

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL



Bogotá D. C., 14 de abril del 2021

Magistrado Ponente Dr. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO

Radicación n.º 1100011102000 2015 04898 01

Aprobado Según Acta n.º 021 de la misma fecha.

1. ASUNTO A DECIDIR

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en ejercicio de las competencias conferidas por los artículos 257A de la Constitución

Política de Colombia¹ y 34 de la Ley 497 de 1999², procede a conocer, en grado jurisdiccional de consulta, del proceso disciplinario seguido contra Héctor Munévar Munévar, en calidad de juez de paz de la localidad de Suba, UPZ 71, de Bogotá, D.C., declarado responsable disciplinariamente y sancionado con **remoción** del cargo, en sentencia del treinta y uno (31) de enero de 2020 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá D,C.³, por la comisión de la falta prevista en el artículo 34 de la Ley 497 de 1999, que se concretó en la realización objetiva de la descripción típica prevista en el artículo 416 del Código Penal (abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto).

2. ANTECEDENTES Y CONDUCTA POR LA QUE SE INVESTIGÓ

Esta actuación disciplinaria se originó en la queja del veinticuatro (24) de septiembre de 2015 presentada por Ana Julia Salamanca⁴, en la que denuncia las presuntas irregularidades cometidas por el señor Héctor Munévar, como juez de paz dentro del proceso de restitución de bien

¹ Inciso primero del artículo 257 A de la C. P.: «La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.»

² ARTÍCULO 34. «Control disciplinario. En todo momento el juez de paz y los jueces de paz de reconsideración podrán ser removidos de su cargo por la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura, cuando se compruebe que en el ejercicio de sus funciones ha atentado contra las garantías y derechos fundamentales u observado una conducta censurable que afecte la dignidad del cargo. »

³ M.P. Alberto Vergara Molano y Elka Venegas Ahumada.

⁴ Folios 1 al 2 del cuaderno principal.

inmueble surtido bajo el radicado núm. 0008-20150909, en cuyo trámite la quejosa obró como parte demandada.

2.1. Antecedentes que rodearon la disputa del inmueble objeto de restitución

La señora Ana Julia Salamanca y el señor Hernando Rozo Rozo formaron una unión marital de hecho el diez (10) de enero de 1996⁵. El veinticinco (25) de noviembre de 2002 el señor Hernando Rozo Rozo adquirió⁶ el bien inmueble ubicado en la carrera 59 # 152 B – 74, interior 5, apartamento 203, en el que residió con su compañera permanente hasta el momento de su muerte, el veinticuatro (24) de marzo de 2008.

Con ocasión del deceso del señor Rozo Rozo, la señora Ana Julia Salamanca inició las acciones judiciales pertinentes con el fin de que fuera declarada la sociedad patrimonial desde enero de 1996. Dicha sociedad fue reconocida mediante sentencia proferida el cinco (5) de septiembre de 2014 por el Juzgado Primero de Familia de Bogotá y confirmada por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá en sentencia del trece (13) de abril de 2015.

El señor Hernando Rozo Rozo no dejó descendientes, por lo que sólo podrían haber concurrido a una eventual sucesión los sobrinos y

⁵ Folio 184 del cuaderno principal.

⁶ Página 100 *ibidem*, conforme al certificado de tradición y libertad

hermanos⁷; sin embargo, hasta el momento de los hechos objeto de queja, no se había liquidado la masa herencial.

2.2. Antecedentes de la queja

Los hechos que rodearon la inconformidad iniciaron con una citación del juez de paz a la señora Ana Julia Salamanca a una audiencia de conciliación para el diecinueve (19) de agosto de 2015, a petición de la señora Claudia Consuelo Rozo Arévalo⁸. La entonces demandante acudió a esa jurisdicción con el objeto de que le fuera restituido el bien inmueble ubicado en la «Kr 59 # 152 B – 74», presuntamente ocupado de manera indebida por la señora Salamanca, para lo cual afirmó ser la representante de los propietarios del bien.

Frente a esta citación, el día de la audiencia, la señora Ana Julia Salamanca manifestó no tener ánimo conciliatorio y, además, le informó al juez de paz que la situación objeto de controversia se encontraba en conocimiento de la jurisdicción civil comoquiera que ese bien había sido adquirido por su difunto esposo en vigencia de la sociedad patrimonial. Aun así, el juez disciplinado procedió a emitir nuevamente cita para audiencia de conciliación el veintiocho (28) de agosto de 2015.

⁷ Claudia Rozo Joya , Miguel Antonio Rozo Rozo, Alcibíades Rozo Rozo, Adriana María Rozo Arevalo, Marco Antonio Rozo Rozo, Marco Antonio Rozo Joya, Luz Myriam Rozo y Diana Rozo Joya.

⁸ En el fallo en equidad del 9 de septiembre de 2015, el juez de paz disciplinado estableció que Claudia Rozo Joya actuaba como «propietaria y apoderada» de los también «propietarios» Miguel Antonio Rozo Rozo, Alcibíades Rozo Rozo, Adriana María Rozo Arevalo, Marco Antonio Rozo Rozo, Marco Antonio Rozo Joya, Luz Myriam Rozo y Diana Rozo Joya.

En un comunicado enviado a través de mensajero en la fecha propuesta para la conciliación, y recibido por el señor Munévar, la señora Salamanca reiteró que no tenía ánimo conciliatorio y que el asunto era de conocimiento de la jurisdicción civil, en los siguientes términos⁹:

Respetado señor Juez,

Ana Julia Salamanca Moyano, (...) en calidad de citada a audiencia de conciliación por parte de Consuelo Rozo, me permito manifestarle:

(...)

2. Por mi parte, se dio inicio a la acción civil que correspondió al Juzgado Primero Civil de Familia de Bogotá bajo radicado 2008-0673, el cual mediante providencia de primera instancia reconoció los derechos patrimoniales existentes de la relación mía y el señor Hernando Rozo Rozo, esta misma sentencia fue ratificada en segunda instancia por el Tribunal de Bogotá.

3. En la actualidad, en el Juzgado Primero Civil de Bogotá se adelanta el trámite de disolución y liquidación de la sociedad patrimonial ya reconocida judicialmente por los jueces y magistrados de esa jurisdicción, tan es así que en la actualidad se encuentran vigentes medidas cautelares sobre los haberes herenciales de mi compañero permanente.

4. Como se lo manifesté en diligencia del 19 de agosto de los corrientes, **NO EXISTE ANIMO CONCILIATORIO ALGUNO** sobre las pretensiones de la citante, por lo tanto, no se hace necesario nueva cita para el mismo asunto, diferente sería el caso si no se hubiere concurrido a esta.

⁹ Folio 196 cuaderno principal

5. De igual forma, le informo que se encuentran en curso otras acciones ante la jurisdicción ordinaria tanto civil como penal, las cuales serán notificadas en su oportunidad a los demandantes y/o denunciados.

Espero que con la presente se deje constancia y claridad que NO EXISTE ANIMO CONCILIATORIO alguno sobre las pretensiones de la citante, toda vez que estas se están tramitando ante la jurisdicción ordinaria y, en su momento, se resolverán con sentencia.

(Negrillas y resaltado fuera del texto original)

No obstante lo anterior, el señor Munévar suscribió acta de acuerdo de conciliación en equidad n.º 0008-15 de fecha veintiocho (28) de agosto de 2015, en la que hizo constar, entre otras cosas, que la señora Salamanca aceptaba la jurisdicción de paz y que la audiencia había sido solicitada de común acuerdo y voluntariamente, aun cuando la señora Salamanca le había informado que la controversia se estaba tramitando para la época ante la jurisdicción civil. Así lo plasmó en el acta¹⁰:

Objeto, llegar a un acuerdo con la señora Ana Julia Salamanca Moyano identificada (...).

