

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA – Entre el Juzgado 50 Penal del Circuito ley 600 de 2000 y el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, Sala Jurisdiccional Disciplinaria / FUNCIÓN DISCIPLINARIA RESPECTO DE EMPLEADO DE LA RAMA JUDICIAL – Es de naturaleza administrativa

[L]a Sala encuentra que se cumplen los requisitos para considerar que se presenta un conflicto de competencias administrativas que debe ser resuelto por las siguientes razones: (...) i) Tanto el Juzgado 50 Penal del Circuito, como la Comisión Seccional de Disciplina del Consejo Seccional de la Judicatura han negado su competencia para conocer del proceso disciplinario iniciado contra el señor Germán E. Ramírez Castaño, secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito. (...) ii) El presente conflicto de competencias involucra al Consejo Superior de la Judicatura a través del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá D.C., como autoridad del orden nacional. Así mismo, el Juzgado 50 Penal del Circuito pertenece a la rama judicial y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional de manera desconcentrada. (...) iii) El conflicto de competencias suscitado recae sobre el ejercicio de la función disciplinaria respecto de un empleado de la rama judicial, en tanto se trata del secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 228 / LEY 270 DE 1996 – ARTÍCULO 125 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 112

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la naturaleza administrativa de la función disciplinaria cuando se ejerce respecto de empleados de la rama judicial ver Sentencia C – 373 del 13 de julio de 2016, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión de Agosto 13 de 2013. Rad. 110010306000201300020700

COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL – Creación / COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL Medidas transitorias previstas para el ejercicio de sus funciones

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial fue creada mediante el Acto Legislativo 2 de 2015 que en su artículo 19 indicó que sería la entidad encargada del ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria respecto de los funcionarios judiciales, empleados de la rama judicial y la competente para conocer de las conductas y faltas de los abogados en ejercicio de su profesión. (...) [L]a Comisión Nacional de Disciplina Judicial sustituyó al Consejo Superior de la Judicatura en lo relativo al ejercicio de las funciones jurisdiccionales disciplinarias de los funcionarios judiciales, y también se le asignó la competencia para asumir la función disciplinaria respecto de los empleados de la rama judicial. (...) [E]l artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015 previó un régimen de transición en su párrafo transitorio, teniendo en cuenta que a través de dicha norma se estaban incorporando varias modificaciones, como la de crear una nueva entidad para sustituir a otra y algunas transformaciones para el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, lo que hacía necesario que se definieran algunas reglas temporales con el propósito de facilitar la implementación de estos nuevos cambios. Es así como en el párrafo transitorio del respectivo Acto Legislativo se definió: (i) el término de elección de los magistrados que conformarían la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, indicando que se llevaría a cabo dentro del año siguiente a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 2 de 2015; (ii) el momento en que la Comisión asumiría sus funciones, esto es, una vez posesionados sus integrantes y; (iii) el momento hasta el cual los Magistrados de la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura ejercerían sus funciones,

precisando que sería hasta el día de la posesión de los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial

NOTA DE RELATORÍA: Sobre los efectos de la modificación hecha por el artículo 257ª de la Constitución Política en la organización de la rama judicial ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 24 de abril de 2017 (Rad. No. 11001 – 03 – 06 – 000 – 2017 – 0013 – 00)

FUNCIÓN JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA – Alcance / SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - Competencia / FUNCIÓN DISCIPLINARIA DE LA SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA – No se extiende a los empleados de la rama judicial

[E]l numeral 3º del artículo 256 es la disposición constitucional que establece la competencia del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales en materia disciplinaria, norma según la cual, dicha Corporación ejerce la función disciplinaria sobre funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, más no sobre los empleados de la rama judicial. Ahora bien, la Ley 270 de 1996, en su artículo 111, al señalar el alcance de la función jurisdiccional disciplinaria de la rama judicial, indica que comprende los procesos que se adelanten en contra de los funcionarios de la rama judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, sobre los abogados y también sobre aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. No obstante, el referido artículo 111 no hace alusión a los empleados de la rama judicial. Por su parte, la Ley 734 de 2002 en el artículo 193 en relación con el alcance de la función jurisdiccional disciplinaria indica que comprende los procesos que se adelanten contra quienes ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional, excepto quienes tengan fuero especial, excluyendo en consecuencia a los empleados de la rama judicial. Del contenido de las normas citadas y teniendo en cuenta que la función “jurisdiccional disciplinaria”, es competencia de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de las salas correspondientes de los consejos seccionales, dichas funciones son ejercidas por dichas salas para investigar y juzgar disciplinariamente a los funcionarios judiciales, a los abogados en el ejercicio de su profesión y a las otras personas que ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional. Dichas normas no contemplan dentro del ámbito del ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura a los empleados de la rama judicial. Al revisar el contenido del artículo 112 de la Ley 270 de 1996 que establece las funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y, a su turno, el artículo 114 que define las funciones de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura, se concluye que ninguna de ellas asigna específicamente a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o a las salas disciplinarias de los consejos seccionales, la competencia para conocer de procesos disciplinarios contra empleados de la rama judicial

FUENTE FORMAL: LEY 270 DE 1996 – ARTÍCULO 112 / LEY 270 DE 1996 – ARTÍCULO 114 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 193 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 256 / LEY 270 DE 1996 – ARTÍCULO 111

FUNCIÓN DISCIPLINARIA – A cargo del superior jerárquico

[L]a Corte Constitucional dispuso que conocerán de los procesos disciplinarios en contra de los empleados de la rama judicial, las autoridades que estén conociendo de los mismos, hasta que se conforme y entre en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Indicó adicionalmente, que dicha interpretación debe ser la que determina el alcance del artículo 257 A constitucional, en tanto es la que resulta acorde con los principios constitucionales del debido proceso, principio de legalidad, juez natural y derecho a la igualdad. Al respecto, esta Sala considera que dicho pronunciamiento resulta acorde con el contenido de la normatividad vigente que regula el ejercicio de la función disciplinaria respecto de los empleados de la rama judicial, en particular con el artículo 115 de la Ley 270 de 1996 y con los artículos 2, 67 y 76 de la Ley 734 de 2002 (...) En ese sentido, la Ley 734 de 2002 a la fecha está vigente y por consiguiente, no podría considerarse que la competencia para el ejercicio de la función disciplinaria respecto de un empleado judicial corresponde a la función jurisdiccional. Con base en lo expuesto, es preciso concluir que la función disciplinaria de los empleados de la rama judicial debe ser ejercida por el superior jerárquico respectivo, salvo el ejercicio de la competencia preferente por parte de la Procuraduría General de la Nación, como medida transitoria, mientras entra en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial

FUENTE FORMAL: LEY 270 DE 1996 – ARTÍCULO 115 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 2 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 67 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 76 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 257 A



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00109-00(C)

Actor: TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.

Asunto: Autoridad competente para conocer del proceso disciplinario contra un secretario de juzgado. Reiteración.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 1 0º, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, procede a resolver el conflicto negativo de competencias de la referencia, suscitado entre el Juzgado 50 Penal del Circuito, Ley 600 de 2000¹ (Bogotá D.C.) y el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá D.C., Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

I. ANTECEDENTES

1. El 16 de agosto de 2018, el Juzgado 15 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá D.C. ordenó la extinción por prescripción de la pena principal y accesoria impuesta a Eugenio Quiroga Naranjo por el Juzgado 14 Penal del Circuito de Bogotá D.C., el 2 de marzo de 2011. Esta decisión fue confirmada por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial, el 30 de julio de 2011 y ejecutoriada el 25 de agosto de 2011.

