



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera Ponente: María del Pilar Bahamón Falla

Bogotá D.C., 17 de septiembre de 2024

**Radicación:** 11001-0306-000-2024-00469-00.

**Referencia:** conflicto negativo de competencias administrativas.

**Partes:** Fiscalía General de la Nación (Dirección de Control Disciplinario) y Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá.

**Asunto:** autoridad competente para conocer de un proceso disciplinario contra empleada judicial de la Fiscalía General de la Nación por presunta falta disciplinaria prolongada en el tiempo, iniciada con anterioridad a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112 numeral 10 de la Ley 1437 de 2011, respectivamente modificados por los artículos 2° y 19 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>, procede a estudiar el asunto de la referencia.

#### I. ANTECEDENTES

1. La ciudadana Enith Magaly Nieto Cubillos, mediante escrito del 5 de junio de 2018, remitido a la Procuraduría Segunda Distrital de Bogotá, solicitó se investigara la presunta falta en que pudo incurrir la señora Andrea Mafla Pardo, técnico investigador II de la dirección CTI -sección de policía judicial de Bogotá-, por cuanto, presuntamente, haciendo uso de su condición de servidora de la Fiscalía General de la Nación, la asedió constantemente desde el 6 de octubre de 2017.

2. Mediante Auto del 31 de julio de 2018, la Procuraduría Segunda Distrital de Bogotá remitió el asunto a la Dirección de Control Interno de la Fiscalía General de la Nación, por considerar que esa era la autoridad competente para adelantar las actuaciones pertinentes.

3. Mediante Auto del 24 de marzo de 2022, la Dirección de Control Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación ordenó la apertura de indagación preliminar en

---

<sup>1</sup> «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».

contra de la señora Andrea Mafla Pardo, y a través de Auto del 6 de julio de 2022, la misma dependencia ordenó apertura de investigación contra la disciplinada.

**4.** Mediante Auto del 18 de marzo de 2024, la Dirección de Control Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación remitió el asunto a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, al señalar que el último hecho de presunto asedio a la señora Enith Magaly Nieto Cubillos por parte de la servidora Andrea Mafla Pardo se presentó el 20 de julio de 2021.

**5.** La Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, mediante Auto del 30 de mayo de 2024, declaró su falta de competencia y ordenó la remisión del asunto a la Sala de Consulta y Servicio Civil a efectos de la definición de la autoridad competente para continuar la actuación disciplinaria.

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

En cumplimiento de lo previsto en el inciso 3° del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, la Secretaría de la Sala fijó edicto por el término de cinco días hábiles, para que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus alegatos o consideraciones.

En informe secretarial del 9 de julio de 2024, consta que se comunicó la existencia del conflicto a la Dirección de Control Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación, a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, a la Procuraduría Segunda Distrital de Bogotá, a la señora Andrea Mafla Pardo y a la señora Enith Magaly Nieto Cubillos.

De acuerdo con informe secretarial del 19 de julio de 2024, vencido el término de fijación del edicto, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá presentó consideraciones. Las demás autoridades involucradas y los terceros interesados guardaron silencio. Posteriormente, conforme consta en informe secretarial del 22 de julio de 2024, la señora Enith Magaly Nieto Cubillos presentó consideraciones.

## **III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES**

### **1. Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá**

Considera que los hechos tuvieron lugar desde noviembre de 2017, esto es, antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales, y agrega que, no hay lugar actualmente a decir que se trate de una conducta de carácter permanente prolongada hasta julio de 2021.

### **2. Fiscalía General de la Nación - Dirección de Control Disciplinario**

No presentó consideraciones. Sus argumentos se extraen del Auto del 18 de marzo de 2024, en el cual manifiesta que la actuación disciplinaria versa sobre una conducta

de carácter continuado que se prolongó hasta el mes de julio de 2021, ya en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales.

### 3. Enith Magaly Nieto Cubillos

En su escrito solicitó que la Dirección de Control Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación sea la autoridad encargada de investigar el actuar de la señora Andrea Mafla Pardo.