Siendo las 10:30 am la parte citada señora Ana Julia Salamanca Moyano, NO SE HACE PRESENTE, en su lugar hace entrega de un escrito fechado agosto 28 de 2015, firmado por la invitada señora Ana Julia Salamanca Moyano, **quien reconoce y acepta al juez de paz de conocimiento y la audiencia de conciliación**, manifestando, Numeral 4: “Como se lo manifesté en diligencia del 19 de agosto de los corrientes, NO EXISTE ANIMO CONCILIATORIO ALGUNO sobre las pretensiones

¹⁰ Folio 108 cuaderno principal

de la citante, por lo tanto, no se hace necesario nueva cita para el mismo asunto, diferente sería el caso si no se hubiere concurrido a esta”.

Se les pone de presente que habiendo fracasado la audiencia de conciliación en equidad, se dejará constancia escrita y tendrán las partes 5 días para acreditar las pruebas que deseen hacer valer y, en consecuencia, el suscrito juez de paz de conocimiento, dictará sentencia en equidad (artículo 29 de la Ley 497 de 1999) y notificará a las partes involucradas en el conflicto. Acto seguido, el suscrito juez de paz de conocimiento, concede la palabra a la parte solicitante, señora: Claudia Consuelo Roza quien plantea como solución:

Que se inicie el proceso con el fin de solicitarle a la señora Ana Julia Salamanca Moyano la entrega inmediata y devolución del apartamento y el garaje n.º 306 según se identifican en los comprobantes que suministraré en su momento.

El suscrito juez de paz de conocimiento procede a notificar en estrados a las partes, leyéndoles el contenido total del acta a firmar y les advierte que según el artículo 37 de la Ley 497 de 1999, la parte que incumpla el ACUERDO PACTADO y RATIFICADO en la presente acta de conciliación en equidad, se hará acreedor a una multa de hasta por quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes, o trabajo comunitario por 60 días cuando se trate de solicitud de entrega de bien inmueble arrendado, en caso de incumplimiento o de no llegar a un acuerdo, las partes aceptan que el Juez de Paz de conocimiento, con despacho comisorio solicite a la Inspección de Policía de la Localidad a realizar la diligencia de entrega del bien inmueble.

(Negrillas y subrayas fuera del texto original)

Posterior a ello, el nueve (9) de septiembre de 2015¹¹ profirió fallo en equidad, en el que afirmó que «las partes acudieron y dispusieron

¹¹ Folios 13 a 16, *ibídem*.

voluntariamente la conciliación ante el juez de paz de conocimiento»¹², se declaró competente y, en esa medida, ordenó a la quejosa hacer entrega real y efectiva del inmueble a los «propietarios»¹³ del bien. Según la providencia, ésta fue notificada a los convocantes mediante la firma de los demandantes; sin embargo, no obra prueba de la notificación de la señora Salamanca¹⁴.

En cumplimiento de las órdenes de la providencia del nueve (9) de septiembre de 2015, se suscribió despacho comisorio con destino al juez de pequeñas causas de la localidad de Suba, funcionario que, a su vez, comisionó¹⁵ al inspector de Policía para realizar la práctica de la diligencia de entrega de bien inmueble.

Debido a lo anterior, la señora Ana Julia Salamanca, mediante escrito del veinticuatro (24) de septiembre de 2015, interpuso queja disciplinaria contra el señor Héctor Munévar en calidad de juez de paz de la localidad de Suba. Las razones de la queja fueron las que se exponen a continuación:

En primer lugar, dijo que el juez Munévar ordenó la restitución del inmueble aun a pesar de conocer de la existencia del proceso en curso ante la jurisdicción civil, en el que se reconoció la sociedad patrimonial en cuya vigencia se adquirió el bien objeto de la controversia.

¹² Folio 14, *ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Folio 16 cuaderno principal.

¹⁵ Folios 151 a 152, *ibidem*.

Como segundo punto, aseguró que jamás admitió la jurisdicción del juez de paz y que, aun así, el juez Munévar avocó el conocimiento del asunto.

En tercer lugar, sostuvo que el señor Munévar consignó hechos falsos en el acta que se levantó con ocasión de la audiencia de conciliación del veintiocho (28) de agosto de 2015.

Como último punto de inconformidad, manifestó que no se le notificó adecuadamente el fallo en equidad que ordenó la restitución del bien.

Una vez notificada la queja interpuesta por la señora Ana Julia Salamanca, el señor Munévar, en calidad de juez de paz, el veinticinco (25) de febrero de 2016 retiró el despacho comisorio¹⁶, y el dieciséis (16) de abril de 2018 declaró la nulidad de todo lo actuado.¹⁷

3. TRÁMITE PROCESAL.

El proceso inició con la queja disciplinaria presentada el veinticuatro (24) de septiembre de 2015 por Ana Julia Salamanca¹⁸. Mediante auto del once (11) de noviembre de 2015 se dio apertura a la indagación preliminar¹⁹, una vez acreditada la condición de juez de paz del señor

¹⁶ Folio 12, *ibidem*.

¹⁷ Folios 286 a 287, *ibídem*.

¹⁸ Folios 1 a 2 del cuaderno principal.

¹⁹ Folio 31, *ibídem*.

Héctor Munévar Munévar²⁰. Recibida la versión libre del indiciado²¹ y practicadas algunas pruebas, el quince (15) de abril de 2016 se dio apertura a la investigación disciplinaria²².

Si bien mediante providencia del treinta y uno (31) de enero de 2018²³ se formularon cargos al disciplinado, a través de providencia del veintiséis (26) de octubre de 2018²⁴, la entonces Seccional declaró la nulidad de esa decisión. La decisión se fundamentó en que el anterior Consejo Superior de la Judicatura varió la postura en torno al régimen para disciplinar a los Jueces de Paz. En efecto, esa corporación determinó que el régimen disciplinario aplicable a dichos funcionarios, en materia sustancial era la Ley 497 de 1999 y no la 734 de 2002.

Mediante providencia del veinticinco (25) de febrero de 2019 se profirió pliego de cargos²⁵ contra el señor Munévar, notificada personalmente el seis (6) de marzo de 2019²⁶. En esta providencia se formuló al investigado cargo único por la presunta comisión de la falta tipificada en el artículo 34 de la Ley 497 de 1999 al haber incurrido objetivamente en

²⁰ La calidad de disciplinable del denunciado se acreditó con la copia del certificado emitido por la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá D, C, consistente en la copia del acta general de escrutinio formato E-26 para la Localidad de Suba y el acta de posesión del Juez de Paz de la misma localidad UPZ71 de Bogotá D, C. para el período del 17 de marzo de 2015 y el 16 de marzo del 2020. Folio 3 del cuaderno principal.

²¹ El 15 de marzo de 2016 el investigado aportó escrito en el que manifestó dar respuesta a la queja instaurada. En ella relató su versión los hechos. Folio 135 del cuaderno principal.

²² Folio 154 del cuaderno principal.

²³ Folios 230 a 249

²⁴ Folios 306 a 313 del cuaderno principal.

²⁵ Folio 319 al 340 del cuaderno principal

²⁶ Folio 345 ibidem.

la descripción típica del delito contemplado en el artículo 416 del Código Penal²⁷, normas que, respectivamente, establecen:

ARTICULO 34. CONTROL DISCIPLINARIO. En todo momento el juez de paz y los jueces de paz de reconsideración podrán ser removidos de su cargo por la Sala Disciplinaria del (sic) Concejo Seccional de la Judicatura, cuando se compruebe que en el ejercicio de sus funciones ha atentado contra las garantías y derechos fundamentales u observado una conducta censurable que afecte la dignidad del cargo.

ARTICULO 416. ABUSO DE AUTORIDAD POR ACTO ARBITRARIO E INJUSTO. El Servidor público que fuera de los casos especialmente previstos como conductas punibles, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario e injusto, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.