Dicho Juzgado también ordenó que se compulsara copias al Juez Coordinador de los Juzgados Penales del Circuito para que iniciara una investigación disciplinaria en contra del señor Germán E. Ramírez Castaño en su calidad de secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito, Ley 600 de 2000 Bogotá D.C. (en adelante “Juzgado 49 Penal del Circuito”). Lo anterior, por cuanto el proceso en comento fue repartido al Juzgado 49 Penal del Circuito, el 13 de junio de 2011 y conforme consta en dicho Juzgado, fue recibido el 15 de septiembre siguiente.

Sin embargo, en constancia del 2 de octubre de 2013, suscrita por el secretario del referido Juzgado 49, se indicó que si bien fue recibido el expediente del proceso, no fue ingresado al Despacho para que se avocara el conocimiento del mismo y para dar cumplimiento a la sentencia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá D.C.² En particular, para que se hiciera efectiva la pena impuesta y se emitieran las comunicaciones y órdenes de captura correspondientes y se remitiera el proceso a instancias de los Juzgados de Ejecución de penas y medidas de seguridad (folios 2 y 3)³.

2. El 4 de octubre de 2018, el Juez 49 Penal del Circuito se declaró impedido para conocer del proceso disciplinario en cita. Al respecto, señaló que cuando se posesionó en su cargo como juez revisó los procesos y advirtió algunas falencias. Por ello, cuando calificó al señor secretario puso de presente dichas irregularidades y en especial, la evidenciada en el proceso de extinción de pena que se menciona en el numeral primero de los antecedentes.

Por tal razón, el Juez 49 Penal del Circuito remitió las diligencias respectivas a la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación para que se pronunciara sobre su impedimento y dispusiera a que juez le correspondiera adelantar el respectivo proceso disciplinario, con fundamento en la causal 4 del artículo 84 del Código Único Disciplinario, “*Haber (...) manifestado su opinión sobre el asunto materia de la actuación*” (folios 5 a 7)⁴.

¹ Se cita el nombre del juzgado como aparece en los actos emitidos por las autoridades en conflicto.

² Proceso No. 11001 – 31 – 04 – 049 – 2011 – 00920 -00

³ Cuaderno Original 11001 – 031 – 04050 – 2019 – 0002. Proceso Disciplinario.

⁴ *Ibidem*.

3. Mediante auto del 14 de noviembre de 2018, la Procuraduría General de la Nación aceptó el impedimento presentado por el Juez 49 Penal del Circuito y le asignó el conocimiento de las diligencias al Juzgado 48 Penal del Circuito Ley 600 de 2000 de Bogotá D.C. (en adelante “Juzgado 48 Penal del Circuito”) (folio 98)⁵

4. Mediante auto del 12 de diciembre de 2018, la Procuraduría General de la Nación modificó el auto del 14 de noviembre de 2018, en el sentido de asignarle la actuación al titular del Juzgado 50 Penal del Circuito Ley 600 de 2000 de Bogotá D.C., (en adelante “Juzgado 50 Penal del Circuito”) teniendo en cuenta que, según lo informado por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial, el Juzgado 48 Penal del Circuito no existía (folio 105)⁶.

5. Mediante auto del 30 de abril de 2019, el Juzgado 50 Penal del Circuito declaró su falta de competencia para asumir el conocimiento de la actuación disciplinaria en contra del secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito, porque el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 1 de julio de 2015 modificó el Capítulo 7 del Título VII de la Constitución Política y radicó dicha función en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Al respecto, indicó que la norma constitucional prevalece sobre cualquier otra de inferior categoría, como sería para el caso, la Ley 734 de 2002 y en ese orden, resolvió no asumir la competencia para conocer del caso y remitir las diligencias al Consejo Seccional de la Judicatura (folios 111 a 113)⁷.

6. El 3 de mayo de 2019, el notificador del Juzgado 50 Penal del Circuito expidió un informe, a través del cual, se dejó constancia que en el Consejo Seccional de la Judicatura no se recibió la actuación disciplinaria contra el señor Germán E. Ramírez Castaño. Lo anterior, bajo el argumento de que en dicha entidad sólo se adelantaban procesos disciplinarios contra funcionarios judiciales y no respecto de los empleados judiciales. Esta función, sólo sería asumida después del 29 de mayo del año en curso, con la entrada en vigencia del nuevo Código Disciplinario (folio 115)⁸.

7. El 6 de mayo de 2019, la secretaria del Juzgado 50 Penal del Circuito emitió un informe para ponerle en conocimiento a la Juez el informe emitido por el notificador del Juzgado 50 Penal del Circuito. (folio 116)⁹

8. El 6 de mayo de 2019, la Juez 50 Penal del Circuito ordenó remitir el expediente a través de correo certificado a la oficina de reparto de la Comisión Seccional de Disciplina del Consejo Seccional de la Judicatura, con el propósito de que dicha entidad se pronunciara sobre el contenido del auto del 30 de abril de 2019 (folio 116)¹⁰.

9. Mediante oficio del 15 de mayo de 2019, la Secretaría Judicial del Consejo Seccional de la Judicatura remitió el asunto al Tribunal Superior del Distrito Judicial para que esa Corporación dirimiera el conflicto de competencias en virtud de lo dispuesto por el artículo 82 de la Ley 734 de 2002 (folio 1)¹¹.

⁵ Ibídem.

⁶ Ibídem.

⁷ Cuaderno Original 11001 – 031 – 04050 – 2019 – 0002. Proceso Disciplinario.

⁸ Cuaderno Original 11001 – 031 – 04050 – 2019 – 0002. Proceso Disciplinario.

⁹ Ibídem.

¹⁰ Ibídem.

¹¹ Cuadernos 3 Consejo de Estado. Conflictos de Competencia.

10. Mediante auto del 31 de mayo de 2019, la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá D.C. ordenó se remitiera el asunto a la Sala de Consulta y Servicio Civil bajo las siguientes consideraciones:

(...) los conflictos de competencia en materia disciplinaria están regulados por el artículo 82 de la Ley 734 de 2002 que en su tenor literal dispone:

“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 competencia.

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

No obstante, como en el presente caso esta Corporación no es el superior jerárquico común del Consejo Seccional de la Judicatura y del Juzgado 50 penal del Circuito Ley 600 y, además, se advierte que tampoco tienen un superior común – por cuanto pertenecen a diferentes jurisdicciones, dicha norma no resulta aplicable y debe acudirse a aquellas que regulan de manera genérica los conflictos de competencias administrativas, es decir a los artículos 39 y 112 del Código de Procedimiento Administrativo.

Para explicar su posición, el Tribunal hizo referencia al contenido de un pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹² de 2015 que señala que cuando hay imposibilidad de aplicar el artículo 82 de la Ley 734 de 2002, se debe acudir a los artículos 39 y numeral 10 del artículo 112 del CPACA.

De esta manera, el Tribunal citó el contenido del 39 del CPACA y el numeral 10 del artículo 112 del CPACA para concluir que la competencia para dirimir el conflicto objeto de análisis corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado por las siguientes razones: *(i) las autoridades involucradas en el conflicto no tienen superior jerárquico común; (ii) el asunto sobre el que versa la controversia es de naturaleza administrativa; y (iii) las autoridades en conflicto pertenecen al orden nacional porque hacen parte de la Rama Judicial (folios 6 a 9)*¹³.

11. El 5 de junio de 2019, la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá D.C. remitió el proceso¹⁴ a la Sala de Consulta y Servicio Civil para que se definiera la autoridad competente para adelantar el proceso disciplinario en contra del secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito Ley 600 de 2000, en atención al referido auto del 31 de mayo de 2019 (folio 10)¹⁵.

II. TRÁMITE PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de la Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que

¹² Sala de Consulta y Servicio Civil del 6 de agosto de 2015. Radicado 11001 – 03 – 06 – 000 – 2014 – 00217 – 00.

¹³ Cuadernos 3 Consejo de Estado. Conflictos de Competencia.