## IV. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia de la Sala

#### 1.1. Regla especial de competencia en los procesos disciplinarios, según la Ley 1952 de 2019. Reiteración<sup>2</sup>

Los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades que deban conocer de una actuación disciplinaria regida por el Código General Disciplinario, como ocurre en este caso, en cualquiera de sus instancias, se regulan por una norma especial, contenida en el artículo 99 del Código General Disciplinario, el cual dispone lo siguiente:

**Artículo 99. Conflicto de competencias.** El funcionario que se considere incompetente para conocer de una actuación disciplinaria deberá expresarlo remitiendo el expediente en el estado en que se encuentre, en el menor tiempo posible, a quien por disposición legal tenga atribuida la competencia.

Si el funcionario a quien se remite la actuación acepta la competencia, avocará el conocimiento del asunto; en caso contrario, lo remitirá al superior común inmediato, con el objeto de que este dirima el conflicto. El mismo procedimiento se aplicará cuando ambos funcionarios se consideren competentes.

El funcionario de inferior nivel no podrá promover conflicto de competencia al superior, pero podrá exponer las razones que le asisten y aquel, de plano, resolverá lo pertinente.

En el presente asunto no es posible aplicar la citada disposición, debido a que las autoridades a las que concierne el conflicto planteado, esto es, la Fiscalía General de la Nación (Dirección de Control Disciplinario) y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, no tienen un superior común.

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

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de septiembre de 2023, radicación 11001-0306-000-2023-00167-00.

## 1.2. Regla general de competencia para resolver conflictos de competencia administrativos. Reiteración<sup>3</sup>

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», cuyas «reglas generales» están contenidas en el capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2011, conforme al cual:

**Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa.** Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado

[...].

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

[...]

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

[...]

Con base en las normas transcritas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, los cuales se aplican en el caso concreto, en los siguientes términos:

*i)* Que, simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de septiembre de 2023, radicación 11001-0306-000-2023-00167-00.

En el caso en estudio, tanto la Dirección de Control Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación como la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá han negado tener competencia para conocer el asunto disciplinario materia del conflicto.

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

El conflicto fue planteado entre dos autoridades del orden nacional como son, la Fiscalía General de la Nación - Dirección de Control Disciplinario- organismo perteneciente a la Rama Judicial, según lo establecido en la Constitución Política y en el artículo 11 de la Ley 270 de 1996; y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, a través de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, autoridad territorialmente desconcentrada del orden nacional<sup>4</sup> perteneciente también a la Rama Judicial.

*iii)* Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta.

El conflicto versa sobre una actuación particular y concreta, consistente en el trámite disciplinario surgido por un presunto acoso que pudo realizar la señora Andrea Mafla Pardo, técnico investigador II adscrita a la dirección del CTI – sección de policía judicial de Bogotá-, en contra de la señora Enith Magaly Nieto Cubillos.

Sobre la naturaleza del asunto, es de advertir que el conflicto negativo de competencias en estudio involucra una autoridad que, de ser declarada competente ejercería una función jurisdiccional (Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá), mientras que la otra, en el mismo evento, ejercería función administrativa (Dirección de Control Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación).

Sobre los conflictos de competencia entre una autoridad que cumple función jurisdiccional y otra que cumple función administrativa, la Sala ha manifestado las siguientes consideraciones<sup>5</sup>:

- De una parte, ha precisado que un conflicto de tal naturaleza no es un conflicto entre jurisdicciones, ni un conflicto de competencias entre autoridades que ejerzan (todas) función judicial, caso en el cual sería la Corte Constitucional la autoridad competente, en ejercicio de la función prevista en el artículo 241 numeral 11, de la Constitución Política<sup>6</sup>, modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015.

---

<sup>4</sup> La Administración de Justicia según el artículo 228 de la Constitución, es una función pública que se presta en todo el territorio nacional de manera desconcentrada y autónoma.

<sup>5</sup> Decisión del 25 de enero de 2023, radicación 2022-211; Decisión del 20 de septiembre de 2022, radicación 2022-00130; entre otras.

<sup>6</sup> Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

- En atención a lo anterior, y pese a las funciones jurisdiccionales de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial conferidas por el artículo 257A de la Constitución Política, ha señalado la Sala<sup>7</sup> que, una de las garantías del debido proceso es que la autoridad que adelanta la actuación sea competente. En el presente caso las autoridades en conflicto han negado simultáneamente su competencia para adelantar la actuación disciplinaria, por lo que resulta imprescindible que la Sala decida dicho conflicto negativo, pues la indefinición de la autoridad competente o la duda sobre la misma afecta los derechos fundamentales constitucionales del quejoso, y en general, de cualquier sujeto sometido al *jus puniendi* estatal, máximo cuando la acción disciplinaria constituye una forma de reparación frente a los posibles daños o lesiones causados a quienes hayan sido afectados por la conducta sancionable.