El cargo se imputó por:

i) haber iniciado el trámite pese a que carecía de competencia para ello, en la medida en que (a) no hubo acuerdo entre las partes para someter la controversia a la jurisdicción de paz, y (b) el asunto no era susceptible de transacción, conciliación y/o desistimiento, comoquiera que el inmueble en discusión se encontraba en discusión ante un juzgado de familia.

ii) no haber notificado a la demandante de la sentencia del nueve (9) de septiembre de 2015.

²⁷ Folio 339, *ibídem*.

iii) consignar en el acta de conciliación que ella había sido solicitada de común acuerdo entre las partes.

Notificada la defensora de oficio del pliego de cargos, rindió descargos y en esa misma oportunidad solicitó exonerar la responsabilidad disciplinaria de su defendido con fundamento en que obró con la convicción «errada e invencible» de que su conducta no constituía falta alguna²⁸. En ese sentido, explicó que el señor Munévar no tenía formación profesional, no había sido capacitado para ejercer el cargo para el cual fue elegido y al ser un ciudadano sin mayor conocimiento jurídico, se vio confundido al recibir una solicitud de conciliación en equidad, lo que «lo llevó a cometer un error de hecho invencible e involuntario».

El treinta y uno (31) de enero de 2020, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de Bogotá profirió sentencia²⁹ que declaró responsable disciplinariamente al ciudadano Héctor Munévar Munévar, a quien le impuso la sanción de remoción del cargo.

Notificada la sentencia al disciplinado³⁰ sin que interpusiera recurso de apelación, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de Bogotá remitió el proceso a la entonces Sala Disciplinaria del Consejo

²⁸ Folios 351 a 359 del cuaderno principal.

²⁹ Folios 416 a 437, ibidem.

³⁰ Mediante edicto que permaneció fijado hasta el 20 de febrero de 2020, obrante en el folio 444 del cuaderno principal.

Superior de la Judicatura para que se tramitara el grado jurisdiccional de consulta.

4. SENTENCIA OBJETO DE CONSULTA

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, D.C. declaró la responsabilidad del señor Héctor Munévar Munévar en calidad de juez de paz de la localidad de Suba, por la comisión de la falta prevista en el artículo 34 de la Ley 497 de 1999, al haber realizado objetivamente la descripción típica prevista en el artículo 416 del Código Penal.

El *a quo* concluyó que el señor Munévar habría incurrido en la descripción típica por cuanto en el ejercicio de una función pública excedió sus funciones y ejecutó un acto arbitrario e injusto.

Para tal efecto, encontró que, en primer lugar, estaba dada la calidad de sujeto activo del señor Munévar como juez de paz, conforme a la Ley 270 de 1996 pues también de aquellos se predica la calidad de funcionarios, según concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado³¹, y, en segundo lugar, concluyó que las irregularidades que constituyeron el abuso de poder se encontraban demostradas en la medida en que el señor Munévar:

³¹ Página 432 del cuaderno principal

- i) inició un trámite en equidad, pese a que carecía de competencia para avocar el conocimiento del asunto dado que la solicitud no se presentó de común acuerdo por las partes, así como tampoco la convocada aceptó la jurisdicción de Paz;
- ii) el asunto ventilado y sobre el que se pronunció no era susceptible de transacción, conciliación o desistimiento porque el inmueble sobre el que se presentó la controversia y sobre el que la parte convocante pretendía su restitución, era objeto de pleito por derecho de propiedad y dominio ante la jurisdicción civil;
- iii) consignó datos falsos en el «acta de no acuerdo de conciliación en equidad n.º 000-15», comoquiera que en aquella señaló que dicha conciliación había sido solicitada de «común acuerdo y voluntariamente» así como también afirmó que la señora Salamanca había aceptado la jurisdicción de paz³², aun cuando ello no era cierto;
- iv) pese a que no existía prueba alguna de la notificación del nueve (9) de septiembre de 2015, remitió despacho comisorio con destino al Juzgado de Pequeñas Causas y Competencia de la Localidad de Suba, para que materializara la entrega del bien.

Establecida la materialidad del comportamiento, la primera instancia refirió la afectación sustancial de deberes que se concretaron con los

³² Folio 108 del cuaderno principal. «Ana Julia Salamanca [...] quien reconoce y acepta al juez de paz de conocimiento y la audiencia de conciliación»

distintos pronunciamientos en ejercicio de funciones públicas, además del quebrantamiento de los principios de la función pública, en claro desconocimiento de los deberes estatuidos en la Ley 497 de 1999, en concordancia con la Ley 270 de 1996. El desconocimiento de los deberes fue de tal magnitud que, de haberse concretado las órdenes dispuestas en la sentencia objeto de queja, se habría despojado de vivienda a la señora Ana Julia Salamanca.

En este punto, el *a quo* señaló que el argumento de la defensa según el cual el disciplinable obró amparado en una causal de exclusión de responsabilidad disciplinaria, no era de recibo por cuanto al postularse y adquirir la calidad de juez de paz, tenía una carga mínima de conocer y aplicar la Ley 497 de 1999 que, para conocer del caso, le exigía entre otras cosas que la solicitud fuera de «común acuerdo».

En relación con la culpabilidad, en el fallo consultado se atribuyó la falta a título de dolo. En primer término, porque a pesar de que la señora Ana Julia Salamanca expresamente afirmó que no le asistía ánimo o interés alguno en el proceso surtido ante el juez de paz, en tanto habría puesto esa disputa en conocimiento de la jurisdicción civil, el señor Munévar persistió en conocer del asunto al punto que incurrió en afirmaciones contrarias a la realidad en el acta del veintiocho (28) de agosto de 2015, a fin de asumir el conocimiento del caso.

En segundo lugar, se consideró acreditado el dolo porque el juez de paz ordenó la entrega del bien mediante sentencia del nueve (9) de septiembre de 2015, aun cuando la señora Ana Julia Salamanca le había advertido en la comunicación del veintiocho (28) de agosto de 2015 que existían procesos judiciales en los cuales se tramitaba la liquidación de la sociedad patrimonial dentro de la cual fue adquirido el bien objeto de restitución, lo que excluía la competencia de la jurisdicción de paz.

Finalmente, la primera instancia consideró que, al tener conocimiento pleno de la ilicitud de su comportamiento y aun así querer su resultado, la conducta se ajustó a la descripción objetiva del delito de abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto, de manera que no quedaba más que declararlo responsable de la falta contenida en el artículo 34 de la Ley 497 de 1999.

Sobre la dosimetría de la sanción, la calificación de la falta condujo al *a quo* a imponer la de remoción del cargo, única sanción procedente de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 497 de 1999.

El fallo de primera instancia se notificó mediante edicto fijado desde el dieciocho (18) de febrero de 2020 hasta el veinte (20) de febrero de la misma anualidad³³. La providencia no fue apelada por lo que el expediente se remitió para surtir el grado jurisdiccional de consulta.

³³ Folio 444 del cuaderno principal.

5. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante acta de reparto del veintisiete (27) de febrero del año 2020³⁴ el conocimiento del asunto correspondió al entonces magistrado de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, doctor Estupiñan Carvajal.

Según constancia secretarial de reparto del cuatro (4) de febrero de 2021, el conocimiento del asunto se le asignó al despacho de quien hoy funge como ponente en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

6. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. Competencia.

Esta colegiatura precisa que tiene la competencia para conocer del grado jurisdiccional de consulta a la luz del artículo 257 A de la Constitución Política de Colombia de 1991, y del artículo 208 de la Ley 734 de 2002³⁵ que creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y fijó sus atribuciones, una de ellas, la relativa al enjuiciamiento disciplinario

³⁴ Folio 3 del cuaderno de consulta.

