativo de Nariño resolvió declarar su falta de competencia para conocer del asunto, en consecuencia, dispuso remitirlo a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a efectos de que dirimiera el conflicto de competencias administrativas suscitado entre el Juzgado Civil del Circuito de La Unión y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, se fijó el edicto núm. 092 desde el 7 al 13 de marzo de 2025, en la secretaría de esta Sala, con el fin de que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto.

Según informe secretarial del 4 de marzo de 2025, consta que se informó sobre el presente conflicto a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño, a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, al Juzgado Civil del Circuito de la Unión y al Tribunal Administrativo de Nariño.

Obra constancia de la secretaría de la Sala del 14 de marzo de 2025, en el que se informa de que, durante la fijación del edicto, el Juzgado Civil del Circuito de la Unión presentó alegatos. Las demás autoridades guardaron silencio.

Mediante Auto del 20 de marzo de 2025, el consejero ponente ordenó comunicar la existencia de este conflicto al señor Jaime Humberto Jácome Villa, en calidad de sujeto disciplinable.

A través de Auto del 9 de abril de 2025, en virtud de lo previsto en el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 13 de la Ley 2094 de 2021, se comunicó el presente asunto a la Procuraduría General de la Nación, para que, si lo considera pertinente, presentara sus alegatos o consideraciones.

En constancia secretarial del 2 de mayo de 2025, se informó que, en el término concedido, la Procuraduría General de la Nación guardó silencio.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño

Esta autoridad no presentó escrito de alegatos; sin embargo, sus argumentos se extraerán del oficio mediante el cual declaró su falta de competencia.

Destacó que el Acto Legislativo 02 de 2015 le atribuyó función jurisdiccional disciplinaria a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, a partir del 13 de enero de 2021.

Manifestó que no tiene competencia para conocer el proceso disciplinario iniciado en contra del señor Jaime Humberto Jácome Villa, en calidad de secretario del Juzgado Civil del Circuito de La Unión, toda vez que «los hechos presuntamente constitutivos de falta disciplinaria tuvieron ocurrencia desde el 31 de agosto de 2020, y hasta finales de septiembre del mismo año», es decir, antes de la entrada en funcionamiento de la jurisdicción disciplinaria.

En razón a lo anterior, concluyó que le corresponde «al titular del Juzgado Civil del Circuito de La Unión Nariño [...] conocer de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los empleados respecto de los cuales es superior jerárquico inmediato».

2. Juzgado Civil del Circuito de la Unión

El 6 de marzo de 2025, esta autoridad presentó escrito de consideraciones en el que refirió las distintas actuaciones impartidas por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño dentro del proceso disciplinario en contra del señor Jácome Villa, a partir del cual señaló que la actuación disciplinaria se reguló por las normas establecidas en el Código General Disciplinario.

Precisó que dicha norma, en su artículo 263, indicó expresamente que la competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales está ligada a la fecha de notificación del pliego de cargos, y no a la fecha de ocurrencia de los hechos materia de investigación.

Indicó que, al haberse notificado el pliego de cargos con posterioridad a la entrada en vigencia del Código General Disciplinario, no es el competente para asumir el conocimiento del proceso disciplinario, no solo porque así lo dispuso el legislador en el artículo 263 *ibidem*, sino, además, al presentarse los siguientes inconvenientes de índole procedimental:

1. Conforme establecía el artículo 115 de la ley 270 de 1996, el control disciplinario de los Jueces sobre los empleados de la Rama Judicial es una función administrativa.
2. En virtud del principio de autonomía de los jueces, no se cuenta administrativamente con superior jerárquico, únicamente existe control a nivel funcional en tratándose de las funciones jurisdiccionales.
3. El artículo 12 del Código General Disciplinario, establece como principio que hace parte del debido proceso disciplinario la separación del ente investigador y el de juzgamiento, luego, en punto a la garantía de separación entre el ente investigador y el de juzgamiento, así como el trámite de revisión de un eventual fallo sancionatorio, esta funcionaria judicial no está en la capacidad de garantizar tales principios, pues se reitera, no se cuenta con superior jerárquico a nivel administrativo, por tanto, no es viable surtir el trámite de apelación y/o doble instancia frente a las decisiones de orden administrativo que se adopten en un proceso disciplinario, así como tampoco separar el ente investigador del juzgador.
4. La nueva normatividad, resulta mucho más favorable para el disciplinado, en punto a la separación de la instrucción y el Juzgamiento, doble instancia, garantiza la independencia y el principio de imparcialidad, ampliando el debate probatorio y los argumentos valorados, lo que redundará en la defensa para los investigados.

Por lo expuesto, consideró que la autoridad competente es la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

1.1 Regla especial de competencia en los procesos disciplinarios según la Ley 1952 de 2019

El artículo 99 de la Ley 1952 de 2019 regula el procedimiento cuando se presente un conflicto de competencias para conocer de una actuación disciplinaria suscitado entre autoridades que tengan un superior común, situación que no es aplicable al presente caso, pues las autoridades involucradas en el conflicto planteado, esto es, el Juzgado Civil del Circuito de La Unión y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño no tienen un superior común.

En consecuencia, la Sala procede a estudiar si resulta aplicable la regla general de resolución de conflictos de competencia prevista en el CPACA, y en caso afirmativo, emitirá un pronunciamiento de fondo sobre este asunto.

1.2. Regla general de resolución de conflictos de competencia administrativa

De conformidad con los artículos 39 y 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente, la Sala está habilitada para emitir un pronunciamiento de fondo ante un conflicto de competencias cuando: i) al menos una de las autoridades sea del orden nacional, o si se trata de autoridades del nivel territorial, que no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo; ii) se encuentre en curso una actuación o asunto de naturaleza administrativa, particular y concreta; y iii) se evidencie el reclamo o rechazo de la competencia simultáneo o sucesivo.

En el caso bajo estudio se encuentran cumplidos estos requisitos debido a que: i) las dos autoridades en conflicto son del orden nacional; ii) está en curso una actuación administrativa, particular y concreta, en razón a que se trata de la actuación disciplinaria en contra del señor Jaime Humberto Jácome Villa; y iii) ambas negaron la competencia, sucesivamente, para adelantar o continuar con la actuación administrativa.

Es importante señalar que, si bien la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño ejerce funciones de carácter jurisdiccional, la Sala mantiene la competencia para resolver la controversia, debido a que también está inmersa en el conflicto una autoridad de carácter administrativo², y, con sujeción al debido proceso, debe definirse la autoridad facultada para iniciar o continuar el proceso correspondiente.

La indefinición de la autoridad competente o la duda sobre la misma afecta los bienes que busca tutelar el proceso disciplinario y, en general, los derechos de cualquier sujeto sometido al *jus puniendi* estatal; a la vez que contradice el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, según el cual «las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, [...] evitarán decisiones inhibitorias [...]».

Todo lo anterior, en armonía con lo dicho por la Corte Constitucional mediante las providencias en las cuales ha reconocido la competencia de la Sala para dirimir conflictos de competencia en este tipo de casos³.

² Decisión del 18 de septiembre de 2014 (radicación 2014-00168); decisión del 16 de mayo de 2018 (radicación 2017-00200); decisión del 18 de junio de 2019 (radicación 2019-00063), entre otras.

³ Corte Constitucional, Autos 1044 de 2021 y 1691 de 2022. «Al respecto, esta Corporación, mediante Auto 1044 de 2021¹⁶, señaló que en los conflictos de competencia sobre actuaciones disciplinarias entre una autoridad judicial y una autoridad administrativa que no tienen un superior común resulta “aplicable lo dispuesto por los artículos 39 y 112.10 de la Ley 1437 de 2011, según los cuales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es competente para resolver los conflictos de competencia (i) entre autoridades del orden nacional, incluidas las entidades

2. Términos legales

El procedimiento establecido en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, prevé que, mientras se resuelve el conflicto de competencia se suspenderán los términos de las actuaciones administrativas, los cuales comenzarán a correr a partir del día siguiente de la comunicación de esta decisión, y así se declarará en la parte resolutive⁴.