En consecuencia, resulta un imperativo constitucional y legal que la Sala de Consulta y Servicio Civil resuelva el conflicto negativo de competencias planteado, en atención al expreso mandato de los artículos 29, 236 y 237 de la Carta Política, así como de los artículos 3°, 39 y 112 de la ley 1437 de 2011 y de los artículos 2° y 93 de la Ley 1952 de 2019.

Visto lo anterior, la Sala ha considerado<sup>8</sup> que, en ejercicio de su función legal, mantiene la competencia para resolver este tipo de controversias. Lo anterior, en la medida en que, primero, por disposición del artículo 3° de la citada Ley 1437 de 2011, «las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, [...] evitarán decisiones inhibitorias [...]», y, segundo, en este tipo de casos, para identificar la autoridad que sea competente, debe agotarse el respectivo análisis de fondo.

Así las cosas, se reitera, la Sala en el marco de sus funciones, está llamada y es su deber constitucional y legal, estudiar de fondo el asunto, con el fin de decidir cuál es la autoridad competente para continuar la actuación disciplinaria, lo que implica realizar el análisis del marco jurídico pertinente.

## 2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»<sup>9</sup>.

---

[...]

11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

[...] [Resalta la Sala]

<sup>7</sup> Decisión del 25 de enero de 2023, radicación 2022-211; Decisión del 20 de septiembre de 2022, radicación 2022-00130; entre otras.

<sup>8</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil. 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.

<sup>9</sup> La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1° de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6° de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

### **3. Aclaración previa**

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

Las eventuales alusiones que se haga a aspectos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

### **4. Síntesis del conflicto y problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar cuál es la autoridad competente para continuar una actuación disciplinaria en contra de la señora Andrea Mafla Pardo, técnico investigador II de la Dirección del CTI – sección de policía judicial de Bogotá-, quien, haciendo uso de su condición de servidora de la Fiscalía General de la Nación, presuntamente asedió de manera constante a la señora Enith Magaly Nieto Cubillos.

La Dirección de Control Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación indicó que en virtud del artículo 2° de la Ley 1952 de 2019, la autoridad competente para disciplinar a la señora Andrea Mafla Pardo es la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, por cuanto los hechos que originaron el proceso disciplinario iniciaron el 6 de octubre de 2017 y culminaron el 20 de julio de 2021, fecha para la cual ya estaba en funciones esa autoridad jurisdiccional.

Por su parte, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá consideró que no es competente en este asunto, ya que los hechos que originaron el proceso disciplinario iniciaron antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales.

Para resolver este problema jurídico la Sala hará referencia a los siguientes temas:

- i) La potestad disciplinaria del Estado: reiteración;
- ii) Los factores que determinan la competencia en el campo disciplinario: el factor subjetivo o personal;
- iii) La 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 y sus seccionales Reiteración.
- iv) Faltas disciplinarias que se prologan en el tiempo.
- v) Aplicación de la ley procesal en el tiempo.
- vi) El caso concreto.

## **5. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado**

### **5.1 La potestad disciplinaria del Estado. Reiteración<sup>10</sup>**

El *ius puniendi* del Estado implica ejercer la actividad sancionadora para establecer la responsabilidad de los servidores públicos o de los particulares que ejerzan funciones públicas de manera temporal. Este poder punitivo que se reconoce al Estado se encuentra fundamentado en los principios contenidos en la Constitución Política y en la ley.

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

Cuando los servidores públicos o los particulares que ejercen funciones públicas quebrantan estos principios o incurrir en cualquier omisión, o en extralimitación en el ejercicio de funciones, prohibiciones, o en violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, se hace necesario que el Estado intervenga en ejercicio de su función disciplinaria.

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

Si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 4 de octubre de 2023, radicación 11001030600020230041100, entre otras.

servidores del Estado, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la necesidad de la sanción de las conductas que atenten contra los deberes que le asisten. Por ello, la finalidad de la ley disciplinaria es la prevención y buena marcha de la gestión pública, al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores que los afecten o pongan en peligro<sup>11</sup>.