¹⁴ Proceso Disciplinario 11001 – 031 – 04050 – 2019 – 0002.

¹⁵ Cuadernos 3 Consejo de Estado. Conflictos de Competencia.

las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos (folio 12)¹⁶.

Se dejó constancia de que también se informó sobre el presente conflicto al Juzgado 50 Penal del Circuito, al Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá D.C., a la Procuraduría General de la Nación, a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., al Juzgado 15 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá D.C., al Juzgado 49 Penal del Circuito y al señor Germán E. Ramírez secretario del mencionado despacho judicial (folios 13 al 15)¹⁷.

De acuerdo con el informe secretarial de la Sala de Consulta y Servicio Civil, la Procuraduría General de la Nación presentó alegatos, por conducto de la Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado (folio 19)¹⁸.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Como se mencionó, de acuerdo con el informe secretarial y dentro del término concedido para el efecto, la Procuraduría General de la Nación presentó los siguientes alegatos:

1. Procuraduría General de la Nación.

Mediante escrito del 9 de julio de 2019, la Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que declare competente al Juzgado 50 Penal del Circuito para adelantar el proceso disciplinario contra el secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito, con fundamento en el concepto 2327 del 24 de abril de 2017 de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

La Procuraduría señaló que según el concepto citado, en el párrafo primero transitorio del artículo 257 A de la Constitución Política, los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria – pueden ejercer sus funciones *“hasta el día en que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial”*; y en caso de culminar el período de uno de los Magistrados en este proceso de transición, se entenderá que hay vacante temporal y será provista por la Sala.

Según la Procuraduría, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y los Consejos Seccionales de la Judicatura – Salas Jurisdiccionales Disciplinarias, deben seguir conociendo los asuntos de la competencia que les fue asignada, es decir, respecto de los Jueces de la República y no respecto de los empleados de la rama judicial, como lo es el secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito.

En relación con la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, indicó que deben asumir los casos en curso e iniciar nuevos contra *“funcionarios y empleados”* de la rama judicial, cuando se hayan superado todos los trámites necesarios para la conformación de tales instancias.

¹⁶ Ibídem.

¹⁷ Ibídem.

¹⁸ Ibídem.

La Procuraduría concluyó su intervención al señalar que el tema se encuentra definido expresamente por el parágrafo 1 transitorio del artículo 257 A de la Constitución Política.

2. Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá Ley 600 de 2000

En esta etapa procesal no intervino el Juzgado 50 Penal del Circuito, por lo cual se tendrán en cuenta los argumentos expuestos en su auto del 30 de abril de 2019, el cual fue remitido en su momento a la Comisión Seccional del Consejo Seccional de la Judicatura.

En ese sentido, se observó que el Juzgado 50 Penal del Circuito declaró su falta de competencia para asumir el conocimiento de la actuación disciplinaria en contra del secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito, en consideración al contenido del artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 1 de julio de 2015, que modificó el Capítulo 7 del Título VII de la Constitución Política, en la medida en que adicionó el artículo 257- A, así:

“(...) 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”.

Al respecto, indicó que el precepto constitucional citado radicó la función disciplinaria sobre los empleados judiciales en la Comisión Nacional de Disciplina o en su defecto, en las comisiones seccionales de disciplina judicial, y que en aplicación al criterio jerárquico *“lex superior derogat inferior”*, según el cual, la norma superior prima o prevalece sobre la inferior, no queda duda que la norma constitucional prevalece sobre cualquier otra de inferior categoría, como sería para el caso, los cánones de competencia previstos en la Ley 734 de 2002.

Para sustentar su argumento, el Juzgado 50 señaló que la Corte Constitucional en sentencias C-439 de 2016 y 339 de 2002 ha indicado que *“(...) la propia jurisprudencia constitucional ha destacado que el principio de especialidad se aplica entre normas de igual jerarquía, sin que dicho principio tenga cabida entre preceptos de distinta jerarquía, como ocurre entre una ley ordinaria y una ley estatutaria, o entre la Constitución y la ley en general, pues en tales eventos es claro que prevalece y se aplica siempre la norma superior”.*

Con base en lo expuesto, el Juzgado 50 Penal del Circuito resolvió: (i) no asumir el conocimiento de la actuación disciplinaria y (ii) remitir la actuación a reparto de la Comisión Seccional de Disciplina del Consejo Seccional de la Judicatura (folios 111 a 113)¹⁹.

3. Consejo Seccional de la Judicatura

En esta etapa procesal no intervino el Consejo Seccional de la Judicatura y por ello serán evaluados los informes emitidos por el notificador y la secretaria del Juzgado 50 Penal del Circuito, a través de los cuales se dejó constancia de los argumentos expuestos por el Consejo Seccional de la Judicatura.

En ese sentido, se debe indicar que el 3 de mayo de 2019, el notificador del Juzgado 50 Penal del Circuito emitió un informe con el siguiente contenido:

¹⁹ Cuaderno Original 11001 – 031 – 04050 – 2019 – 0002. Proceso Disciplinario.

“El 2 de mayo del presente año, me dirigí a la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura, ubicada en la calle 85 No. 11 – 96, con el fin de radicar el oficio No. 0797, correspondiente a la actuación disciplinaria No. 2019 – 0002 adelantada contra el secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito de Ley 600. En esa dependencia me atiende en la baranda la servidora RENATA CAMELO, quien desempeña el cargo de CITADORA, y me manifiesta que no recibe el expediente, como quiera que en esas oficinas solo se adelantan disciplinarios contra Jueces de la República y no contra empleados, competencia que asumirán desde el 29 de mayo de este año, con la entrada en vigencia del nuevo código disciplinario” (folio 115)²⁰.

El 6 de mayo de 2019, la secretaria del Juzgado 50 Penal del Circuito, emitió un informe secretarial en los siguientes términos:

“Al despacho de la señora Juez el presente proceso disciplinario, adelantado contra el secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito, informando que en atención al auto del 30 de abril de 2019, se remitió el expediente al Consejo Seccional de la Judicatura, mediante oficio No. 0797 del 2 de mayo de este mismo año.

No obstante, según informe presentado por el notificador de este Juzgado, el proceso no fue recibido bajo el argumento de que “en esas oficinas solo se adelanta disciplinarios contra Jueces de la República y no contra empleados”, pues dicha competencia será asumida hasta el 29 de mayo de este año, cuando entre en vigencia el nuevo código que rige la materia. (...)” (folio 116)²¹

Así mismo, la Secretaría Judicial del Consejo Seccional de la Judicatura, mediante oficio del 15 de mayo de 2019, remitió el asunto al Tribunal Superior del Distrito Judicial para que esa Corporación dirimiera el conflicto de competencias en virtud de lo dispuesto por el artículo 82 de la Ley 734 de 2002 (folio 1)²².

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

a. Competencia de la Sala

Puede ocurrir que dos o más autoridades se consideren competentes para conocer de un asunto de naturaleza administrativa o que, por el contrario, juzguen ser incompetentes para tal efecto. Con el objeto de resolver conflictos de esta índole, el ordenamiento jurídico colombiano estableció un procedimiento específico, el cual se encuentra en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA:

“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... En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales... conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.”

²⁰ Cuaderno Original 11001 – 031 – 04050 – 2019 – 0002. Proceso Disciplinario.

²¹ *Ibidem*.

²² Cuadernos 3 Consejo de Estado. Conflictos de Competencia.

En el mismo sentido, el artículo 112 de ese código, señala que es una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 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.”

De acuerdo con estas disposiciones, la Sala es competente para resolver los conflictos de competencias: (i) en los cuales al menos dos (2) entidades nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto; ii) que se presenten entre autoridades del orden nacional, o en donde esté involucrada, por lo menos, una entidad de ese orden, o aquellos que se presenten entre entidades territoriales de ese orden, siempre que no estén sometidas a la jurisdicción de un mismo tribunal administrativo; (iii) que se refieran a un asunto de naturaleza administrativa; y (iii) que versen sobre un asunto particular y concreto.