³⁵ El artículo 208 de la ley 734 de 2002, prevé: *“Las sentencias u otras providencias que pongan fin de manera definitiva a los procesos disciplinarios de que conocen en primera instancia los Consejos Seccionales de la Judicatura y no fueren apeladas, serán consultadas con el superior solo en lo desfavorable a los procesados”*.

de quienes ejercen funciones jurisdiccionales. De este modo, a partir de la entrada en funcionamiento de esta nueva alta corte judicial —trece (13) de enero de 2021— se entiende que la Ley 270 de 1996 se refiere a la nueva Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en lugar de a la extinta Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

6.2. Fundamento del grado jurisdiccional de consulta.

Para conocer, en grado de consulta, las providencias de primera instancia es necesario verificar la presencia de los siguientes requisitos: en primer lugar, que la decisión sea desfavorable al investigado y, en segundo lugar, que no se presente o no se interponga en término el recurso de apelación.

Esta doble condición responde a la noción misma de la consulta, que puede ser entendida como una fórmula judicial para salvaguardar la juridicidad de las decisiones judiciales y proteger a la parte más débil³⁶, es decir al investigado sobre el que se despliega el poder sancionador del Estado.

De ahí que la revisión de la decisión judicial de primera instancia, en grado jurisdiccional de consulta, persiga dos finalidades: en primer

³⁶ Ver Corte Constitucional, Sentencia C-055 de 1993, de acuerdo con la cual la consulta «es un mecanismo automático que lleva al juez de nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivos de interés público con el objeto de proteger a la parte más débil en la relación jurídica que se trate (...)»

lugar, la protección de la juridicidad de la sanción, lo que la reconoce como una suerte de control de calidad al servicio que presta la justicia, a más de una forma de corregir errores judiciales, y en segundo lugar, la garantía de una «doble conformidad» para el perjudicado con la sanción, bien porque no hubiera podido impugnar, ora porque, inclusive, se haya rehusado a hacerlo.

En esa medida, las decisiones de esta Comisión en grado de consulta tienen como alcance el de hacer una amplia revisión del contenido de la providencia en aras de asegurar el apego al derecho sustancial y el respeto por las garantías del disciplinado. Para tal efecto, como primera medida, se hará una revisión del respeto de las garantías procesales durante el trámite del proceso, y, como segunda medida, una revisión de los elementos que, de acuerdo con la sentencia consultada, configuran la responsabilidad del disciplinado y justifican la sanción impuesta.

6.3. Planteamiento del problema.

En el marco de la competencia descrita, corresponde a esta instancia establecer si la decisión sancionatoria se impone con respeto de las garantías procesales, y si la prueba recaudada permite demostrar, con

grado de certeza, la responsabilidad disciplinaria declarada en primera instancia.

6.3.1. Respeto de garantías procesales.

En primer lugar, se verifica que en el trámite de la primera instancia se respetaron las garantías dispuestas en el proceso disciplinario, con agotamiento de las etapas que lo conforman y el cumplimiento de los presupuestos necesarios para proferir decisión sancionatoria.

En concreto, la revisión del expediente permite establecer que, una vez se recibió la queja, fueron emitidas y notificadas las decisiones que corresponden a cada una de las etapas del trámite disciplinario, conforme a las previsiones contenidas de los artículos 150 y 201 de la Ley 734 de 2002.

Es así que el señor Munévar se notificó personalmente del auto de apertura de indagación preliminar y de investigación, presentó versión libre; se le designó como defensora de oficio a la abogada Leidy Andrea Motta Trujillo mediante auto del nueve (9) de marzo de 2018³⁷ y fue debidamente notificado del pliego de cargos. Además, su defensa se pronunció sobre la decisión de formular cargos en su contra y rindió alegatos de conclusión.

³⁷ Folio 258 del cuaderno principal.

Una vez se profirió sentencia, fue notificado del fallo de primera instancia mediante edicto. Dentro del término legal no hay pronunciamiento de su parte, ni del agente del ministerio público, razón para que el expediente fuera remitido a esta Corporación, con el fin de tramitar el grado jurisdiccional de consulta.

Finalmente, ni la caducidad ni la prescripción de la acción disciplinaria no han operado. En efecto, el legislador introdujo la figura de la caducidad en el procedimiento disciplinario, con la modificación del artículo 30 de la Ley 734 de 2002, contenida en la Ley 1474 de 2011, vigente a partir del mes de julio de ese año. Con la reforma, «[l]a acción disciplinaria caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria».

En el caso sujeto a examen el comportamiento materia de reproche ocurrió entre el veintiocho (28) de agosto del 2015, cuando el disciplinable suscribió acta de conciliación, y continuó ejecutándose al dictar sentencia, el nueve (9) de septiembre de 2015, al librar despacho comisorio el doce (12) de septiembre de 2015, e, inclusive, hasta el dieciséis (16) de abril de 2018, cuando finalmente decretó la nulidad de todo lo actuado y se declaró incompetente. Por lo tanto, el auto de apertura de investigación, que data del **quince (15) de abril de 2016**, fue proferido antes de cumplirse el término de cinco (5) años en que caduca la acción disciplinaria.

Del mismo modo, a la fecha no ha vencido el término de prescripción, también de cinco (5) años, contados a partir de la apertura de la investigación, de manera que continúa vigente la facultad sancionadora del Estado para conocer del grado jurisdiccional de consulta.

6.3.2. La responsabilidad disciplinaria del investigado

El problema jurídico a resolver en este caso se puede formular de la siguiente manera:

¿Incurrió el señor Héctor Munévar en una falta disciplinaria, actuando en calidad de juez de paz de la localidad de Suba, Bogotá D, C., por haber proferido conocido de un proceso sin ser competente para hacerlo, por haber manifestado hechos contrarios a la verdad en un acta de conciliación y por haber librado un despacho comisorio para dar cumplimiento a una sentencia que no había notificado?

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial sostendrá la siguiente tesis: Sí incurrió el señor Héctor Munévar en responsabilidad disciplinaria puesto que las conductas que se le atribuyeron en los cargos afectan la dignidad del cargo, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 497 de 1999, al punto que ellas realizan la descripción típica de una conducta descrita como delito por el artículo 416 del Código Penal.

Para llegar a esa conclusión, se hará referencia, en primer lugar, a la estructura de la responsabilidad disciplinaria en el régimen de los jueces de paz y, en segundo lugar, al caso concreto.

6.3.2.1. La estructura de la responsabilidad disciplinaria en el régimen de los jueces de paz.

De acuerdo con el principio de legalidad, los servidores públicos y los particulares solamente pueden ser investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización.³⁸ En esa medida, los jueces de paz creados por la Ley 497 de 1999, por autorización del artículo 247 de la Constitución Política de Colombia, no pueden ser la excepción.

Al respecto, el artículo 193 del Código Disciplinario Único es claro en establecer que la función jurisdiccional disciplinaria comprende el conocimiento de los procesos que se adelanten contra quienes ejercen funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional.³⁹

³⁸ Artículo 4, Ley 734 de 2002.

³⁹ ARTÍCULO 193. ALCANCE DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitan y resuelven los procesos que, por infracción al régimen disciplinario contenido en el presente estatuto, se adelanten contra

De allí que los jueces de paz están cobijados por la función jurisdiccional disciplinaria, como quiera que se reputan particulares que administran justicia en equidad, en los términos del artículo 14 de la Ley 497 de 1999⁴⁰. Por esa misma razón, los jueces de paz están sujetos al Título XII de la Ley 734 de 2002, que regula el régimen de los funcionarios de la Rama Judicial y, en general, de quienes ejercen funciones jurisdiccionales.

De acuerdo con Título,⁴¹ los principios y normas del Código Disciplinario Único le aplican al régimen de quienes ejercen funciones jurisdiccionales, incluyendo a los jueces de paz, incluyendo, desde luego, los de legalidad,⁴² ilicitud sustancial⁴³ y culpabilidad⁴⁴, de donde se desprenden los tres elementos que estructuran la responsabilidad disciplinaria.

quienes ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional, excepto quienes tengan fuero especial.