Puede señalarse entonces que el ejercicio de la facultad disciplinaria tiene por propósito propender por el adecuado cumplimiento de la función pública en beneficio de la comunidad y como protección de los derechos y libertades de los administrados<sup>12</sup>.

A su vez, frente al objetivo de la potestad disciplinaria, la Corte Constitucional ha indicado lo siguiente:

[...] tiene como objetivo fundamental prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de los deberes que se imponen a los servidores públicos u obstaculicen el adecuado funcionamiento de la administración pública [...] la potestad disciplinaria corrige a quienes en el desempeño de la función pública contraríen los principios de eficiencia, moralidad, economía y transparencia [...]<sup>13</sup>.

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

Sobre la titularidad de la potestad disciplinaria, los artículos 1° y 2° de la Ley 1952 de 2019 disponen, lo siguiente:

**Artículo 1. Reconocimiento de la dignidad humana.** Quien Intervenga en la actuación disciplinaria será tratado con el respeto debido a la dignidad humana.

**Artículo 2. Titularidad de la potestad disciplinaria.** (Modificado por el artículo 1° de la Ley 2094 de 2021)<sup>14</sup>. Funciones ~~jurisdiccionales~~ de la Procuraduría General de la Nación independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones ~~jurisdiccionales~~ para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Decisión del 23 de septiembre de 2015, radicación 11001-03-25-000-2010-00162-001200-10).

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2046 de 2011.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-028 del 26 de enero de 2006.

<sup>14</sup> Los apartes tachados obedecen a lo resuelto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023, sobre la inexequibilidad de las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación que le habían sido atribuidas por la Ley 2094 de 2021.

disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley.

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

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

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

A la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial les corresponde ejercer la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley y demás autoridades que administran justicia de manera temporal o permanente.<sup>15</sup>

[...]

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

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

De lo expuesto, puede concluirse que la titularidad de la acción disciplinaria será ejercida por el Estado así:

- Por las oficinas de control interno y por los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, en relación con los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos adscritos a sus dependencias.
- Por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales, respecto de los funcionarios y empleados judiciales, y de los abogados en el ejercicio de su profesión.

---

<sup>15</sup> En relación con la potestad disciplinaria de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha destacado en decisiones recientes, que la misma se debe entender en los términos del artículo 257A de la Constitución Política. Ver: Decisión del 20 de febrero de 2023 radicación 2022-256; Decisión del 25 de enero de 2023 radicación 2022-270; entre otras.

- Por la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales y distritales, en virtud del poder disciplinario preferente que la Constitución Política y la ley les conceden.

## **5.2. Factores que determinan la competencia en el campo disciplinario. El factor subjetivo o personal. Reiteración<sup>16</sup>**

En materia disciplinaria, la competencia es entendida como la atribución legítima conferida a una autoridad para el conocimiento y decisión de un asunto. Esta se asigna, según el artículo 91 de la Ley 1952 de 2019, con fundamento en los factores o criterios siguientes: 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 *sujeto disciplinable*, el inciso 6° del artículo 2° de la citada ley 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 permanente».

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.

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 21 de junio de 2023, radicación 11001-03-06-000-2023-00037-00 y Decisión del 28 de septiembre de 2022, radicación 11001030600020220017800.

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.

Los criterios que tiene en cuenta el Código General Disciplinario para atribuir la competencia<sup>17</sup>, por el factor subjetivo, son: *i)* la calidad de servidor público o el particular en ejercicio de funciones públicas que tenga el presunto infractor; *ii)* el cargo que ocupa u ocupó el servidor público, o la función que cumple o cumplió 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 para el cual presta o prestó sus servicios el particular<sup>18</sup>.

### **5.3. Autoridad competente para investigar a un empleado judicial, antes y después de la fecha de entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Reiteración<sup>19</sup>**

Inicialmente, el artículo 115 de la Ley 270 de 1996 establecía que, en primera instancia, «[c]orresponde a las Corporaciones, funcionarios y empleados pertenecientes a la Rama Judicial, conocer de los procesos disciplinarios contra los empleados respecto de los cuales sean sus superiores jerárquicos, sin perjuicio de la atribución que la Constitución Política confiere al Procurador General de la Nación de ejercer preferentemente el poder disciplinario [...]».