3. Aclaración previa

La función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo se efectúa a partir del análisis de los supuestos fácticos y los documentos que forman parte del expediente. En este sentido, las eventuales alusiones que se hagan al caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia.

Esta Sala no puede pronunciarse sobre los derechos que se reclaman ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime el conflicto. Corresponderá a la autoridad que sea declarada competente la verificación de las situaciones de hecho y de derecho para decidir de fondo sobre el asunto de la referencia.

4. Problema jurídico y síntesis del caso

En este caso, le corresponde a la Sala establecer cuál es la autoridad competente para conocer del proceso disciplinario iniciado en contra del señor Jaime Humberto Jácome Villa, en calidad de secretario del Juzgado Civil del Circuito de La Unión, por presuntamente no haber hecho entrega formal de su cargo, el cual desempeñó hasta el 31 de agosto de 2020.

La Comisión Seccional de Nariño negó competencia para conocer del asunto, toda vez que los hechos presuntamente constitutivos de falta disciplinaria tuvieron ocurrencia antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

territoriales, o en los que esté involucrada, por lo menos, una entidad de ese orden, siempre que no estén sometidas a la jurisdicción de un mismo tribunal administrativo; (ii) se refieran a un asunto de naturaleza administrativa y (iii) versen sobre un asunto particular y concreto”. Y reiteró la posición de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura según la cual, “la aplicación de un criterio estrictamente orgánico permite considerar que, a falta de restricción constitucional explícita en el artículo 237 de la Carta Política para que el Consejo de Estado dirima conflictos de competencia de naturaleza administrativa, será su Sala de Consulta y Servicio Civil la autoridad llamada a dirimir este tipo de colisión de competencias **donde hay, por lo menos, una autoridad administrativa que se declara incompetente para ejercer sus funciones administrativas**». [subrayas y resaltado de la Sala].

⁴ Este mandato es armónico con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Por su parte, el Juzgado Civil del Circuito de La Unión manifestó que carecía de competencia para asumir el conocimiento del proceso disciplinario, dado que los jueces no fungen como superior administrativo de los empleados judiciales y, adicionalmente, «no está en la capacidad de garantizar [...] el trámite de apelación y/o doble instancia frente a las decisiones de orden administrativo que se adopten en un proceso disciplinario, así como tampoco separar el ente investigador del juzgador».

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala hará referencia a los siguientes temas:

i) La potestad disciplinaria y las finalidades que persigue en un Estado Social de Derecho. Reiteración; *ii)* factores que determinan la competencia en el campo disciplinario. El factor subjetivo o personal. Reiteración; *iii)* los servidores de la Rama Judicial: Distinción entre funcionario y empleado judicial. *iv)* la autoridad competente para investigar a un empleado judicial antes y después de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Reiteración; *v)* competencia de la Procuraduría General de la Nación, en la salvaguarda de las garantías de instrucción y juzgamiento; y, *vi)* el caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

5.1. La potestad disciplinaria y las finalidades que persigue en un Estado Social de Derecho. Reiteración⁵

Según lo visto supra⁶, el ejercicio de la potestad disciplinaria está regulado, para el caso que ocupa la atención de la Sala, en el Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, norma que prevé en su artículo 2° que el Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

Así, la norma establece, en su artículo 5°, que la sanción disciplinaria tendrá una finalidad preventiva y correctiva, pues con ella se busca la garantía de la efectividad de los principios y fines consagrados en la Constitución, la ley y los tratados internacionales. Esto, por supuesto, sin dejar de lado las finalidades como la prevalencia de la justicia, el debido proceso de los intervinientes, la búsqueda de la verdad material y la efectividad del derecho sustantivo (artículo 11 de la Ley 1952 de 2019).