⁴⁰ ARTÍCULO 14. Naturaleza y requisitos. Los jueces de paz y los jueces de reconsideración son particulares que administran justicia en equidad, de acuerdo con lo establecido por la Constitución y la presente ley.

⁴¹ ARTÍCULO 195. INTEGRACIÓN NORMATIVA. En la aplicación del régimen disciplinario para los funcionarios judiciales prevalecerán los principios rectores de la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, las normas aquí contenidas y las consagradas en el Código Penal y de Procedimiento Penal.

⁴² ARTÍCULO 4o. LEGALIDAD. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización.

⁴³ ARTÍCULO 5o. ILICITUD SUSTANCIAL. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.

⁴⁴ ARTÍCULO 13. CULPABILIDAD. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa.

En esos términos, la Comisión considera necesario puntualizar que la responsabilidad disciplinaria de los jueces de paz se estructura a partir de dos conjuntos de normas:

La primera, la Ley 734 de 2002, que reconoce, a partir de los principios, los tres elementos de la responsabilidad disciplinaria, y la segunda, la Ley 497 de 1999, que describe las dos faltas que pueden cometer los jueces de paz, establece la única sanción que se les puede imponer por la comisión de tales faltas, determina su juez natural y contiene los deberes funcionales a su cargo.

Al respecto es pertinente consultar el artículo 34 de la Ley 497 de 1999⁴⁵, que regula en forma especial el control disciplinario de los jueces de paz, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 34. Control disciplinario. En todo momento el juez de paz y los jueces de paz de reconsideración podrán ser removidos de su cargo por la Sala Disciplinaria del Concejo Seccional de la Judicatura, cuando se compruebe que en el ejercicio de sus funciones ha atentado contra las garantías y derechos fundamentales u observado una conducta censurable que afecte la dignidad del cargo.

⁴⁵ Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento

Esta norma se considera una verdadera cláusula de responsabilidad disciplinaria en tanto produce, al menos, cuatro (4) efectos que se proyectan sobre la estructura del ilícito disciplinario para los jueces de paz:

i) Unidad de la sanción. A los jueces de paz les aplica una única sanción, que es la remoción del cargo. De esta premisa se deriva, en sana lógica, que en el régimen disciplinario de los jueces de paz no aplican, entre otras, las siguientes disposiciones de la Ley 734 de 2002:

- La clasificación de las faltas (artículo 42).
- Los criterios para determinar la gravedad de la falta (artículo 43).
- La clasificación y el límite de las sanciones (capítulo segundo del del libro primero).
- La descripción de las faltas disciplinarias, incluyendo, por supuesto, las faltas gravísimas (libro segundo).

ii) Competencia. El juez competente en primera instancia es la comisión seccional de disciplina judicial correspondiente y, en segunda, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.⁴⁶

⁴⁶ Sobre el juez competente en el régimen disciplinario de quienes ejercen funciones jurisdiccionales, ver: COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL. Sentencia del 17 de marzo de 2021, número de radicación 110010102000 2019 02641 00, con ponencia de Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

iii) Tipicidad. Constituye falta disciplinaria la realización de alguna de las dos conductas previstas por la norma: (i) atentar contra derechos y garantías fundamentales o (ii) incurrir en un comportamiento que afecte la dignidad del cargo.

A esa conclusión se arriba con fundamento en que estas dos exigencias alternativas, de acuerdo con la redacción de la norma, constituyen el supuesto de hecho cuya ocurrencia tiene como consecuencia la única sanción disciplinaria. No en vano establece la norma que los jueces de paz podrán ser removidos de su cargo cuando se compruebe que realizaron alguna de esas dos conductas.

Se trata, entonces, en criterio de la Comisión, de contrastar la conducta materia de investigación con los comportamientos reprochables que fueron descritos como falta por el texto legal, lo que puede considerarse un juicio de tipicidad.

No obstante lo anterior, la naturaleza especial del régimen disciplinario de los jueces de paz despierta ciertos interrogantes que ameritan ser despejados por la Comisión.

Como primera medida, que el ámbito de responsabilidad disciplinaria de los jueces de paz se limite solamente a dos comportamientos contrasta con el nutrido catálogo de faltas previstas al efecto por el Código Único Disciplinario, en concordancia con la Ley Estatutaria de la

Administración de Justicia, para los demás sujetos que ejercen funciones jurisdiccionales.

Esa diferencia se explica en que las expectativas del ordenamiento en los jueces de paz son inferiores a las que descansan sobre otros sujetos que ejercen funciones jurisdiccionales, como pretende garantizarlo, en justicia, el artículo 34 de la Ley 497 de 1999, al restringir el ámbito de responsabilidad de estas autoridades comunitarias a aquellos comportamientos que atenten contra derechos y garantías fundamentales o que sean tan censurables que comprometan la dignidad del cargo.

Como segunda medida, de la lectura del artículo 34 de la Ley 497 de 1999 salta a la vista un alto grado de indeterminación de las conductas que constituyen falta disciplinaria, al punto que deben ser, si se quiere, completadas por el intérprete, a expensas de otras fuentes de derecho.

En lo que tiene que ver con la primera falta descrita por la norma, es decir, atentar contra derechos y garantías fundamentales, la Corporación encuentra que se trata de un tipo en blanco en la medida en que el concepto de derechos o garantías fundamentales se llena de contenido de conformidad con el Capítulo primero del Título segundo de la Constitución Política de Colombia, y las sentencias de la Corte Constitucional que producen efectos *erga omnes*.

En lo que atañe la segunda falta prevista por el artículo 34 de la Ley 497 de 1999, esto es, el comportamiento que afecte la dignidad del cargo, para la Comisión se trata de un tipo abierto, dada la vaguedad y la amplitud del contenido semántico de la expresión. Así, para que la descripción típica sea constitucionalmente admisible, es necesario acudir a una referencia de carácter jurídico de modo que sea posible precisar su contenido y alcance.⁴⁷

Por consiguiente, en criterio de esta Comisión, se entiende que una conducta compromete la dignidad del cargo cuando corresponde a la realización objetiva de una conducta descrita como delito, cometida por el juez de paz en ejercicio de las funciones previstas por la Ley 497 de 1999.

Recuérdese, a este propósito, que las conductas punibles son aquellas consideradas más graves en tanto lesivas de los valores más preciados de una sociedad. Por lo tanto, si el juez de paz comete una de esas conductas en ejercicio o con ocasión de sus funciones, ese alto grado de

⁴⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-091 de 2017. El principio de mera legalidad, por último, establece la reserva a favor del Congreso y, por lo tanto, su amplio margen de configuración en materia penal; el principio de estricta legalidad y la obligación de utilizar el poder punitivo como último recurso para alcanzar los fines que persiguen las leyes, por su parte, hacen menos amplio ese margen. Son, por tanto, elementos esenciales del análisis de constitucionalidad de las leyes penales.

20. A su turno, los tipos penales abiertos son aquellos que utilizan expresiones con un contenido semántico amplio, de relativa vaguedad, y lo hacen pues así lo exige la naturaleza de la conducta penalizada. Estos tipos son aún más problemáticos, pues no cuentan con el mismo referente normativo del que se dota a los tipos en blancos. Para que sean válidos desde el punto de vista constitucional, la indeterminación debe ser moderada y estar justificada. Además, deben existir referencias en el ámbito jurídico que permitan precisar su contenido y alcance.

reproche social no solo cobija a la persona de quien la realiza, sino que se traslada, también, e indudablemente, a la institución que ella encarna.