Ahora bien, en este caso la Sala encuentra que se cumplen los requisitos para considerar que se presenta un conflicto de competencias administrativas que debe ser resuelto por las siguientes razones:

i) Tanto el Juzgado 50 Penal del Circuito, como la Comisión Seccional de Disciplina del Consejo Seccional de la Judicatura han negado su competencia para conocer del proceso disciplinario iniciado contra el señor Germán E. Ramírez Castaño, secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito.

ii) El presente conflicto de competencias involucra al Consejo Superior de la Judicatura a través del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá D.C., como autoridad del orden nacional. Así mismo, el Juzgado 50 Penal del Circuito pertenece a la rama judicial²³ y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional de manera desconcentrada²⁴.

iii) El conflicto de competencias suscitado recae sobre el ejercicio de la función disciplinaria respecto de un empleado de la rama judicial²⁵, en tanto se trata del secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito.

Sobre la referida función la Corte Constitucional²⁶ y la Sala de Consulta y Servicio Civil²⁷ han manifestado que es de naturaleza administrativa, y las decisiones proferidas en su ejercicio son susceptibles de ser impugnadas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previo agotamiento de la vía gubernativa²⁸. Lo

²³ No obstante en materia disciplinaria el juzgado cumple una la función administrativa

²⁴ Constitución Política. Artículo 228. *“La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo”*. (Subrayado extra texto)

²⁵ Ley 270 de 1996. Artículo 125. *“De los servidores de la rama judicial según la naturaleza de sus funciones. Tienen la calidad de funcionarios los Magistrados de las Corporaciones Judiciales, los Jueces de la República y los Fiscales. **Son empleados las demás personas que ocupen cargos en las Corporaciones y Despachos Judiciales y en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial”***. (Subrayado y resaltado fuera de texto original)

²⁶ Sentencia C – 373 del 13 de julio de 2016.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión de Agosto 13 de 2013. Rad. 110010306000201300020700. *“Finalmente, el alto tribunal aclaró que si bien la función disciplinaria del juez sobre sus subalternos es de naturaleza administrativa y los actos definitivos son demandables ante esta misma jurisdicción, esto no conduce a que el funcionario pierda su condición de juzgador o que tales eventos no puedan ser resueltos por su superior funcional”*.

²⁸ Ley 270 de 1996. Artículo 115.

anterior bajo la premisa de que dicha función deber ser ejercida por el superior jerárquico del respectivo empleado de la rama judicial.

En ese sentido, la Sala ha dispuesto “(...), *al estudiar el control disciplinario ejercido sobre los empleados judiciales concluyó que “es una función netamente administrativa (...)*”²⁹

En relación con la función disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, debe indicarse que es considerada una función jurisdiccional y las providencias expedidas en ejercicio de la misma, actos jurisdiccionales no susceptibles de una acción contencioso administrativa³⁰. Sin embargo, la función disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura se circunscribe respecto de los funcionarios judiciales, esto es “*Magistrados de las Corporaciones Judiciales, los Jueces de la República y los Fiscales*”³¹ y no sobre los empleados de la rama judicial, en los términos del artículo 111 de la Ley 270 de 1996, en armonía con los artículos 2³², 193³³ y 194³⁴ de la Ley 734 de 2002 hoy vigente³⁵.

Es decir, en estricto sentido la función jurisdiccional disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura existe, pero respecto de los funcionarios judiciales, más no respecto de los empleados de la rama judicial.

En ese orden de ideas, se puede concluir que en tanto la discusión sobre la competencia se presenta en torno al ejercicio de una función disciplinaria respecto de los empleados de la rama judicial y no respecto de los funcionarios judiciales, dicha función es de naturaleza administrativa.

iv) Por último debe indicarse que el conflicto versa sobre un caso concreto que consiste en la investigación disciplinaria que se debe adelantar contra el secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito.

Una vez precisado los elementos anteriores, corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil resolver el conflicto sobre la competencia para conocer del proceso disciplinario en contra del señor Germán E. Ramírez Castaño en su calidad de secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito.

b. Términos legales

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA-, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la

²⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de marzo de 2017. (Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00008-00(C))

³⁰ Ley 270 de 1996. Artículo 111.

³¹ Ley 270 de 1996. Artículo 125.

³² Ley 734 de 2002. Artículo 2. “*Titularidad de la acción disciplinaria. (...) El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, es la jurisdicción disciplinaria*”.

³³ Ley 734 de 2002. 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 quienes ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional, excepto quienes tengan fuero especial*” (Subrayado extra texto).

³⁴ Ley 734 de 2002. Artículo 194. “*Titularidad de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria contra los funcionarios judiciales corresponde al Estado y se ejerce por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y por las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales*”. (Subrayado extra texto).

³⁵ Es importante destacar que la Ley 734 de 2002 está vigente. Si bien es cierto la Ley fue derogada por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, la vigencia de dicha derogatoria rige a partir del 1 de julio de 2021 según lo dispuso el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019.

necesidad de definir en toda actuación administrativa la cuestión preliminar de la competencia.

Lo anterior, puesto que la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6º), y el artículo 137 del CPACA prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, hasta tanto no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que decidan los correspondientes asuntos administrativos.

De ahí que, conforme al artículo 39 del CPACA, *“mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 [sobre derecho de petición] se suspenderán”*³⁶.

Por lo tanto, en la parte resolutive de esta decisión se declarará que en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que la presente decisión sea comunicada.

2. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA 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. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se 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.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia, se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

3. Problema jurídico

³⁶ La Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 por el siguiente texto: *“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: //1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.// Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”*.

En el presente conflicto de competencias la Sala debe determinar cuál es la autoridad competente para conocer de la investigación disciplinaria en contra del señor Germán E. Ramírez Castaño, secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito.

En específico, se debe determinar si debe conocer del respectivo proceso disciplinario el Juzgado 50 Penal del Circuito como superior jerárquico del empleado judicial³⁷, en aplicación del artículo 115 de la Ley 270 de 1996, en armonía con lo dispuesto por los artículos 2, 67 y 76 de la Ley 734 de 2002 o el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud de lo dispuesto en el artículo 257 A de la Constitución Política.

Para solucionar el problema jurídico planteado, la Sala considera pertinente referirse a los siguientes puntos: i) creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y medidas transitorias previstas para el ejercicio de sus funciones, ii) función disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, iii) función disciplinaria a cargo del superior jerárquico y la (iv) solución del caso concreto.

4. Análisis del conflicto planteado

4.1. Creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y medidas transitorias previstas para el ejercicio de sus funciones.

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial fue creada mediante el Acto Legislativo 2 de 2015 que en su artículo 19 indicó que sería la entidad encargada del ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria respecto de los funcionarios judiciales, empleados de la rama judicial y la competente para conocer de las conductas y faltas de los abogados en ejercicio de su profesión.

Dicha norma dispuso:

*“La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria **sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.***

Estará conformada por siete Magistrados, cuatro de los cuales serán elegidos por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el Consejo de Gobierno Judicial previa convocatoria pública reglada adelantada por la Gerencia de la Rama Judicial, y tres de los cuales serán elegidos por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el Presidente de la República, previa convocatoria pública reglada. Tendrán periodos personales de ocho años, y deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no podrán ser reelegidos.

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

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

PARÁGRAFO. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones

³⁷ La Procuraduría General de la Nación asignó el asunto al Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá D.C., en consideración al impedimento presentado por el Juez 49 Penal del Circuito de Bogotá D.C., superior jerárquico del señor Germán E. Ramírez Castaño.