En armonía con dicha ley, el artículo 2º de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único<sup>20</sup>, establecía que «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» [énfasis propio]. En ese sentido, el artículo 67 *eiusdem* indicaba que «la acción disciplinaria se ejerce por la Procuraduría General de la Nación; los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura [...] las oficinas de control disciplinario interno [...] y los nominadores y superiores jerárquicos inmediatos [...]» [Resalta la Sala].

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 14 de junio de 2022, radicación 11001-03-06-000-2022-00022-00.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 28 de septiembre de 2022, radicación 11001030600020220017800.

<sup>20</sup> Vigente para la época de los hechos que se analizarán en el caso concreto. La ley 734 de 2002 fue derogada a partir del 29 de marzo de 2022 por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.

De esta forma, al interpretar el artículo 115 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en armonía con 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 2 de 2015<sup>21</sup> introdujo una modificación importante en la materia, en tanto dispuso lo siguiente:

**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

[...] [Resalta la Sala].

Ante la derogatoria tácita del citado artículo 115 de la Ley 270 de 1996, que supuso la entrada en vigor de este acto legislativo, la Corte Constitucional, en la 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 que dicha competencia se mantendrá hasta tanto la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial se encuentren debidamente conformadas. Estas últimas, con fundamento en los principios de legalidad, juez natural e igualdad solo ejercerán las nuevas competencias respecto de los **hechos ocurridos** con posterioridad a dicha entrada en funcionamiento [Resalta la Sala].

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

---

<sup>21</sup> Acto Legislativo 02 de 2015 (julio 1). «Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones».

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].

Luego, en la Sentencia C-120 de 2021, la Corte aclaró lo siguiente:

[...] el artículo 257A atribuye a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial la competencia para el ejercicio de la función disciplinaria “sobre los funcionarios y **empleados** de la rama judicial” -excepto respecto de aquellos a los que la Constitución hubiere reconocido fuero especial-, **función que en virtud de dicha disposición es, además, de naturaleza jurisdiccional.**

[...] el Acto Legislativo 02 de 2015, no sólo amplía los sujetos disciplinables al incluir a los **empleados judiciales** sino que **la competencia atribuida a la actual Comisión Nacional de Disciplina Judicial** -que sustituyó a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura-, **hace referencia en sentido amplio al ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria** sobre los funcionarios y empleados de la rama judicial.

[...] Esta decisión es de gran importancia porque cambia sustancialmente el anterior régimen y, con excepción de quienes gozan de fuero constitucional especial en materia disciplinaria, en adelante todo empleado de la Rama Judicial y todo empleado de la Fiscalía General de la Nación, así como de sus instituciones adscritas o vinculadas, será investigado disciplinariamente por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, a diferencia de lo que ocurría hasta la fecha. **Una de las consecuencias relevantes tiene que ver con privar a la Procuraduría General de la Nación de ejercer su poder preferente sobre los empleados de la rama judicial, en la medida en que la competencia disciplinaria sobre estos ha pasado de ser administrativa a jurisdiccional.** [Resalta la Sala].

Es importante advertir que, en el caso específico de los empleados judiciales de la Fiscalía General de la Nación, el párrafo transitorio del artículo 93 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 14 de la Ley 2094 de 2021, estableció una regla especial que, en el punto de la competencia, coincide con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, antes citada, al disponer:

**Parágrafo transitorio.** La Oficina de Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación, seguirá conociendo de los procesos disciplinarios cuyos hechos tuvieron ocurrencia hasta antes del 13 de enero de 2021 hasta su finalización, aplicando el procedimiento previsto en la Ley 734 de 2002 [Resalta la Sala]

Como se observa, esta disposición preceptúa, en forma expresa, que la «Oficina de Control Disciplinario Interno» de la Fiscalía seguirá conociendo de los procesos disciplinarios «cuyos hechos tuvieron ocurrencia hasta antes del 13 de enero de 2021». Lo anterior significa, *contrario sensu*, que la citada dependencia, que se denomina, en realidad, Dirección de Control Disciplinario, no está facultada para conocer de actuaciones disciplinarias que correspondan a faltas o hechos ocurridos a partir del 13 de enero de 2021, o cuya existencia material se haya extendido después de esa fecha.