Se es digno, al fin y al cabo, cuando se merece algo⁴⁸. Bajo esa lógica, el juez de paz es digno en tanto merece ejercer su función primordial de administrar justicia, en equidad, en el ámbito de una comunidad. Así, toda conducta de un juez de paz que, en ejercicio o con ocasión del cargo, corresponda a un punible, necesariamente pone en entredicho la dignidad del cargo que ostenta.

iv) La Ley 734 de 2002 aplica, en cuanto sea compatible, en lo no regulado por la Ley 497 de 1999. El hecho de que el artículo 34 de la Ley 497 de 1999 se considere una cláusula general de responsabilidad disciplinaria no significa que deba comprender todos los aspectos atinentes al juicio disciplinario. Por esa razón, en lo no previsto por la norma se deben aplicar las demás disposiciones de Ley 497 de 1999 y, en lo que sea compatible, el Código Disciplinario Único. Veamos:

- Ilicitud sustancial. Para que se acredite la ilicitud sustancial basta con que el juez de paz afecte alguno de los deberes funcionales a su cargo. Ahora bien, esos deberes deben corresponder únicamente a aquellos previstos en la Ley 497

⁴⁸ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Consultado el catorce (14) de abril de 2021 en <https://dle.rae.es/digno>

de 1999, puesto que esa es la norma que regula de manera especial la actividad de los jueces de paz. No es otra.

Esa es una consecuencia de la relación especial de sujeción flexible en virtud de la cual responden disciplinariamente los jueces de paz, que puede considerarse como de menor entidad a la de los demás servidores públicos. En efecto, el carácter gratuito de su labor, sus limitadas competencias y la ausencia de una exigencia mínima de formación profesional, entre otras circunstancias, así lo imponen.

Sin embargo, obsérvese que la Ley 497 de 1999 no enuncia en forma sistemática y organizada un catálogo de deberes y funciones, de cuya afectación depende la ilicitud sustancial de la conducta, en los términos del artículo 5 de la Ley 734 de 2002.

De ahí que sea necesario acudir a las normas que regulan el objeto, competencia y procedimiento de la jurisdicción de paz, de las cuales se pueden extraer con claridad los deberes propios de los jueces de paz, que están diseminados a lo largo de la Ley 497 de 1999. Es el caso, por ejemplo, del deber de conocer exclusivamente de los asuntos que son de su competencia o, lo que es lo mismo, de abstenerse de conocer aquellas materias que escapan al objeto de la jurisdicción de paz, de acuerdo con el Título II de la Ley 497 de 1999.

- Culpabilidad. De acuerdo con el artículo 13 del Código Disciplinario Único, las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa. Es por eso que el juez disciplinario debe demostrar que toda conducta atribuida al juez de paz, para que se considere falta disciplinaria, debe haber sido cometida «cuando el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización»⁴⁹, o «cuando el resultado típico es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo.»⁵⁰
- Procedimiento. El conjunto de pasos que le permiten al Estado atribuir a un juez de paz una falta disciplinaria y, a la postre, imponerle la sanción de exclusión del cargo, se encuentra regulado por la Ley 734 de 2002.

6.3.3. El caso concreto

En este caso se investigó y sancionó al señor Munévar porque, actuando en calidad de juez de paz de la Localidad de Suba, Bogotá D, C., manifestó hechos contrarios a la realidad en un acta de conciliación y profirió sentencia dentro de una causa para la que no era competente,

⁴⁹ Definición de dolo prevista por el artículo 22 del Código Penal, aplicable por remisión del artículo 21 de la Ley 734 de 2002.

⁵⁰ Definición de culpa prevista por el artículo 23 del Código Penal, aplicable por remisión del artículo 21 de la Ley 734 de 2002.

de conformidad con la Ley 497 de 1999, la cual intentó hacer cumplir sin siquiera haber notificado a la parte demandada.

6.3.3.1.1. Tipicidad

Este comportamiento implica la realización objetiva de un delito sancionable a título de dolo: el abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto, por lo que, como se dejó expuesto precedentemente, constituye una conducta que afecta la dignidad del cargo de juez de paz.

El artículo 416 del Código Penal del 2000 regula el abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto, así:

Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto. El Servidor público que fuera de los casos especialmente previstos como conductas punibles, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario e injusto, incurrirá en [...].

La jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido, sobre la configuración del tipo objetivo de este delito, la necesaria concurrencia de los siguientes requisitos:

La conducta: Consiste en cometer un acto arbitrario e injusto de manera **acumulativa** y no alternativa, como antes se requería.

El acto puede ser jurídico o material. El primero comprende la **manifestación de la voluntad de un servidor público con alcance jurídico**, y el segundo, expresado como un hecho material.

Arbitrario es aquello realizado sin sustento en un marco legal, la voluntad del servidor se sobrepone al deber de actuar conforme a derecho. Lo injusto es algo más, es lo que va directamente contra la ley y la razón.

En ese sentido **la Sala ha definido el acto arbitrario como el realizado por el servidor público haciendo prevalecer su propia voluntad sobre la de la ley** con el fin de procurar objetivos personales y no el interés público, el cual se manifiesta como extralimitación de las facultades o el desvío de su ejercicio hacia propósitos distintos a los previstos en la ley. Y, la **injusticia**, como la **disconformidad entre los efectos producidos por el acto oficial y los que debió causar de haberse ejecutado con arreglo al orden jurídico.** La injusticia

debe buscarse en la afectación ocasionada con el acto caprichoso.⁵¹

Elemento normativo: **La acción debe realizarse con motivo de las funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas.** Lo conceptos mismos de arbitrariedad e injusticia no tienen sentido sino dentro del ejercicio de la función pública.

[negrilla fuera del texto original]

En este caso, el actuar del investigado constituye un abuso de autoridad cometido, por un acto arbitrario e injusto, como se expone a continuación:

- La conducta consistió, por un lado, en conocer del asunto al punto de proferir sentencia, y tratar de hacerla cumplir, aunque no tenía competencia para ello, y por el otro, en haber manifestado que el asunto había sometido a su consideración de manera voluntaria por las partes, contrario a lo realmente sucedido.

Como se ve, suscribir el acta de conciliación y proferir la sentencia son dos conductas que constituye manifestaciones de la voluntad del juez de paz y que tenían alcance en el mundo jurídico, en la medida en que le permitían conocer el

⁵¹ Corte Suprema de Justicia AP 11 Sep. 2013, Rad. 41297, pronunciamiento reiterado en SP 12 Nov. 2014, Rad. 40458).

fondo del asunto y ordenar a la quejosa hacer entrega real y efectiva del inmueble a los «propietarios».

- Los dos actos son arbitrarios. El acta de conciliación fue arbitraria en la medida en que se impuso la voluntad del funcionario de declarar que las partes habían sometido voluntariamente el asunto a su consideración, pese a que, como se lo exigía la ley, en ejercicio de funciones públicas le correspondía decir exclusivamente la verdad. Así lo corroboran las comunicaciones remitidas por la quejosa, que hacen parte del plenario.

Y la expedición de la sentencia también fue arbitraria puesto que adoptó la decisión de ordenar la entrega real y efectiva del inmueble al demandante, en ejercicio de la jurisdicción de paz, la que solo se habilitaba por acuerdo entre las partes, y la que, además, resultaba excluida en tanto el asunto era materia de controversia ante la jurisdicción ordinaria, con lo que desconoció el sentido de la ley, a expensas de su propia determinación. Aun así, el entonces juez de paz perseveró en su voluntad contraria a la ley al punto de que pretendió hacer cumplir la providencia librando un despacho comisorio sin siquiera haber notificado a la parte demandada.

- Los dos actos son injustos. El acta de conciliación fue injusta porque reconoció al demandante el derecho de acudir a la jurisdicción de paz sin merecerlo, a la vez que le negó a la

demandada el derecho a oponerse a esa jurisdicción. Y la sentencia fue igualmente injusta en consideración a que le dio al demandante el derecho a que se le entregara el inmueble, al paso que privó a la demandada de los derechos reales que le correspondían sobre el bien.⁵²

- Finalmente, los dos actos se cometieron por el juez de paz en ejercicio de sus funciones, dado que suscribió el acta de conciliación a título de juez, y profirió la sentencia en ejercicio de la jurisdicción de paz. A lo sumo podría aceptarse, en gracia de discusión, que lo hizo extralimitando las funciones que le correspondían por razón de su cargo.