Seccionales de Disciplina Judicial no serán competentes para conocer de acciones de tutela.

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

Del contenido del referido artículo 19 se destaca que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial sustituyó al Consejo Superior de la Judicatura en lo relativo al ejercicio de las funciones jurisdiccionales disciplinarias de los funcionarios judiciales, y también se le asignó la competencia para asumir la función disciplinaria respecto de los empleados de la rama judicial.

En ese sentido, esta Sala³⁸ ha manifestado que la modificación hecha por el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015 que corresponde al artículo 257 A de la Constitución Política, trajo entre otros, el siguiente efecto en la organización de la rama judicial, "(...) (ii) *Introdujo el nuevo sistema disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, así como de los abogados en ejercicio, mediante la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y la transformación de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial*".

Adicionalmente, el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015 previó un régimen de transición en su párrafo transitorio, teniendo en cuenta que a través de dicha norma se estaban incorporando varias modificaciones, como la de crear una nueva entidad para sustituir a otra y algunas transformaciones para el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, lo que hacía necesario que se definieran algunas reglas temporales con el propósito de facilitar la implementación de estos nuevos cambios³⁹.

Es así como en el párrafo transitorio del respectivo Acto Legislativo se definió: (i) el término de elección de los magistrados que conformarían la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, indicando que se llevaría a cabo dentro del año

³⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 24 de abril de 2017 (Rad. No. 11001 – 03 – 06 – 000 – 2017 – 0013 – 00)

³⁹ Sentencia C – 544/92 citada por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 24 de abril de 2017 (Rad. No. 11001 – 03 – 06 – 000 – 2017 – 0013 – 00), según la cual "El hecho de que el artículo transitorio 59 de la Carta sea precisamente de vigencia temporal, no justifica que tal norma pueda ser confrontada con una disposición constitucional definitiva y, en caso de incompatibilidad, sea declarado "inexequible". Ello, como en el caso anterior, es un sin sentido. En realidad la razón de ser de un artículo transitorio es permitir el tránsito de legislación y facilitar la implementación de las nuevas disposiciones constitucionales. De hecho es frecuente que un artículo transitorio, por definición, prolongue temporalmente la vigencia de una norma del antiguo régimen o posponga el inicio de la vigencia de una norma novedosa, sin que a nadie se le ocurra pensar que, por tales fenómenos propias de una transición, dichas normas son inconstitucionales por violar las normas definitivas que establecían diferentes tiempos de vigencia. Luego no existe una diferencia entre las normas constitucionales permanentes y las transitorias que implique una subordinación de éstas frente a aquéllas".

siguiente a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 2 de 2015⁴⁰; (ii) el momento en que la Comisión asumiría sus funciones, esto es, una vez posesionados sus integrantes y; (iii) el momento hasta el cual los Magistrados de la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura ejercerían sus funciones, precisando que sería hasta el día de la posesión de los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

De acuerdo con lo anterior y como lo ha sostenido esta Sala⁴¹ *“aun cuando actualmente está suprimida de la Constitución la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y las salas disciplinarias de los consejos seccionales, y se encuentra derogado el numeral 3º del artículo 256 de la Carta Política, **dichos organismos continúan ejerciendo transitoriamente la función disciplinaria, en virtud de lo dispuesto por el párrafo transitorio 1º del artículo 257A de la Constitución, mientras se conforma efectivamente la Comisión Nacional de Disciplina Judicial**, se viene aplicando ultractivamente el numeral 3º del artículo 256 de la Carta (el cual, como se explicó, está derogado) y las normas legales (estatutarias y ordinarias) que lo desarrollaban”*.

Debe precisarse que a la fecha no se ha conformado la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, a pesar de haber transcurrido el término previsto en el párrafo transitorio del artículo 257 A de la Constitución Política. No obstante, esta Sala ha señalado que *“La existencia jurídica de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no es discutible aun cuando no esté integrada y no haya iniciado el ejercicio de la función para la cual fue creada”*⁴².

De igual manera hay que acotar que a través de las sentencias C-373-16 y C-112-17, las normas sobre la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y el mecanismo de transición dispuesto para su entrada en vigencia, fueron declarados exequibles.

Ahora bien, respecto de la transitoriedad en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales disciplinarias, esto es las asignadas al Consejo Superior de la Judicatura y las nuevas previstas a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en particular las referidas a los empleados de la rama judicial mientras se conforma y posesionan sus miembros, esta Sala considera oportuno referirse a uno de sus pronunciamientos⁴³, en torno a lo dispuesto por el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015.

Lo anterior, por cuanto en este concepto se ha aludido de manera expresa al contenido de las sentencias de la Corte Constitucional que han decidido de fondo sobre las demandas interpuestas contra el Acto Legislativo 2 de 2015 y en particular sobre la competencia para el ejercicio de la función disciplinaria sobre los empleados de la rama judicial en el siguiente sentido:

⁴⁰ A la fecha no se ha integrado ni ha entrado en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina. Al respecto hay que señalar que el Consejo de Estado se ha pronunciado en Concepto 2327 del 24 de abril de 2017 Rad. 11001-03-06-000-2017-0013-00, en Concepto 2378 de junio 18 de 2018 Rad. 11001-03-06-000-2018-00091-00 y en Concepto del 9 de octubre de 2018 Rad. 11001-03-06-000-2018-00191-00(2400), para señalar que aun cuando no se haya cumplido el plazo de un (1) año previsto en el régimen de transición previsto en el artículo 257 A de la Constitución Política, dicha circunstancia no tiene incidencia en la existencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 18 de junio de 2019 (Rad. No. 11001-03-06-000-2019-00063-00).

⁴² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 9 de octubre de 2018 (Rad. 11001 – 03 – 06 – 000 – 2018 – 00191 – 00 (2400)).

⁴³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 24 de abril de 2017 (Rad. No. 11001 – 03 – 06 – 000 – 2017 – 0013 – 00).

“(…) – Sentencia C – 373 – 2016 (13 de julio)

(…) la importancia de la Sentencia C-373-16 radica en los pronunciamientos de fondo contenidos en ella sobre la transición entre la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial dentro del marco de los cargos de la demanda, como se repasa a continuación:

(…) (iii) Cargo de sustitución de la Constitución:

El demandante consideró que el párrafo transitorio del artículo 19 afectaba el derecho al debido proceso y los principios orientadores del ejercicio de la función pública y que la reforma al control disciplinario de los empleados judiciales tenía como consecuencia que los procesos en curso no podían continuar ni tampoco podían iniciarse nuevos procesos hasta tanto se implementara el nuevo sistema.

La Corte Constitucional se declaró inhibida porque no encontró demostradas las afirmaciones del demandante; pero señaló:

“ ‘... la interpretación sistemática de la Constitución y de decisiones precedentes, indican que **las competencias en materia disciplinaria respecto de los empleados judiciales continúan a cargo de las autoridades que las han ejercido hasta el momento** y que dicha competencia se mantendrá hasta cuando 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. (...)”

... para la Corte **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...** las garantías de legalidad y de juez natural adscritas al derecho al debido proceso (art. 29) y al derecho a la igualdad (art. 13) exigen que tal sea la interpretación del párrafo transitorio del artículo 19. En efecto, dado que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial así como las Comisiones Seccionales son órganos de naturaleza judicial **y quienes han tenido a cargo el control disciplinario de los empleados judiciales, hasta ahora, son órganos que actúan cumpliendo funciones administrativas – superiores jerárquicos y Procuraduría General de la Nación -**, para la Corte debe preferirse aquella interpretación de la Carta que ofrezca suficiente certeza respecto del curso que deberán seguir todas las actuaciones disciplinarias, de una parte, y de las autoridades que se encontrarán a cargo de iniciarlas y 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 será competentes para ejercer la función disciplinaria respecto de los actos ocurridos con posterioridad a su entrada en funcionamiento**. (Negrilla y subrayado extra texto). (...)”