Así las cosas, jurisprudencialmente y legalmente (para el caso de la Fiscalía General de la Nación) se ha dicho que las faltas disciplinarias cometidas por empleados judiciales antes del 13 de enero de 2021, son conocidas por la autoridad que, para la época de los hechos, ostentara la calidad de superior jerárquico; y, las que tuvieron lugar luego de esa fecha, por la Comisión de Disciplina Judicial.

En relación con esta regla, la Sala, en decisión del 14 de junio de 2022, proferida dentro del conflicto de competencias administrativas núm. 11001-03-06-000-2022-00022-00, sostuvo lo siguiente:

Si los hechos generadores de la falta tuvieron lugar antes del 13 de enero de 2021, el competente para adelantar el proceso disciplinario, hasta su culminación, será el funcionario que, al momento de la realización de la conducta, estuviese ejerciendo como superior jerárquico del empleado judicial. Por el contrario, si los hechos constitutivos de la falta tuvieron lugar con posterioridad al 13 de enero de 2021, será la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, a través de sus seccionales, la autoridad competente para investigar al empleado judicial, caso en el cual, en razón de la naturaleza de las decisiones que emiten dichos organismos, el proceso ya no será disciplinario-administrativo sino jurisdiccional-disciplinario». [Resalta la Sala]

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

De esta manera, cobra importancia analizar qué ocurre frente a las faltas que iniciaron su ejecución antes de la fecha de entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (13 de enero de 2021) y culminaron luego de esa fecha. Puntualmente, de cara al caso que se revisa, qué ocurre con la conducta que

tuvo inicio antes del 13 de enero de 2021 y cesó después de esa fecha, y cuál sería la autoridad competente para conocer del proceso disciplinario.

#### 5.4. Faltas disciplinarias que se prologan en el tiempo.

Según quedó expresado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales ejercen sus funciones respecto de **hechos ocurridos** a partir de su entrada en funcionamiento, es decir, el 13 de enero de 2021. Por ende, para analizar la competencia para conocer de la actuación disciplinaria, las circunstancias de tiempo que se atribuyen a la falta pueden resultar relevantes.

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

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

Bajo esta normativa, las faltas disciplinarias pueden ser realizadas «por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, u ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones»<sup>22</sup>.

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

En cuanto a las conductas de ejecución instantánea, son aquellas que se agotan en un solo momento, esto es, que «la realización de la conducta se perfecciona en el momento mismo en que se revela la acción u omisión descrita en el tipo disciplinario»<sup>23</sup>.

Ahora bien, cuando se trata de faltas disciplinarias que se prologan en el tiempo<sup>24</sup>, la jurisprudencia se refiere a: *i)* las conductas de ejecución permanente, *ii)* las conductas de carácter continuado, y *iii)* las conductas reiteradas.

---

<sup>22</sup> Artículo 27. Ley 1952 de 2019.

<sup>23</sup> Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Sentencia del 1 de marzo de 2023, Radicación 250001102000201600081 01.

<sup>24</sup> Es preciso anotar que para efectos de la prescripción la Ley 1952 de 2019, en su artículo 33, también previó la distinción entre conductas de ejecución instantánea, permanente y continuadas, por acción y omisión: ARTÍCULO 33. PRESCRIPCIÓN E INTERRUPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA. <Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021. Entra a regir a partir del 29 de diciembre de 2023 (Art. 73). El nuevo texto es el siguiente:> **La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados para las faltas instantáneas desde el día de su**

Al respecto, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial ha establecido diferencias entre las dos primeras, de la siguiente manera: «las faltas permanentes se mantienen en el tiempo, de manera ininterrumpida y sin la segmentación de la conducta. En cambio, las de carácter continuado consisten en la realización de un conjunto de actos u omisiones que tiene una unidad de propósito, designio o finalidad»<sup>25</sup>.

Por su parte, la Sección Segunda del Consejo de Estado <sup>26</sup>ha sostenido que las faltas de ejecución instantánea se agotan «en un sólo momento». Entre tanto, aquellas de carácter permanente o continuado se presentan cuando «[...] la lesión del bien jurídico protegido por la norma sancionatoria se prolonga en el tiempo»<sup>27</sup>.