En definitiva, es claro que el comportamiento del señor Héctor Munévar es típico.

6.3.3.1.2. Ilícitud sustancial

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 734 de 2002, «[l]a falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.» En este caso, los deberes funcionales a cargo del entonces juez Munévar, por cada una de las conductas, consistían en:

⁵² Sobre el carácter injusto del acto ha sostenido la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, SP 20 Abr. 2005, Rad. 23285: «A su turno, la injusticia suele identificarse a través de la disparidad entre los efectos que el acto oficial produce y los que deseablemente debían haberse realizado si la función se hubiere desarrollado con apego al ordenamiento jurídico; en esencia, la injusticia debe buscarse en la afectación que se genera como producto del obrar caprichoso, ya porque a través suyo se reconoce un derecho una garantía inmerecida, ora porque se niega uno u otra cuando eran exigibles»

- Dejar constancia de lo sucedido durante la conciliación, como se deriva del artículo 28 de la Ley 497 de 1999.⁵³

Este deber se afectó en el momento en que se consignaron hechos contrarios a la realidad en el acta de conciliación. Ese documento público es, primero, la prueba de lo sucedido, de manera que cualquier hecho allí declarado que se aparte de la realidad contraviene uno de los objetivos que le corresponde cumplir dentro del sistema de administración de justicia.

Asimismo, la frustración de la etapa conciliatoria es presupuesto fundamental para poder proseguir la actuación en orden a proferir sentencia y, por ende, si la audiencia nunca sucedió, ante la absoluta oposición de una de las partes, como ocurrió en este caso, haber consignado lo contrario en un documento público también alteró otra de las finalidades procesales propias de la conciliación, que es la de ofrecer a las partes una instancia de consenso antes de librar el fondo del asunto a la decisión imperativa del juez de paz.

- Conocer exclusivamente los asuntos que en forma voluntaria sometan a su consideración las partes, de común acuerdo, y que sean transigibles.

⁵³ ARTÍCULO 28. Acta de Conciliación. De la audiencia de conciliación y del acuerdo a que lleguen los interesados, se dejará constancia en un acta que será suscrita por las partes y por el juez, de la cual se entregará una copia a cada una de las partes.

Este deber se desconoció flagrantemente por el investigado no solo porque asumió la competencia del asunto, dirigiendo la audiencia de conciliación a falta de acuerdo entre las partes, sino también porque adoptó decisiones que llegaron a reconocer derechos de una de las partes en detrimento de los de la otra, al margen de los límites legales que condicionan el ejercicio de la jurisdicción de paz, e, inclusive, a intentar hacerlas cumplir sin haber enterado a la parte afectada.

Como se sabe, la jurisdicción de paz es una manifestación de la administración de justicia eminentemente comunitaria, que no se edifica a partir del conocimiento jurídico sino del sentido común y de la ascendencia del juez de paz en la colectividad a la que de alguna manera representa, de donde se desprende, lógicamente, que éste se limita a conocer de los asuntos que fueron sometidos a su consideración en forma voluntaria y consensuada por las partes.

No quiso el legislador, por medio de una norma de orden público, que los jueces de paz conocieran de causas esencialmente complejas, sino que propiciaran el diálogo, el encuentro, el entendimiento y el consenso, por medio de soluciones preferiblemente pacíficas. En esa medida, cualquier actuación que desconozca el necesario acuerdo entre las partes como presupuesto de la competencia de un juez de paz, indefectiblemente

compromete, seriamente por demás, los fines y propósitos que inspiran esta especial manifestación de la justicia.

De la misma manera, es de recordar que el inmueble objeto de la controversia estaba sujeto a discusión ante la jurisdicción ordinaria, por lo que le correspondía al entonces juez de paz Munevar solicitar al despacho de conocimiento la suspensión de los términos así como el traslado de la competencia a la jurisdicción de paz, en la forma prevista por el artículo 30 de la Ley 497 de 1999, bajo el supuesto, desde luego, de que las partes hubieran sometido a su consideración el asunto en forma voluntaria.

La afectación sustancial del deber, con todo, es manifiesta, palmaria y categórica.

6.3.3.1.3. Culpabilidad

En este caso, tal y como se expuso en el fallo de primera instancia, el análisis de las pruebas recaudadas conduce a concluir que está probado el conocimiento y la voluntad de infringir el ordenamiento jurídico, como se expone a continuación.

En primer lugar, el señor Munévar estaba en capacidad de no incurrir en la conducta materia de reproche. Si bien el juez de paz falla en equidad

y, por tanto, no debe ser conocedor de las diferentes disciplinas del derecho con ocasión de la función pública para la cual se postuló y fue elegido, sí le es exigible conocer, cuando menos, las normas que de conformidad con la Ley 497 de 1999 condicionan su actividad y, en especial, el artículo 23 de la Ley 497 de 1999, que señala:

ARTICULO 23. DE LA SOLICITUD. La competencia del juez de paz para conocer de un asunto en particular iniciará con la solicitud que de común acuerdo le formulen, de manera oral o por escrito, las partes comprometidas en un conflicto. En caso de ser oral, el juez de paz levantará un acta que firmarán las partes en el momento mismo de la solicitud.

De manera que, al momento de incurrir en la infracción disciplinaria sabía, por lo menos, que para asumir siquiera el conocimiento del asunto requería la aquiescencia de las partes.

En segundo lugar, se advierte que, a fin de dar cumplimiento a ese mandato legal, mintió en la sentencia del nueve (9) de septiembre de 2015, comoquiera que para ejercer sus funciones manifestó: «Que las partes acudieron y dispusieron voluntariamente la conciliación ante el juez de paz de conocimiento, pero no se concretó y no hubo acuerdo entre los [sic] conciliantes, diligenciando el acta respectiva.» Recuérdese que la señora Ana Salamanca siempre le manifestó que no era de su interés poner en conocimiento del juez de paz el asunto, pues no solo refirió en distintas ocasiones que dicha disputa se encontraba en conocimiento del juez civil y que esperaba el pronunciamiento de aquél,

sino que también se anticipó dejando constancia de su oposición al conocimiento del asunto por parte de la jurisdicción de paz.

En relación con este particular, se aviene que plasmar falsedades en un documento público a fin de obtener competencia sobre un asunto que no le corresponde, da cuenta de la intención de afectar los derechos de una de las partes involucradas y, de la misma manera, del conocimiento jurídico lógico que se desprende de la simple lectura de la ley que rige la función de los jueces de paz.

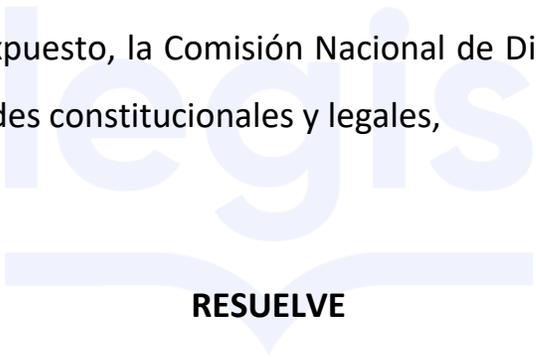
En tercer lugar, no se trataba un asunto cuya complejidad le impidiera entender o le fuera extraño al manejo de las funciones asignadas. La comprensión sobre la ilicitud del comportamiento que desplegó se infiere a partir de la simple lectura de las consideraciones y de la parte resolutive del fallo del nueve (9) de septiembre de 2015, en el que entre otras se observa la infracción del deber de actuar con honorabilidad, probidad y confianza, atendiendo su función de administrar justicia, que el artículo 34 de la misma normativa le impone.