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado núm. 11001-03-06-000-2023-000708-00.

⁶ Ver capítulo 4.1.1.

El artículo 25 de la norma señala que «[s]on destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos⁷ aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley».

Por su parte, el artículo 26⁸ prevé que, constituye falta disciplinaria la incursión en cualquier conducta⁹ que conlleve al incumplimiento de deberes o la extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones y la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de interés. A la vez, según el artículo 27¹⁰, esta puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de derechos propios del cargo o función, o con ocasión de ellos.

Bajo esas premisas, el derecho disciplinario es entendido como el instrumento mediante el cual el Estado busca, de un lado, el cumplimiento de los principios que regulan el ejercicio de la función pública, y del otro, la garantía efectiva de los derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Ahora bien, de manera reiterada, la Sala ha expresado que la potestad disciplinaria del Estado sobre los servidores públicos está justificada en la necesidad de garantizar que, en el ejercicio de sus funciones, tales personas actúen con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, que guían la función administrativa¹¹.

⁷ En la Sentencia C-721 de 2015, sostuvo que «[...] el régimen disciplinario cobija a la totalidad de los servidores públicos a quienes corresponde estar al servicio del Estado y de la comunidad (C.P. art.123), dado que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad (C.P. art. 209)» [Énfasis añadido].

⁸ «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».

⁹ En la Sentencia C-244 de 1996, la Corte Constitucional sostuvo que la acción disciplinaria «[...] se produce dentro de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la Administración en el ámbito de la función pública y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o la extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación de régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc., y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público respectivo [...]».

¹⁰ «La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones».

¹¹ «En el campo del derecho disciplinario esta finalidad se concreta en la posibilidad de regular la actuación de los servidores públicos con miras a asegurar que en el ejercicio de sus funciones se preserven los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función administrativa, para lo cual la ley describe una serie de conductas que estima contrarias a esos cometidos, sancionándolas proporcionalmente a la afectación de tales intereses». Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 27 de octubre de 2006, radicación núm. 11001-03-06-000-2006-00112-00 (1787). Véase también el artículo 16 de la Ley 734 de 2002: «La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la

En esa medida, el control disciplinario es un instrumento jurídico destinado a proteger el buen nombre, la transparencia y la eficiencia de la Administración Pública¹², y a que la función pública se ejecute en beneficio del bien común o interés general de la comunidad y de sus asociados, así como de sus derechos y libertades¹³.

Como se vio, la Ley 1952 de 2019 reconoce al Estado como titular de la potestad disciplinaria¹⁴. A la vez, radica la titularidad para el ejercicio de dicha potestad (*acción disciplinaria*), en la Procuraduría General de la Nación, las personerías distritales y municipales, las oficinas de control disciplinario interno de las entidades públicas, los funcionarios con potestad disciplinaria de todas las ramas, órganos y entidades del Estado y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial —a través de sus seccionales—. ¹⁵

5.2. Factores que determinan la competencia en el campo disciplinario. El factor subjetivo o personal. Reiteración¹⁶.

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: la calidad del sujeto disciplinable (factor personal o subjetivo), la naturaleza del hecho (factor objetivo o material), el territorio o lugar donde ocurrió la presunta falta (factor territorial), la instancia en la cual actúa el operador disciplinario (factor funcional) y 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, así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley y demás autoridades que administran justicia de manera temporal o permanente».

efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública».

¹² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 27 de octubre de 2006, radicación núm. 11001-03-06-000-2006-00112-00 (1787).

¹³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 3 de marzo de 2011, radicación núm. 11001-03-06-000-2011-00002-00 (2046).

¹⁴ Ley 1952 de 2019, artículo 2°.

¹⁵ Ley 1952 de 2019, artículo 2. «El Estado es el titular de la potestad disciplinaria», «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».