Del pronunciamiento citado se observa que la Corte Constitucional es expresa en señalar sobre quién recae la competencia del ejercicio de la función disciplinaria respecto de los empleados judiciales. Al respecto, indicó que le corresponde a las autoridades que vienen ejerciendo dicha función. Lo anterior, en tanto ello tiene

correspondencia con los principios constitucionales del debido proceso, principio de legalidad, juez natural, principio de igualdad y por cuanto ello ofrece seguridad respecto del curso de las actuaciones.

El pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la transitoriedad en el ejercicio de las funciones disciplinarias respecto de los empleados judiciales resulta además acorde con las medidas transitorias definidas en el artículo 257 A de la Constitución Política respecto de las funciones que viene adelantando el Consejo Superior de la Judicatura, en tanto, se mantienen hasta la posesión de los nuevos magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Sobre este último aspecto, la Corte ha señalado en la misma Sentencia C – 373 – 2016 que:

“(...) En este punto, la Corte Constitucional trajo a colación sus Autos 078 de 2015, 309 de 2015 y 084 de 2016, en los cuales analizó la atribución que le confirió el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015 para resolver los conflictos de competencia entre las distintas jurisdicciones y concluyó:

*‘De acuerdo con las medidas transitorias previstas en el Acto Legislativo 002 de 2015, cabe entender que, hasta tanto los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no se posesionen, **los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura deben continuar en el ejercicio de sus funciones. Ello significa que, actualmente, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura conserva sus competencias**, es decir, se encuentra plenamente habilitada para ejercer, no sólo la función jurisdiccional disciplinaria, sino también, para dirimir los conflictos de competencia que surjan entre las distintas jurisdicciones y para conocer de acciones de tutela. (Las negrillas son del original)*

La posición de la Corte Constitucional expuesta en los autos mencionados, es recogida en la Sentencia C 373 – 16 que se analiza, para concluir que en relación con los asuntos disciplinarios:

“ ... el régimen preexistente al Acto Legislativo 02 de 2015 en lo relativo a las funciones a cargo de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura continuará hasta tanto puedan entrar en funcionamiento los nuevos cuerpos disciplinarios, en particular la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. (Las negrillas son del original)”.

En ese orden de ideas, bien puede concluirse con base en el pronunciamiento de la Corte Constitucional y en el contenido del artículo 257 A de la Constitución Política que las medidas transitorias a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial implican: (i) la continuidad en el ejercicio de las funciones disciplinarias por parte del Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales respectivos respecto de los funcionarios judiciales y abogados en ejercicio de su profesión y;(ii) la continuidad en el ejercicio de las funciones disciplinarias por parte de las autoridades que vienen ejerciendo dicha función respecto de los empleados de la rama judicial, que como se detallará más adelante corresponden al superior jerárquico o a la Procuraduría General de la Nación en el evento de aplicarse su competencia preferente.

Con base en lo expuesto, se puede afirmar que si bien es cierto a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial se le ha asignado el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria respecto de los funcionarios judiciales, los empleados de

la rama judicial y respecto de los abogados en el ejercicio de su profesión, también es cierto que hasta tanto los miembros de la misma no se posesionen y por consiguiente dicha Comisión no entre en funcionamiento, opera el régimen de transición previsto en el párrafo transitorio del artículo 257 A de la Constitución Política con las implicaciones antes referidas.

ii) Función disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura

En armonía con lo señalado anteriormente, encuentra esta Sala procedente referirse a la normatividad que regula la función disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para establecer el ámbito de su competencia, mientras, como se ha expuesto, se conforma y entra en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, que la reemplazará en el ejercicio de sus funciones.

Esta Sala ha manifestado⁴⁴ que la Constitución Política de 1991 creó el Consejo Superior de la Judicatura “*con el fin de fortalecer la autonomía y la independencia de la Rama Judicial. Dentro de este contexto, el artículo 254 ibídem estableció que el Consejo Superior de la Judicatura se dividiría en dos salas: la Sala Administrativa y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, y el artículo 256 señaló las funciones generales de este órgano (incluyendo sus dos salas)...*”.

El Acto Legislativo 2 de 2015 suprimió dicha Corporación y la reemplazó por el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, en lo relacionado al gobierno y la administración de la rama, y por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial en lo que corresponde a la función jurisdiccional disciplinaria, como ya se ha hecho mención en precedencia.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-285 de 2016⁴⁵ declaró inexecutable las normas del citado acto legislativo que crearon el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, y que trasladaban a dichos órganos las funciones de gobierno y administración a cargo del Consejo Superior de la Judicatura.

Con ocasión de dicho pronunciamiento, el Consejo Superior de la Judicatura se mantiene pero en ejercicio de sus funciones gubernativas y administrativas, toda vez que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria si quedó eliminada con el propósito de que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumiera sus funciones una vez conformada y en funcionamiento.

En ese sentido, el artículo 17 del Acto Legislativo 2 de 2015 derogó el numeral 3 del artículo 256 de la Constitución Política⁴⁶, norma que otorgaba al Consejo Superior de la Judicatura (y a sus seccionales) la función de “*(...) examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley*”.

(Subrayado extra texto).

No obstante, en virtud del régimen de transición previsto en el artículo 19 del Acto Legislativo 2015, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura y las salas disciplinarias de los consejos seccionales continúan ejerciendo transitoriamente sus funciones y por consiguiente el numeral 3 del artículo 256

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00) y; decisión del 18 de junio de 2019 (Rad. 11001-03-06-000-2019-00063-00).

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia C-285 del 1º de junio de 2016, expediente D-10990.

⁴⁶ La sentencia C-373 de 2016⁴⁶ declaró exequible la derogatoria del artículo 256 de la Constitución Política.

Constitucional y las normas legales (estatutarias y ordinarias) que los desarrollan se vienen aplicando ultractivamente.⁴⁷

Es por tal razón que en la actualidad el numeral 3º del artículo 256 es la disposición constitucional que establece la competencia del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales en materia disciplinaria, norma según la cual, dicha Corporación ejerce la función disciplinaria sobre funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, más no sobre los empleados de la rama judicial.

Ahora bien, la Ley 270 de 1996⁴⁸, en su artículo 111⁴⁹, al señalar el alcance de la función jurisdiccional disciplinaria de la rama judicial, indica que comprende los procesos que se adelanten en contra de los funcionarios de la rama judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, sobre los abogados y también sobre aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. No obstante, el referido artículo 111 no hace alusión a los empleados de la rama judicial.

Por su parte, la Ley 734 de 2002 en el artículo 193⁵⁰ en relación con el alcance de la función jurisdiccional disciplinaria indica que comprende los procesos que se adelanten contra quienes ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional, excepto quienes tengan fuero especial, excluyendo en consecuencia a los empleados de la rama judicial.

Del contenido de las normas citadas y teniendo en cuenta que la función “jurisdiccional disciplinaria”, es competencia de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura⁵¹ y de las salas correspondientes de los consejos seccionales, dichas funciones son ejercidas por dichas salas para investigar y juzgar disciplinariamente a los funcionarios judiciales, a los abogados

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00) y; decisión del 18 de junio de 2019 (Rad. 11001-03-06-000-2019-00063-00)

⁴⁸ Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

⁴⁹ Ley 270 de 1996. “Artículo 111. “Alcance. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios, se adelanten contra los funcionarios de la Rama Judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Dicha función la ejerce el Consejo Superior de la Judicatura a través de sus Salas Disciplinarias. (...)”.

⁵⁰ Ley 734 de 2002. 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 quienes ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional, excepto quienes tengan fuero especial”.

