

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**RAMA JUDICIAL**



**COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL**

**legis**

Bogotá, D.C., catorce (14) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Magistrado Ponente: **ALFONSO CAJIAO CABRERA**

Radicación No. **110011102000201703822 02**

Aprobado según Acta No. 21 de la misma fecha

Referencia: Apelación de Multa

### **ASUNTO**

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial, procede a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 9 de



agosto de 2019, por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá<sup>1</sup>, por medio de la cual se impuso sanción a la señora FABIOLA SÁENZ DE PÉREZ con la suma equivalente a sesenta (60) salarios mínimos legales diarios vigentes, de conformidad con lo previsto en el artículo 150 parágrafo 2° de la Ley 734 de 2002.

## HECHOS Y ANTECEDENTES RELEVANTES

La señora FABIOLA SÁENZ DE PÉREZ, formuló queja disciplinaria contra la Juez 19 de Ejecución Civil Municipal, con sustento en que la funcionaria incurrió en irregularidades en el trámite del proceso ejecutivo 2012-1760, adelantado en su contra, para el cobro de una letra de cambio por valor de quince millones de pesos (\$15'.000.000) el cual, a su juicio, no puede proseguir, debiendo ordenarse el levantamiento de las medidas cautelares, entre otros argumentos.

Por lo anterior, siguiendo el procedimiento establecido para la verificación de la conducta de quejoso temerario, mediante auto de

---

<sup>1</sup> La Sala dual de primera instancia estuvo conformada por los Magistrados Martha Inés Montaña Suárez y Mauricio Martínez Sánchez.



fecha 28 de febrero de 2019<sup>2</sup>, se citó a la señora SÁENZ DE PÉREZ, a fin de que explicara las razones por la cuales había instaurado la queja, en contravía de todas las decisiones, incluso de tutela, que señalan que el juicio ejecutivo se había adelantado debidamente.

Indicó en su versión libre<sup>3</sup> que ningún funcionario puede desconocer las sentencias constitucionales, para garantizar el orden jurídico. Compara algunas decisiones de la corte para indicar que se desconoce la doctrina con los pronunciamientos del juez de circuito y del de ejecución, en particular por no pronunciarse sobre la totalidad de las pretensiones. Indica cual es la naturaleza de la letra, de la obligación de que sea aceptada por el deudor y de que en su juicio no existe título ejecutivo, es decir, que la letra que sirvió de base para la ejecución en su contra no reunía los requisitos legales. Refiere la desatención de las formas propias de los procesos de ejecución singular, de las obligaciones condicionadas y manifiesta su inconformidad porque no se subsanaron las irregularidades que puso de presente en el proceso, ni los errores advertidos y que le fueron rechazadas.

---

<sup>2</sup> Folio 16, C 2.

<sup>3</sup> Folio 36, C 2.



## SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de Bogotá, decidió mediante providencia del 9 de agosto de 2019, sancionar a la señora FABIOLA SÁENZ DE PÉREZ con la suma equivalente a sesenta (60) salarios mínimos legales diarios vigentes, de conformidad con el artículo 150 parágrafo 2 de la Ley 734 de 2002.

Deduce la Sala *a quo*, que conforme al artículo 150 parágrafo 2 de la Ley 734 de 2002: *"Advertida la falsedad o temeridad de la queja, el investigador podrá imponer una multa hasta de 180 salarios mínimos legales diarios vigentes. La Procuraduría General de la Nación, o quienes ejerzan funciones disciplinarias, en los casos que se advierta la temeridad de la queja, podrá imponer sanciones de multa, previa audiencia del quejoso, por medio de resolución motivada contra la cual procede únicamente el recurso de apelación que puede ser interpuesto dentro de los dos días siguientes a su notificación"*. (Parte final declarada exequible con sentencia C-1076 de 2002).