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado núm. 11001-03-06-000-2024-000078-00.

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 criterios¹⁷ que tiene en cuenta el Código General Disciplinario para atribuir competencia, por el factor subjetivo, son: *i)* la calidad de servidor público o de 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, y *iii)* la rama, el órgano, la entidad o el organismo para la cual trabaja o trabajó el servidor o el particular¹⁸.

¹⁷ Ley 1952 de 2019, artículo 91. Factores que determinan la competencia. La competencia se determinará teniendo en cuenta la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad. En los casos en que resulte incompatible la aplicación de los factores territorial y funcional, para determinar la competencia, prevalecerá este último.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 14 de junio de 2022, radicación núm. 11001-03-06-000-2022-00022-00.

5.3. Los servidores de la Rama Judicial. Distinción entre funcionario y empleado judicial. Reiteración¹⁹

Conforme lo establecido en el artículo 125 de la Ley 270 de 1996 «[t]ienen 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 Constitucional²⁰ 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, pasará 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 la competencia para investigar a los empleados judiciales y, cuál es la autoridad que, a la fecha, ostenta dicha función.

5.4. 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. Reiteración²¹

Conforme a lo establecido en el artículo 115 de la Ley 270 de 1996²², correspondía «a las Corporaciones, funcionarios y empleados pertenecientes a la Rama Judicial, conocer de los procesos disciplinarios contra los empleados respecto de los cuales [estos fueran] 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 2.º de la Ley 734 de 2002 disponía:

«[C]orresponde 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».

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado núm. 11001-03-06-000-2024-000078-00. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 7 de diciembre de 2022, rad. 11001 03 06 000 2022 00233 00.

²⁰ Sentencia C-713 de 2008.

²¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisiones del 27 de noviembre de 2024, radicación núm. 11001-03-06-000-2024-00592-00; del 5 de junio de 2024, radicación 11001-03-06-000-2024-00131-00; del 5 de marzo de 2025, radicación núm. 11001-03-06-000-2024-00704-00.

²² Artículo derogado por el artículo 92 de la Ley 2430 de 2024.

En ese sentido, el artículo 67 *eiusdem* indicaba a su vez que «la acción disciplinaria se ejercer[ía] 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].

Al interpretar el mencionado artículo 115 de la Ley 270 de 1996, 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 2015²³ introdujo una importante modificación en la materia, en tanto que 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 Judicial**²⁴. 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].

²³ «Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones».

²⁴ La posesión de los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial ocurrió el día 13 de enero de 2021.

Ante la derogatoria tácita del artículo 115 de la Ley 270 de 1996, - ahora derogado de manera expresa por la Ley 2430 de 2024 -, la Corte Constitucional en Sentencia C-373 de 2016 sostuvo lo siguiente:

[...] 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... 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 parágrafo 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 terminarlas, 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].

La Sala de Consulta y Servicio Civil ha sostenido²⁵, a su vez, que:

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

²⁵ Decisión del 14 de junio de 2022, proferida dentro del conflicto de competencias administrativas núm. 11001-03-06-000-2022-00022-00, entre otras.

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.

En síntesis, la competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales conforme al mandato constitucional, opera sobre hechos posteriores a su entrada en funcionamiento, esto es, luego del 13 de enero de 2021; y respecto de acciones y omisiones de los empleados judiciales anteriores a la referida fecha, estas deben continuar, en principio²⁶, en conocimiento de las autoridades que hasta entonces eran competentes, es decir, quienes ostentaban la calidad de superiores jerárquicos.

5.5. Salvaguarda de las garantías de instrucción y juzgamiento. Competencia de la Procuraduría General de la Nación

El artículo 12 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 3 de la Ley 2094 de 2021, introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano la separación de las funciones de instrucción y de juzgamiento en el proceso disciplinario, como concreción del debido proceso y con la exigencia de que cada etapa sea asumida por funcionarios diferentes, independientes y autónomos entre sí, así:

Artículo 12. Debido Proceso. Modificado por el artículo 3 de la Ley 2094 de 2021. El disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal.