⁵¹ Ley 734 de 2002. Artículo 194. “Titularidad de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria contra los funcionarios judiciales corresponde al Estado y se ejerce por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y por las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales”, norma que es concordante con el artículo 12 de la Ley 270 de 1996, que indica: Artículo 12. “Del ejercicio de la función jurisdiccional por la rama judicial. La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente Ley Estatutaria. Dicha función se ejerce por la jurisdicción constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales como: la penal militar, la indígena y la justicia de paz, y la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción”.

en el ejercicio de su profesión y a las otras personas que ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional.

Dichas normas no contemplan dentro del ámbito del ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura a los empleados de la rama judicial.

Al revisar el contenido del artículo 112 de la Ley 270 de 1996⁵² que establece las funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y, a su turno, el artículo 114⁵³ que define las funciones de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura, se concluye que ninguna de ellas asigna específicamente a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o a las salas disciplinarias de los consejos seccionales, la competencia para conocer de procesos disciplinarios contra empleados de la rama judicial.

En ese sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 1996⁵⁴ revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que se convirtió en la Ley 270 de 1996 y sobre el artículo 111 señaló que:

“Encuentra la Corte que la presente disposición recoge las consideraciones planteadas en su jurisprudencia, particularmente en lo que atañe al ámbito de competencia de los diferentes órganos que ejercen el control disciplinario respecto de funcionarios y empleados que hacen parte rama de la judicial. En efecto, en concordancia con lo dispuesto en la Carta Política y lo señalado por esta Corporación, la norma bajo examen le encarga al Consejo Superior de la Judicatura, específicamente a su Sala Jurisdiccional Disciplinaria, el desarrollo de sus actividades únicamente respecto de aquellos servidores públicos que de una forma u otra administren justicia -salvo aquellos que gozan de fuero constitucional especial-, pues la evaluación de las conductas de los empleados judiciales le corresponde ejercerla al superior jerárquico o a la Procuraduría General de la Nación”. (Subrayado extra texto)

Sobre el contenido de dicha sentencia, esta Sala señaló lo siguiente:

“[S]i bien la Corte Constitucional se refirió en la citada sentencia a los “servidores públicos que de una forma u otra administren justicia”, para referirse al alcance de la función jurisdicción disciplinaria, expresión dentro del cual podrían caer, en principio, los servidores públicos de otras ramas u

⁵² Ley 270 de 1996. Artículo 112. *“Funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Corresponde a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura: (...) Conocer, en única instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los magistrados de los Tribunales y Consejos Seccionales de la Judicatura, el Vicefiscal, los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales. Conocer de los recursos de apelación y de hecho, así como de la consulta, en los procesos disciplinarios de que conocen en primera instancia las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura. (...)”.* (Subrayado extra texto).

⁵³ Ley 270 de 1996. Artículo 114. *“Funciones de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura. Corresponde a las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura:*

1. *(Declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en la sentencia C-037 de 1996).*
2. *Conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios contra los jueces y los abogados por faltas cometidas en el territorio de su jurisdicción.*
3. *Dirimir los conflictos de competencia que dentro de su jurisdicción se susciten entre jueces o fiscales e inspectores de policía.*
4. *Resolver los impedimentos y recusaciones que se presenten con ocasión de las actuaciones de los magistrados del Consejo Seccional; y,*
5. *Conocer de la solicitud de rehabilitación de los abogados.”* (Subrayas añadidas).

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996.

*órganos distintos de la Rama Judicial que administren justicia, la lectura integral de la providencia referida, en relación con este y con otros artículos de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (como el 112 y el 114), permite entender que la Corte se estaba refiriendo propiamente a los funcionarios judiciales, que la misma ley define, en su artículo 125. (...)*⁵⁵.

Sobre el mismo tema, recordó la Sala que *“para la Corte Constitucional, la competencia de la jurisdicción disciplinaria para investigar y juzgar en este ámbito a los funcionarios judiciales, en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura, fue establecida directa y específicamente por la Constitución Política, con el fin de preservar, no solamente los principios que rigen el cumplimiento de la función jurisdiccional, como la independencia, la transparencia y la imparcialidad, sino también la autonomía misma de la Rama Judicial y su separación de los otros poderes del Estado, de manera tal que los servidores públicos de dicha rama que administran directamente justicia, es decir, los funcionarios judiciales, y que no tienen fuero especial en la Constitución Política, no sean investigados ni sancionados disciplinariamente por otra rama u órgano del Estado, como sería la Procuraduría General de la Nación*⁵⁶.

De acuerdo con los pronunciamientos expuestos, se puede concluir que tanto la Constitución Política como las leyes que establecieron las funciones al Consejo Superior de la Judicatura han sido expresas en definir el ámbito de competencia del ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, circunscribiéndola a quienes administran justicia directamente y sobre los abogados en ejercicio de su profesión y por ello, continuarán con el ejercicio de las mismas en aplicación del régimen de transición previsto en el artículo 257 A de la Constitución Política mientras la Comisión Nacional de Disciplina Judicial entra en funcionamiento y asume el ejercicio de las mismas.

4.2. Función disciplinaria a cargo del superior jerárquico

Encuentra la Sala procedente referirse también al ejercicio de la función disciplinaria sobre los empleados de la rama judicial, respecto de la cual, como se ha indicado, opera el régimen de transición previsto en el artículo 257 A de la Constitución Política. Lo anterior en la medida en que dicha función le fue asignada a la citada Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

En ese sentido conviene reiterar que la Corte Constitucional⁵⁷ dispuso que conocerán de los procesos disciplinarios en contra de los empleados de la rama judicial, las autoridades que estén conociendo de los mismos, hasta que se conforme y entre en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Indicó adicionalmente, que dicha interpretación debe ser la que determina el alcance del artículo 257 A constitucional, en tanto es la que resulta acorde con los principios constitucionales del debido proceso, principio de legalidad, juez natural y derecho a la igualdad.

Al respecto, esta Sala considera que dicho pronunciamiento resulta acorde con el contenido de la normatividad vigente que regula el ejercicio de la función disciplinaria respecto de los empleados de la rama judicial, en particular con el artículo 115 de la Ley 270 de 1996 y con los artículos 2, 67 y 76 de la Ley 734 de 2002, cómo se detallará a continuación.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00).

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Sentencia C – 373 de 2016.

La Ley 270 de 2015 en su artículo 115 dispuso que “Corresponde 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, conforme al procedimiento que se establezca en leyes especiales (...)”. (Subrayado extra texto)

Dicha norma también señaló que en el evento en que la Procuraduría General de la Nación ejerza este poder sobre un empleado en un caso concreto desplaza al superior jerárquico y que “Las decisiones que se adopten podrán ser impugnadas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previo agotamiento de la vía gubernativa, (...)”.

Es preciso repetir en este punto que en el artículo 125 de la referida ley, “Tienen la calidad de funcionarios los Magistrados de las Corporaciones Judiciales, los Jueces de la República y los Fiscales”, y “Son empleados, las demás personas que ocupen cargos en las Corporaciones y Despachos Judiciales y en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial”.

Esta Sala ha sustentado⁵⁸ en otras oportunidades, el ejercicio de la facultad disciplinaria respecto de los empleados judiciales en el citado artículo 115 de la Ley 270 de 1996 y sobre el particular ha señalado:

“Se dijo entonces y se ha reiterado⁵⁹ que esa disposición: ‘... establece expresamente que la competencia disciplinaria se ejerce por la corporación, funcionario o empleado que tenga la calidad de superior jerárquico del investigado. La intervención de la Procuraduría General de la Nación en relación con los procesos disciplinarios de los empleados de la rama judicial es excepcional y sólo está prevista para los casos en que el Procurador General de la Nación ejerce la competencia prevalente que le otorga la Constitución Política, hipótesis en la cual simplemente desplaza al superior jerárquico.” (Resaltado fuera de texto original).