Así mismo, indicó que, se evidencia la temeridad de la queja intaurada por la señora FABIOLA SÁENZ, pues los argumentos esgrimidos dentro de la versión libre no la desvirtúan, incluso, aun en estos la



quejosa continuó con su tesis de que la letra que sirvió de base a la ejecución en su contra no reunía los requisitos legales, y que la juez debía actuar en consonancia, pese a que existía una decisión ejecutoriada que había declarado no probada las excepciones por ella presentadas, además, había varias sentencias de tutela en acciones por ella incoadas, donde específicamente se señalaba que el proceso se había adelantado debidamente, que las actuaciones de quienes lo conocieron eran correctas y jurídicas, en consecuencia, no se había incurrido en vía de hecho, no obstante, la señora Sáenz de Pérez, promovió queja disciplinaria contra la funcionaria, con los mismos argumentos que habían sido decididos, no solo dentro del proceso ejecutivo, sino en las acciones de tutela, de manera negativa a sus pretensiones, buscando que se sancionara a la Juez por conductas que, conforme a los diferentes pronunciamientos, se sabía que no constituían falta disciplinaria, argumentando siempre la inexistencia del título ejecutivo, cuando conocía que con base en el mismo se adelantado el proceso en el cual, había tenido activa participación, formulando excepciones que se declararon no probadas, decisión que se avaló en la sentencias de tutela a que se ha hecho referencia.

Por lo anterior, la primera instancia, hizo un recuento de todas las tutelas interpuestas por la quejosa, con el fin de hacer referencia a que las múltiples decisiones adversas, le indicaban de primera mano



que el proceso ejecutivo donde fungió como demandada, se adelantó en derecho.

Por otra parte, explicó que, no queda alternativa deiferente a la de imponer sanción a la quejosa, pues su actuación al presentar la queja disciplinaria fue temeraria, en la medida de que tenía pleno conocimiento de que las actuaciones de los funcionarios, aún cuando no satisfacían sus pretensiones, conforme lo habían advertido los jueces naturales del proceso y los constitucionales en tutela, estaban ajustadas a derecho, de tal manera que debió allanarse a ello, pues no podía pretender caprichosamente que se castigara a un funcionario, cuando hasta la saciedad, incluso, el Juez Tutela, le advirtió que no existio ilegalidad en las actuciones surtidas dentro del proceso.

El *a quo*, concluyó que, la quejosa se desplegó al margen de los principios de lealtad y buena fe, por lo tanto, le impuso sanción de sesenta (60) Salarios Minimos Legales Diarios Vigentes.

## **RECURSO DE APELACIÓN**

Dentro del término legal de ejecutoria, la señora FABIOLA SÁENZ presentó y sustentó recurso de apelación contra la sentencia



sancionatoria, y lo hizo con los siguientes argumentos: que el Código Disciplinario no prevé un catálogo de deberes exigible a los quejosos, que por demás no son sujetos procesales por virtud del artículo 89 del Código Disciplinario Único, como tampoco, de conductas temerarias, razón por la cual se hace imperioso remitirse a otros ordenamientos. Acorde con las previsiones del artículo 21 ibídem, la aplicación del principio de integración normativa, serán aplicables los contenidos del código de procedimiento penal, frente a la ausencia de regulación de la materia por cuanto no se define la temeridad, en otros ordenamientos más próximos al régimen disciplinario.

Así mismo, indico que, no merece la sanción impuesta porque la conducta no esta contemplada en ninguno de los cinco puntos del artículo 141 de la Código de Procedimiento Penal.

Finalmente, hizo un recuento pormenorizado del proceso ejecutivo y de los hechos acaecidos en el proceso ejecutivo, ratificando su inconformidad con el proceso ejecutivo adelantado por el cual interpuso la queja disciplinaria.

## **ACTUACIONES DE SEGUNDA INSTANCIA**



Los suscritos magistrados se posesionaron ante el Presidente de la República el 13 de enero de 2021. A partir de esa fecha, acorde con el Acto Legislativo 02 de 2015, entró en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, que asumió los asuntos que conocía la anterior Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

La Secretaría Judicial de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en atención a lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA21-11710 de 2021, el día 8 de febrero de 2021 efectuó el reparto entre otros, del presente asunto.

### **CONSIDERACIONES**

**Competencia.** La Comisión Nacional de Disciplina Judicial es competente para examinar la conducta, en la instancia que señale la ley, de conformidad con el artículo 257A de la Constitución Política de Colombia.