En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento.

[...] [Énfasis de la Sala]

A su vez, el artículo 92 *ibidem* señala que:

Artículo 92. Competencia por la Calidad del Sujeto Disciplinable.

[...]

²⁶ Salvo que se trate de faltas disciplinarias que se prolongan en el tiempo. La Sala de Consulta y Servicio Civil, en sesión del 18 de septiembre de 2024, consideró unificar su postura estableciendo que cuando se trata 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 su cargo el ejercicio de la acción disciplinaria.

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 [...].

Visto lo anterior, se tiene que la estructura del control disciplinario de cada entidad y órgano del Estado debe garantizar que las etapas de instrucción y juzgamiento se realicen por funcionarios independientes y autónomos entre sí, ya que, en aquellos eventos en los que no se pueda garantizar dichas etapas, el conocimiento del asunto será de competencia de la Procuraduría General de la Nación.

De ahí que resulta claro que, ante la imposibilidad de garantizar las etapas de instrucción y juzgamiento, se activa la competencia de la Procuraduría General de la Nación como una solución ante dicha dificultad, que surge del reconocimiento por parte del Legislador, de que algunas estructuras organizacionales en los organismos y entidades públicas pueden eventualmente verse limitadas o ser insuficientes para asegurar las adecuadas garantías procesales para los involucrados²⁷.

Ello, se justifica en la medida de que, mediante la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento se busca garantizar objetivamente el principio de imparcialidad, así se infiere de la sentencia del 8 de julio de 2020 proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Petro Urrego Vs. Colombia*:

[...] La Corte advierte que la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, **siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera que tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos.** [Negrillas por fuera del texto original]

De lo expuesto, se concluye que la Procuraduría General de la Nación tiene a su cargo la concreción del debido proceso del sujeto disciplinable, entre otros, garantizando la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento, en aquellos eventos en los que no se pueda garantizar dichas etapas por parte de la entidad.

6. El caso concreto

En razón de los antecedentes fácticos y las consideraciones jurídicas realizadas, la Sala de Consulta y Servicio Civil declarará competente a la Procuraduría General de la Nación para conocer el proceso disciplinario iniciado en contra del señor Jaime Humberto Jácome Villa, en calidad de secretario del Juzgado Civil del Circuito de

²⁷ Gaceta No 276 del 2015. Informe de ponencia para primer debate Cámara, Proyecto de Ley No 195 de 2014 Cámara y 55 de 2014 Senado.

La Unión, por presuntamente no haber hecho entrega formal de su cargo, el cual desempeñó hasta el 31 de agosto de 2020, por las razones que a continuación se exponen:

1. Esta Sala²⁸ ha señalado que el factor que determina la autoridad competente para conocer de un proceso disciplinario en contra de un **empleado judicial** es el de la fecha de los hechos, habida cuenta que si la conducta constitutiva de falta disciplinaria cesó antes del 13 de enero de 2021, la potestad disciplinaria radica en el superior jerárquico del sujeto disciplinable; mientras que si la falta se consumó después de esa fecha la competencia recae en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial -y sus seccionales-.

2. Los hechos presuntamente constitutivos de falta disciplinaria surgieron por la no entrega formal del cargo de secretario que ocupó el señor Jácome Villa hasta el 31 de agosto de 2020, el cual debía efectuar en el término de (15) días hábiles siguientes a la dejación del cargo, con el diligenciamiento del acta de informe de gestión previsto en el artículo 4²⁹ del Acuerdo núm. PSAA10-7024 del 21 de julio de 2010³⁰.

Por tanto, la conducta que es materia de investigación disciplinaria tuvo ocurrencia en septiembre de 2020, fecha para la cual cesó el plazo perentorio con que contaba el señor Jácome Villa para presentar el acta de informe de gestión, es decir, antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, por lo que dicha corporación no tiene competencia para ejercer la potestad disciplinaria en este asunto.