Adicionalmente, la Sección Quinta del Consejo de Estado se ha referido a una tercera categoría así: «[...] la conducta reiterada [consiste] en la incursión en varias actuaciones homogéneas, esto es, la repetición de un mismo comportamiento contrario a la norma [...]»<sup>28</sup>.

A su turno, la Corte Constitucional<sup>29</sup>, en la Sentencia T-282A de 2012 precisó que, de acuerdo con las circunstancias modales y temporales en que ocurren las faltas disciplinarias, estas pueden ser:

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

**[...] la conducta se puede agotar con una única actividad que despliegue el autor en un solo momento o por el contrario, se suceda durante un periodo de tiempo y solo al cabo del mismo puede decirse que el hecho se ejecutó**<sup>30</sup>. [Se resalta]

## 5.5. Aplicación de la ley procesal en el tiempo

---

**consumación, para las de carácter permanente o continuado, desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas, cuando haya cesado el deber de actuar.**

<sup>25</sup> Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Radicación 680011102000 201701800 01.

<sup>26</sup> La clasificación también ha sido adoptada por la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos. Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 30 de junio de 2016, radicación 11001-03-25-000-2011-00170-00 (0583-11).

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 7 de octubre de 2010, radicación 25000-23-25-000-2004-05678-02 (2137-09).

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 8 de febrero de 2018, radicación 25000-23-24-000-2008-00045-02.

<sup>29</sup> La clasificación también ha sido adoptada por la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos. Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 30 de junio de 2016, radicación 11001-03-25-000-2011-00170-00 (0583-11).

<sup>30</sup> Esta cita, según la sentencia de la Corte Constitucional, es un aparte de la decisión proferida, el 17 de julio de 2006, por la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, en respuesta a una consulta PAD C-214-06.

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

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

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

Conforme lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 «las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir».

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

La regla general sobre la aplicación de la ley en el tiempo prescribe que las leyes rigen a partir de su promulgación, hacia el futuro y hasta su derogatoria. Este principio, ampliamente aceptado, ha sido recogido desde sus orígenes por la normatividad nacional pues constituye la principal garantía de conocimiento, por parte de los asociados, de la voluntad de su legislador; así como la base fundamental para la seguridad y la estabilidad del orden jurídico<sup>31</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido «que la aplicación de la ley procesal en el tiempo es inmediata, debido al carácter público de la misma», y, además, «la ley nueva rige los procedimientos que se han iniciado bajo la vigencia de la ley anterior; excepto las diligencias, términos y actuaciones que hayan comenzado a correr o a ejecutarse bajo la vigencia del régimen derogado». Así lo precisó la Corte:

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

Lo anterior, como ya se adelantó, debe complementarse con la salvedad que los trámites, diligencias y términos que hayan comenzado a realizarse con anterioridad a la entrada en vigencia de una ley, deben respetarse en las condiciones previstas por la ley anterior<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Sentencia C-181 de 2002.

<sup>32</sup> Sentencia C-181 de 2002.

Conforme el análisis de la Corte, este principio tiene como finalidad primordial la protección del principio de la seguridad jurídica como pilar fundamental del orden público.

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

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

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

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

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

4°. Ante el silencio del legislador sobre la aplicación de la nueva ley a las situaciones en curso, y sin que implique desconocer la vigencia, suele acudir a las reglas contenidas en el Código Civil y en la Ley 153 de 1887.

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

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

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

*“En la citada providencia, con fundamento en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, tal como fue modificado por el Código General del Proceso, se identificaron las excepciones a la regla general de aplicación inmediata de la ley procesal, en la siguiente forma:*

*“De la norma transcrita se pueden extraer dos conclusiones generales: a) que las normas procesales prevalecen sobre las anteriores desde su entrada en vigencia, y b) que no obstante la regla general anterior, existen unas excepciones que permiten aplicar la norma derogada –pero vigente al momento de la actuación, petición o solicitud– de manera ultractiva para resolver: (i) los recursos interpuestos, (ii) la práctica de pruebas decretadas, (iii) las audiencias convocadas, (iv) las diligencias iniciadas, (v) los términos que hubieren comenzado a correr, (vi) los incidentes en curso, y (vii) las notificaciones que se estén surtiendo”<sup>33</sup>.*

De conformidad con lo expuesto, es posible que, ante una falta disciplinaria que se prolonga en el tiempo, puede ocurrir que, estando inicialmente en vigencia una determinada ley, la competencia corresponda a una determinada autoridad disciplinaria; pero al prolongarse la conducta en el tiempo, y entrar en vigencia otra ley, la competencia varíe y se atribuya a una autoridad disciplinaria diferente.