De esta forma, en la estructura del juicio de reproche, la Comisión considera que el funcionario disciplinado tenía **conocimiento** sobre la negativa reiterada e insistente de la aquí quejosa de no aceptar su conocimiento del caso ni de participar en la jurisdicción de paz, por cuanto dicho disenso se encontraba en trámite ante la jurisdicción civil y, aun así, el señor Munévar se empeñó en su **voluntad** de infringir el

ordenamiento jurídico, al plasmar falsedades en el acta de conciliación y al proferir sentencia desprovisto de competencia para ello.

Conclusión. Por todo lo anterior, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial confirmará la sentencia de primera instancia del treinta y uno (31) de enero de 2020, proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de Bogotá D, C., mediante la cual declaró responsable a Héctor Munévar Munévar, en calidad de juez de paz, y lo sancionó con remoción del cargo.

En mérito de lo expuesto, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en uso de sus facultades constitucionales y legales,



RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del treinta y uno (31) de enero de 2020, proferida por la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá D,C.⁵⁴, que declaró responsable disciplinariamente y sancionó con **remoción** del cargo al señor Héctor Munévar, en su condición de juez de paz de la Localidad de Suba, UPZ 71, por la comisión de la falta prevista en el artículo 34 de la Ley 497 de 1999, que se concretó en la realización objetiva de la descripción típica prevista en

⁵⁴ M.P. Gustavo Adolfo Hernández Quiñonez en sala con el Magistrado Luis Rolando Molano Franco.

el artículo 416 del Código Penal (abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto), de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: EFECTUAR las notificaciones judiciales a que haya lugar indicando que contra esta decisión no procede recurso alguno. Para el efecto se debe enviar a los correos electrónicos de las partes copia integral de la providencia notificada, en formato PDF no modificable. Se presumirá que el destinatario ha recibido la comunicación cuando el iniciador acuse 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.

TERCERO: DEVOLVER el expediente a la Comisión Seccional de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JULIO ANDRÉS SAMPEDRO ARRUBLA
Presidente

DIANA MARINA VÉLEZ VÁSQUEZ
Vicepresidenta

MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS
Magistrada

ALFONSO CAJIAO CABRERA
Magistrado



JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA
Magistrado

CARLOS ARTURO RAMÍREZ VÁSQUEZ
Magistrado

MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Magistrado

YIRA LUCIA OLARTE ÁVILA
Secretaria

SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto de siempre por las decisiones tomadas por esta Colegiatura, debo apartarme de la determinación adoptada dentro del presente asunto, donde la Comisión confirmó la sentencia proferida el 31 de enero de 2020 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, providencia en la que se declaró disciplinariamente responsable a Héctor Munévar Munévar, en calidad de juez de paz de la localidad de Suba UPZ 71, por la falta prevista en el artículo 34 de la Ley 497 de 1999, concretada en la realización objetiva de la descripción típica del artículo 416 del Código Penal, sancionándolo con remoción del cargo.

Contrario a lo que opina la mayoría de la Comisión, considero que en el presente proceso se materializó una irregularidad, dado que se investigó y sancionó al juez de paz inculpado por la realización de una conducta descrita en un tipo penal, norma que no es aplicable para estructurar la responsabilidad disciplinaria dentro del régimen sustantivo de ese tipo de funcionarios.

Para el caso, es el artículo 34 de la Ley 497 de 1999 el que instituye el régimen disciplinario relativo a los jueces de paz, norma que establece:

ARTÍCULO 34. *Control disciplinario. En todo momento el juez de paz y los jueces de paz de reconsideración podrán ser removidos de su cargo por la Sala Disciplinaria del Concejo Seccional de la Judicatura, cuando se compruebe que en el ejercicio de sus funciones ha atentado contra las garantías y derechos fundamentales u observado una conducta censurable que afecte la dignidad del cargo.*

Respecto a la parte sustancial, es decir, el régimen de faltas disciplinarias, es fácilmente verificable que la citada disposición establece un tipo en blanco, al indicar que los jueces de paz serán disciplinariamente sancionados cuando: «*se compruebe que en el ejercicio de sus funciones ha atentado contra las garantías y derechos fundamentales u observado una conducta censurable que afecte la dignidad del cargo*».

Los tipos disciplinarios en blanco contienen cierto grado de indeterminación, pues estos describen infracciones del orden disciplinario haciendo referencia a otras disposiciones legales. Naturalmente, se debe acreditar el cumplimiento del elemento normativo vinculado mediante la remisión para el perfeccionamiento del tipo.

Sin embargo, las remisiones planteadas en los tipos disciplinarios en blanco no pueden superar determinado grado de abstracción, pues precisamente, debe existir claridad al momento de interpretar la infracción consagrada con la respectiva norma a la que se haga remisión, según lo ha expuesto la Corte Constitucional:

La jurisprudencia constitucional ha admitido la existencia de tipos en blanco en materia disciplinaria, sin que ello vulnere los principios de tipicidad y de legalidad, siempre y cuando sea posible llevar a cabo la correspondiente remisión normativa o interpretación sistemática que le permita al operador jurídico establecer y determinar inequívocamente el alcance de la conducta reprochable y de la sanción correspondiente.⁵⁵

En el caso bajo estudio, se sancionó al juez de paz encartado por la incursión en el tipo disciplinario en blanco consagrado en el aparte final del artículo 34 de las Ley 497 de 1999, haciendo remisión al artículo 416 del Código Penal, es decir, a un delito. ¿Es admisible la aplicación cohesiva de esas normas para estructurar una infracción disciplinaria? Esta magistrada considera que no.

⁵⁵ Sentencia C-030/12, expediente D-8608, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

El ejercicio de interpretación utilizado por la mayoría de la Comisión para determinar el tipo de remisión normativa aplicada es demasiado gaseoso, pues se acude a una asimilación entre los conceptos de conducta que afecta las garantías y la dignidad del cargo y el de delito. Es decir, se parte desde el concepto abstracto planteado en la norma: *«ha atentado contra las garantías y derechos fundamentales u observado una conducta censurable que afecte la dignidad del cargo»*, para decir que esto es asimilable al concepto de conducta delictiva: *«aquellas consideradas más graves en tanto lesivas de los valores más preciados de una sociedad»*.

El alto grado de abstracción y vaguedad de esa práctica interpretativa no permite acreditar el cumplimiento de los postulados del principio de legalidad en este caso, dado que no se puede establecer con claridad cuál es la infracción disciplinaria sin acudir a la valoración de 2 nociones teóricas. Entonces, es evidente que no se cumplen los postulados para la aplicación del tipo en blanco, en los términos planteados por la providencia suscrita por la mayoría de esta Corporación.

Por el contrario, considero que las únicas normas concordantes con la falta disciplinaria consagrada en el artículo 34 de la Ley 497 de 1999 son las mismas que regulan la labor de los jueces de paz que figuran en la misma ley. El grado de indeterminación respecto a su aplicación en materia sustantiva disciplinaria es menor, dado que se encuentran consignadas en el mismo cuerpo normativo

que el tipo en blanco. Además, esto concuerda con las expectativas que pone la sociedad en cabeza de los jueces de paz, que son personas que administran justicia bajo las reglas de la equidad sin tener conocimientos jurídicos específicos.

Obviamente, la imputación y estructuración de la responsabilidad disciplinaria por la realización de una infracción que no es aplicable sustancialmente para el régimen de determinados servidores, en este caso los jueces de paz, comporta la configuración de un vicio que afecta las formas propias de la actuación disciplinaria y que impide la materialización de una adecuada defensa. Y el remedio para esta irregularidad no podía ser otro que el de la nulidad, que debía ser aplicada en el presente proceso desde la expedición del pliego de cargos.

Por los motivos expuestos, considero que la decisión en derecho para el caso era decretar la nulidad de todo lo actuado desde la expedición del pliego de cargos en el proceso disciplinario adelantado contra el señor Héctor Munévar Munévar, en calidad de juez de paz de la localidad de Suba UPZ 71.

En este sentido dejo planteado mi salvamento de voto.

Cordialmente,

MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS
Magistrada

DHM