3. El señor Jaime Humberto Jácome Villa para la fecha en que cometió la presunta conducta disciplinable tenía la calidad de empleado judicial, debido a que ocupaba el cargo de secretario en el Juzgado Civil del Circuito de La Unión.

4. La juez Civil del Circuito de La Unión tenía la calidad de superior jerárquico del sujeto disciplinable para la época de los hechos materia de investigación. Sin embargo, entre otros argumentos, manifiesta que no puede garantizar la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento.

5. En efecto, para la Sala, la juez Civil del Circuito de La Unión no puede garantizar la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento para el proceso particular del señor Jácome Villa, por cuanto en ella confluye la competencia para adelantar ambas etapas, por tener la condición de superior jerárquico del sujeto disciplinable,

²⁸ Expediente núm. 11001-03-06-000-2023-00197-00.

²⁹ «La suscripción del Acta de informe de gestión, **no deberá exceder los quince (15) días hábiles, siguientes a la dejación del puesto**». [Negrillas de la Sala]

³⁰ «Por medio del cual se reglamenta el Acta de Informe de Gestión y se establece la metodología para la entrega y recibo de Despachos Judiciales por cambio de servidor judicial».

en los términos previstos en el artículo 115 de la Ley 270 de 1996, vigente para la época de los hechos materia de investigación.

Tan cierto es la imposibilidad de garantizar la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento en este asunto, que resulta apenas oportuno destacar que el referido despacho judicial se encuentra conformado por 4 servidores³¹, dentro de los cuales la juez y el secretario son los de mayor jerarquía, y el sujeto disciplinable en este caso ocupó el cargo de secretario, lo que quiere decir que no hay otro funcionario de superior jerarquía distinto al que ocupa el cargo de juez que pueda adelantar la etapa de instrucción.

6. El inciso 2 del artículo 12 de la Ley 2094 de 2021, modificatorio de la Ley 1952 de 2019³², prevé que el debido proceso en materia disciplinaria exige que al disciplinado se le garantice que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento, por lo tanto, es un derecho constitucional y convencional que se aplica a los procesos, sin importar que hayan iniciado antes o después de la entrada en vigor de la referida ley.

7. El artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 13 de la Ley 2094 de 2021, señala que, en el evento en que las garantías de instrucción y juzgamiento no se puedan cumplir por parte de la entidad estatal respectiva, por razón de su estructura, el conocimiento del asunto será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE a la Procuraduría General de la Nación para conocer el proceso disciplinario iniciado en contra del señor Jaime Humberto Jácome Villa, en calidad de secretario del Juzgado Civil del Circuito de La Unión, por presuntamente no haber hecho entrega formal de su cargo, el cual desempeñó hasta el 31 de agosto de 2020.

SEGUNDO: REMITIR el expediente a la Procuraduría General de la Nación, para los fines señalados en el numeral anterior.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño, a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, al Juzgado Civil

³¹ Información obtenida mediante comunicación telefónica realizada al personal del Consejo Superior de la Judicatura, en la que nos indicó que el despacho judicial se encuentra conformado por los siguientes cargos: i) juez, ii) secretario, iii) escribiente y iv) citador.

³² Esta normativa es la aplicable al presente asunto, por cuanto a la entrada en vigencia del Código General Disciplinario, el proceso disciplinario no contaba con pliego de cargos o con la instalación de la audiencia del proceso verbal.

del Circuito de la Unión, a la Procuraduría General de la Nación, al señor Jaime Humberto Jácome Villa y al Tribunal Administrativo de Nariño.

CUARTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3° del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021.

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

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

Comuníquese y cúmplase

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Presidenta de la Sala (E)

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado
Ausente en comisión

JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ
Consejero de Estado

JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado

LEIDI CAROLINA HUASCA ARANA
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.