**Análisis del caso.** Procede la Sala a emitir su pronunciamiento en procura de desatar el recurso de apelación interpuesto por la señora FABIOLA SÁENZ. Pero antes de dar inicio con el análisis debe hacer claridad a la queja hoy sancionada que el derecho disciplinario se endereza a verificar la responsabilidad disciplinaria que se genera



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL  
M. P. Dr. ALFONSO CAJIAO CABRERA  
Rad. N° 110011102000201703822 02  
Referencia. APELACIÓN DE MULTA

por el incumplimiento de los deberes, abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones o la violación del régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución y en la ley, predicables de los servidores públicos que integran la Rama Judicial, pues la conducta se revisa frente a la legalidad y adecuación de los procedimientos desplegados en torno de la prestación del servicio, y no es el escenario propicio para el debate de la inconformidad de cara a la no prosperidad de las pretensiones que se han discutido en un proceso, por manera que no es el lugar para dar discusiones de orden adjetivo que fueron ya decididas en instancias propias, atendiendo la naturaleza del mandato constitucional y legal que le impone a la autoridad el deber de resolverlas de acuerdo con los presupuestos sustanciales y procesales característicos de cada área del derecho.

Para resolver los tópicos planteados en el recurso de apelación, la Sala debe explicar que, el artículo 229 de la Constitución Política, conceptúa, *“Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”*, en consecuencia, la quejosa por mandato constitucional tiene derecho al acceso a la administración de justicia para presentar sus argumentos y defender los planteamientos que sustentan la queja disciplinaria formulada.



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL  
M. P. Dr. ALFONSO CAJIAO CABRERA  
Rad. N° 110011102000201703822 02  
Referencia. APELACIÓN DE MULTA

El escenario de participación en la administración pública que se identifica en la Constitución, le permite al ciudadano acceder a la acción de la autoridad cuando quiera que considere conculcados sus derechos, con el fin de que le sean restablecidos.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, Sentencia T-412/06, bajo ponencia del Honorable Magistrado Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL, expuso:

*“El concepto de “queja” parte de la denuncia que hace un ciudadano ante la autoridad competente de una irregularidad en la que se incurre por un funcionario público, a fin de que ella inicie la correspondiente investigación disciplinaria y aplique los correctivos que sean del caso. En este sentido, se trata de un mecanismo a través del cual se impulsa el inicio de la acción disciplinaria. Es claro que la queja es una herramienta establecida a favor de los ciudadanos para denunciar la ocurrencia de irregularidades en el desempeño de las funciones públicas. No obstante, como quiera que la titularidad de la acción disciplinaria está en cabeza del Estado, su formulación no se traduce en el inicio automático de la investigación disciplinaria, sino en el hecho de facultar a las autoridades competentes para ejercer dicha acción con miras a determinar el mérito de la queja, y si es del caso, a iniciar las indagaciones e investigaciones que se consideren pertinentes. Nótese cómo, en la medida en que el proceso disciplinario envuelve una naturaleza sancionadora, la mera formulación de la queja no implica automáticamente el ejercicio de la acción disciplinaria, pues el funcionario investigador se encuentra habilitado para sopesar si la queja*



*formulada es suficiente o no para dar inicio a una indagación frente a la conducta del servidor acusado.”*

En este sentido, se trata de un mecanismo que tienen todos los ciudadanos para presentar un escrito de queja contra cualquier funcionario, por lo anterior, se impulsa el inicio de la acción disciplinaria, como lo ha establecido la Corte Constitucional, tiene como finalidad específica *“la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro.”*

Por otra parte, la Corte Constitucional en la mencionada sentencia, también establece que, *“Es claro que el fin perseguido a través de la interposición de la queja es -específicamente- poner en conocimiento de la autoridad correspondiente determinados hechos que constituyen una irregularidad, con el propósito que dicha autoridad adelante una investigación disciplinaria que determine la existencia real de esa situación anómala y aplique los correctivos pertinentes”.*

Sin embargo, no necesariamente toda queja debe dar inicio a una investigación disciplinaria, ya que la facultad de ejercer dicha acción está en cabeza del órgano de control correspondiente,



quien, en cada caso, deberá determinar el mérito de la queja formulada y la necesidad de dar inicio a las indagaciones a que haya lugar. Precisamente, la Corte Constitucional en relación con lo expuesto, señaló:

**“[La queja] (...) puede dar origen a la acción disciplinaria, según el art. 47 del C.D.U., es decir, eventualmente puede poner en movimiento la actividad disciplinaria y en tal situación determinar la posibilidad de que se surta la indagación preliminar y que se cite al funcionario denunciado para que exponga su versión sobre los hechos constitutivos de aquélla, o bien que se abra la investigación si del contenido de la queja se deduce que hay mérito para ello.**

**Pero no toda queja necesariamente origina una actuación disciplinaria, indagación preliminar o investigación, porque desde el principio puede descartarse por descabellada o intrascendente, con lo cual al no admitírsela como presupuesto de la acción disciplinaria, no necesariamente desencadena la obligación del funcionario titular del poder disciplinario de ponerla en conocimiento del presunto inculpado.”** (Subraya y negrilla fuera de texto)

Por consiguiente, es claro que la queja es una herramienta establecida a favor de los ciudadanos para denunciar la ocurrencia de irregularidades en el desempeño de las funciones públicas.



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL  
M. P. Dr. ALFONSO CAJIAO CABRERA  
Rad. N° 110011102000201703822 02  
Referencia. APELACIÓN DE MULTA

Ahora bien, el legislador ha previsto que este derecho tiene un correlativo deber que supone que su utilización no puede convertirse en un mecanismo abusivo para que se aleguen hechos contrarios a la realidad o que se presenten con fines claramente fraudulentos e ilegales y, de manera excepcional, imponer una sanción pecuniaria a quien así proceda. Por ello el artículo 150 parágrafo 2 de la Ley 734 de 2002, establece que, *“Advertida la falsedad o temeridad de la queja, el investigador podrá imponer una multa hasta de 180 salarios mínimos legales diarios vigentes. La Procuraduría General de la Nación, o quienes ejerzan funciones disciplinarias, en los casos que se advierta la temeridad de la queja, podrá imponer sanciones de multa, previa audiencia del quejoso, por medio de resolución motivada contra la cual procede únicamente el recurso de apelación que puede ser interpuesto dentro de los dos días siguientes a su notificación”*.

La remisión normativa que se plantea desde el artículo 21 de la Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002, permite tener en cuenta el artículo 74 del Código General del Proceso que señala los casos en que puede haber temeridad o mala fe, causales que en el mismo sentido fueron adoptadas por el Código de Procedimiento Penal, artículo 141. Indica el primero que:

“Se presume que ha existido temeridad o mala fe en los siguientes casos:



1. Cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.
2. Cuando se aduzcan calidades inexistentes.
3. Cuando se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos.
4. Cuando se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas.
5. Cuando por cualquier otro medio se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso.
6. Cuando se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas.”

Como se observa, si bien se aborda el tema de la lealtad procesal, la temeridad o mala fe y la sanción por actuar de mala fe, estos tienen unos ingredientes subjetivos que indican un actuar voluntario con conocimiento de causa, que debe predicarse de quien así procede, para el caso que serían predicables de quien ha impulsado una queja disciplinaria.

Frente a los argumentos de la apelante, quien ha fungido como quejosa en cuanto impulsó proceso disciplinario contra la titular del Juzgado 19 Civil de Ejecución, en cuanto predica que no ha actuado



con temeridad, considera la colegiatura, que dada la drasticidad de la medida a imponer a un quejoso, esto es una multa que puede ir hasta 180 días de salario mínimo legal diario, se debe verificar a presencia de por lo menos uno de los elementos predicables de la figura, que denoten el interés ilegítimo, en impulsar una queja disciplinaria.

La Sala está de acuerdo con los argumentos esbozados por la apelante, debido que la sancionada no presentó falsedad o temeridad en la queja, pues, para que hubiera temeridad o de mala fe por su parte, tenía que presentar el escrito de queja con fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos, o tratando de entorpecer reiteradamente el desarrollo normal del proceso civil que llevaba ante la Juez 19 Civil de Ejecución, observa el *a quo* un uso exagerado de las medidas procesales a su alcance, pero si están concebidas como mecanismos de impugnación, no puede pretenderse que su uso en demasía resulte cuestionable o sea indicativo inequívoco de temeridad, además de que, se reitera, tal proceder no es objeto de verificación en esta instancia disciplinaria.