Así, entonces, la Sala precisa que, en tales eventos, la competencia la ejercerá la autoridad que, al momento de cesar la acción o la omisión, o el deber de actuar, tenga a cargo el ejercicio de la acción disciplinaria, por virtud de la ley, según corresponda en cada caso concreto.

## **6. Caso concreto**

Revisados los antecedentes normativos y los documentos que obran en el expediente, la Sala encuentra que la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá es la autoridad competente para adelantar las actuaciones disciplinarias que correspondan en contra de la señora Andrea Mafla Pardo, técnico investigador II adscrita a la Dirección CTI – sección de policía judicial de Bogotá-. Lo anterior, por las siguientes razones:

Por disposición expresa del artículo 115 de la Ley 270 de 1996, antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la acción disciplinaria contra empleados judiciales era ejercida por las corporaciones, funcionarios y empleados que tuvieran la calidad de superiores jerárquicos.

Sin embargo, tras el cambio legislativo, el artículo 2° de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 1° de la Ley 2094 de 2021, dispone que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial -y sus seccionales-, conocen de la acción disciplinaria ejercida contra funcionarios y empleados judiciales.

Adicionalmente, según lo precisado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-373 de 2016, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial conoce aquellos hechos ocurridos después del 13 de enero de 2021, cuando entró en funcionamiento.

En el caso objeto de estudio, la empleada de la Fiscalía General de la Nación Andrea Mafla Pardo, técnico investigador II de la dirección CTI -sección de policía judicial de

---

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 1° de agosto de 2016. Radicación 11001-03-26-000-2016-00038-00(56494).

Bogotá-, al parecer incurrió en un falta disciplinaria, por presuntamente asediar de manera constante a la señora Enith Magaly Nieto Cubillos.

De los documentos que obran en el expediente, la Sala colige que aun cuando la presunta comisión de la falta inició en 2017, es decir, antes de la fecha de entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (13 de enero de 2021), esta cesó el 20 de julio de 2021, momento para el cual la Comisión se encontraba operando.

Al tratarse de una presunta falta disciplinaria que se ha prolongado en el tiempo, la ley aplicable -que asigna competencia- debe ser la vigente al momento en que cesó la presunta falta disciplinaria. Es decir, la competencia para adelantar las actuaciones disciplinarias, a que haya lugar, recae en la autoridad que, al momento de cesar la conducta, tiene a su cargo el ejercicio de la acción disciplinaria.

Ello en tanto las acciones u omisiones de los empleados judiciales que puedan ser violatorias de sus deberes afectan el servicio público y el buen funcionamiento del Estado hasta el momento en el que culminan, y por ello, es a partir de ahí que debe valorarse la conducta.

En ese orden de ideas, y en la medida en que los hechos presuntamente constitutivos de falta disciplinaria se prolongaron hasta el 20 de julio de 2021, fecha posterior a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales, la autoridad competente para adelantar la actuación es la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá.

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

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE** a la la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá para continuar la actuación disciplinaria contra la señora Andrea Mafla Pardo, técnico investigador II de la Dirección del CTI -sección de policía judicial de Bogotá-, por la presunta falta disciplinaria en que pudo incurrir al hacer uso de su condición de servidora de la Fiscalía General de la Nación para presuntamente asediar a la señora Enith Magaly Nieto Cubillos.

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

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión a la Dirección de Control Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación, a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, a la Procuraduría Segunda Distrital de Bogotá, a la señora Andrea Mafla Pardo y a la señora Enith Magaly Nieto Cubillos.

**CUARTO: ADVERTIR** que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3º del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021.

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

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

### **COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Presidenta de la Sala

**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA**  
Consejera de Estado

**JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ**  
Consejero de Estado

**JOHN JAIRO MORALES ALZATE**  
Consejero de Estado

**REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ**  
Secretaria de la Sala

**CONSTANCIA:** La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.