En cuanto a la queja presentada por la señora FABIOLA SÁENZ contra la Juez 19 Civil de Ejecución, esta fue archivada porque no había fundamento, por lo que revisada la conducta de la juez, se arribó por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá en Sala Disciplinaria, en decisión del 4 de mayo de 2018, a la conclusión de



la inexistencia de falta disciplinaria, ya que la misma se remitió a cumplir con el deber legal de ejecutar la sentencia que se encontraba en firme y que no pudo ser enervada a través de los múltiples mecanismos utilizados por la demandada, quejosa y hoy sancionada en este proceso.

Se puede establecer que efectivamente la quejosa, quien es abogada pero no actuó en tal condición, toda vez que fue la demandada en el por la obligación ubicada en el título ejecutivo, estaba inconforme con la decisión de la juez porque no valoró las pruebas recaudadas dentro del ejecutivo singular y utilizó todos los mecanismos a su alcance para demostrar sus argumentos con el conocido resultado negativo a todas y cada una de sus pretensiones.

La Sala observa de los antecedentes procesales una actitud permanente de controversia surgida del genuino convencimiento de tener la razón ante la improsperidad de sus pedimentos, que la impulsa a interponer la queja disciplinaria aún en contra de las correspondientes decisiones en las instancias judiciales, siendo la última la disciplinaria, que también le resulta esquiva a sus intereses, pero no así evidencia de una actitud desleal para utilizar la queja con fines impropios, contrarios a su naturaleza.



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL  
M. P. Dr. ALFONSO CAJIAO CABRERA  
Rad. N° 110011102000201703822 02  
Referencia. APELACIÓN DE MULTA

En consecuencia, se puede concluir que la quejosa no interpuso una queja falsa, ni temeraria, ni tampoco actuó de mala fe, sino que actuó, como se ha dicho: en la auténtica convicción de estar asistida de la verdad, por lo tanto, es pertinente revocar la sentencia de primera instancia, para en su lugar absolver a la señora FABIOLA SÁENZ DE PÉREZ, de la multa impuesta de sesenta (60) salarios mínimos legales diarios vigentes.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. – REVOCAR** la sentencia de primera instancia, proferida el 9 de agosto de 2019, por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, por medio de la cual se impuso sanción a la señora FABIOLA SÁENZ DE PÉREZ con la suma equivalente a sesenta (60) Salarios Minimos Legales Diarios Vigentes, de conformidad con el artículo 150 parágrafo 2 de la Ley 734 de 2002, para en su lugar **ABSOLVERLA** de la multa de sesenta (60) salarios mínimos legales diarios vigentes impuesta, por las razones expuestas en esta sentencia.



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL  
M. P. Dr. ALFONSO CAJIAO CABRERA  
Rad. N° 110011102000201703822 02  
Referencia. APELACIÓN DE MULTA

**SEGUNDO.-** EFECTUAR las notificaciones judiciales a que haya lugar, utilizando para el efecto los correos electrónicos de las partes, incluyendo en el acto de notificación copia integral de la providencia notificada, en formato PDF no modificable. Se presumirá que el destinatario ha recibido la comunicación, cuando el iniciador recepcione acuso de recibo, en este caso se dejará constancia de ello en el expediente y adjuntará una impresión del mensaje de datos y del respectivo acuse de recibo certificado por el servidor de la Secretaría Judicial.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

JULIO ANDRÉS SAMPEDRO ARRUBLA  
Presidente

DIANA MARINA VÉLEZ VÁSQUEZ  
Vicepresidenta



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL  
M. P. Dr. ALFONSO CAJIAO CABRERA  
Rad. N° 110011102000201703822 02  
Referencia. APELACIÓN DE MULTA

MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS

Magistrada

ALFONSO CAJIAO CABRERA

Magistrado

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA

Magistrado

CARLOS ARTURO RAMÍREZ VÁSQUEZ

Magistrado

MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO

Magistrado



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL  
M. P. Dr. ALFONSO CAJIAO CABRERA  
Rad. N° 110011102000201703822 02  
Referencia. APELACIÓN DE MULTA

YIRA LUCIA OLARTE ÁVILA  
Secretaria

legis