La Sala también ha manifestado⁶⁰ en relación con la norma en comentario que “Esta norma fija expresamente la competencia en los “superiores jerárquicos” de los empleados judiciales para conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios adelantados contra ellos. Si bien en la norma no se señala en forma expresa quién es el competente para tramitar la segunda instancia, sí lo hace de manera indirecta, al remitir al artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, vigente en el momento de la promulgación de la Ley Estatutaria, el cual disponía que el “inmediato superior administrativo” era quien debía resolver el recurso de apelación que se interpusiera contra un acto administrativo de carácter definitivo. (Resaltado extra texto)

Ahora bien, al referirse la Sala a la expedición la Ley 734 de 2002 señaló que “(...) se avanzó en el diseño del control disciplinario interno. Conforme a lo establecido por el artículo 2º de dicha ley, 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

⁵⁸ Decisión del 24 de octubre de 2018 (Rad. 11001-03-06-000-2018-00020-00(C))

⁵⁹ Cita textual de la Decisión del 24 de octubre de 2018 (Rad. 11001-03-06-000-2018-00020-00(C)) “Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisiones en las radicaciones Nos. 11001030600020140026300, 11001030600020150006500, 110010306000201400017900”.

⁶⁰ Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 22 de marzo de 2017. Rad. 11001-03-06-000-2017-00008-00(C)

públicos de sus respectivas entidades, órganos o dependencias⁶¹.(Resaltado extra texto)

Por su parte, el artículo 67 de la Ley 734 de 2002 consagra que el ejercicio de la acción disciplinaria se ejerce por “(...) por los superiores jerárquicos inmediatos, en los casos a los cuales se refiere la presente ley”, disposición que es concordante con el artículo 2 ibídem ya citado y con el artículo 76 ibídem que en su párrafo 3 señaló que en los eventos en los que no se hayan conformado oficinas de control interno, corresponde conocer de los procesos disciplinarios a los superiores jerárquicos, así:

“Artículo 76. Control disciplinario interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

(...) En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.

Parágrafo 1º. La Oficina de Control Interno Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación conocerá y fallará las investigaciones que se adelanten contra los empleados judiciales de la entidad. La segunda instancia será de competencia del señor Fiscal General de la Nación.

Parágrafo 2º. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración.

Parágrafo 3º. Donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél. (Subrayado fuera de texto original).

De igual forma, respecto de un caso concreto, la Sala señaló como competente para conocer de un proceso disciplinario sobre una persona que fungía como asistente del respectivo Despacho Judicial al Juez, dada su condición de superior jerárquico y nominador, así: “[E]n el caso estudiado (...) el juez, como nominador de los cargos del Juzgado Promiscuo de Familia de Urao, es el competente para adelantar el proceso disciplinario en primera instancia, contra el señor Rodríguez Saavedra. (...)⁶²

En relación con la naturaleza de dicha función, la Sala ha concluido que “es una función netamente administrativa, y que la Rama Judicial cuenta con una estructura orgánica claramente jerarquizada, el superior inmediato que debe tramitar la segunda instancia en esta clase de procedimientos no podría ser el funcional sino el administrativo, que por regla general y en virtud de su autonomía, debe encontrarse al interior de la misma Rama. Solo excepcionalmente, cuando

⁶¹ Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 18 de junio de 2019 (Rad. 11001-03-06-000-2019-00063-00).

⁶² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 24 de octubre de 2018. Rad. 11001-03-06-000-2018-00020-00(C).

dicho superior administrativo en definitiva no exista, sería necesario acudir a un superior ajeno a la Rama Judicial, para así garantizar el principio de la doble instancia en los procedimientos disciplinarios, como más adelante se explicará.”⁶³

Ahora bien, la Sala estima necesario pronunciarse respecto de la vigencia de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se deroga la Ley 734 de 2002, en la medida en que obra en el expediente constancia del informe elaborado a instancias del notificador del Juzgado 50 Penal del Circuito, que indicó que al radicar las diligencias en el Consejo Superior de la Judicatura, las cuales no fueron recibidas inicialmente por dicha Corporación, se le señaló que dicha entidad asumiría competencia para conocer de los procesos disciplinarios iniciados contra los empleados de la rama judicial “(...) *hasta el 29 de mayo de este año, cuando entre en vigencia el nuevo código que rige la materia*”.

Al respecto, debe señalarse que la Ley 1952 de 2019 consagró en su artículo 2 que *“El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios y empleados judiciales, los particulares y demás autoridades que administran justicia de manera temporal o permanente es la jurisdicción disciplinaria⁶⁴”*, haciendo alusión a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial o a quien haga sus veces.

En efecto la Ley 1952 del 28 de enero de 2019 deroga la Ley 734 de 2002; no obstante, si bien el artículo 265 de dicha normatividad indicó que entraría en vigencia en un plazo de cuatro (4) meses después de su sanción y publicación, esto es a partir del 28 de mayo de 2019, dicho plazo se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 ‘*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022*’.

En ese sentido, la Ley 734 de 2002 a la fecha está vigente y por consiguiente, no podría considerarse que la competencia para el ejercicio de la función disciplinaria respecto de un empleado judicial corresponde a la función jurisdiccional.

Con base en lo expuesto, es preciso concluir que la función disciplinaria de los empleados de la rama judicial debe ser ejercida por el superior jerárquico respectivo, salvo el ejercicio de la competencia preferente por parte de la Procuraduría General de la Nación⁶⁵, como medida transitoria, mientras entra en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

5. Caso concreto

El presente conflicto negativo de competencias administrativas tiene como objeto establecer cuál es la autoridad competente para ejercer la facultad disciplinaria respecto del señor Germán E. Ramírez Castaño, secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito, al parecer, por no haber ingresado al Despacho el expediente contentivo de la sentencia proferida en contra del señor Eugenio Quiroga Naranjo por el Juzgado 14 Penal del Circuito de Bogotá D.C., el 2 de marzo de 2011.

La referida decisión fue confirmada por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial el 30 de julio de 2011, para que se diera cumplimiento a la sentencia proferida en contra del señor Quiroga. En concreto, para que se hiciera

⁶³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad. No. 11001-03-06-000-2016-00161 00 del 9 de diciembre de 2016.

⁶⁴ Ley 1952 de 2019. Artículo 2.

⁶⁵ Constitución Nacional. Artículo 277. Numeral 7.

efectiva la pena y se emitieran las comunicaciones y órdenes correspondientes y se pusiera a disposición de los Juzgados de Ejecución de penas y medidas de seguridad.

Al respecto, la Sala encuentra que la autoridad competente para conocer del proceso disciplinario es el Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá D.C.⁶⁶ Lo anterior, con fundamento en los argumentos expuestos en esta decisión, que pueden sintetizarse así:

i) Aunque el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015 (que corresponde al artículo 257 A de la Constitución Política), dispuso que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial sería la encargada del ejercicio de la función disciplinaria respecto de los empleados de la rama judicial, en tanto se conforma y se posesionan los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, debe ser ejercida por la autoridad que a la fecha viene cumpliendo con el ejercicio de dichas funciones.

Lo anterior, teniendo en cuenta las medidas transitorias definidas en el párrafo transitorio del referido artículo 257 A de la Carta, así como el pronunciamiento de la Corte Constitucional en Sentencia C – 373 de 2016, en el que además de haber señalado que aplica la regla de la inmodificabilidad de la competencia respecto de las funciones disciplinarias de los empleados judiciales, indicó que dicha regla tiene correspondencia con los preceptos constitucionales del debido proceso, principio de legalidad, juez natural e igualdad y la que ofrece la suficiente certeza respecto del curso que deben seguir las actuaciones disciplinarias.

En este caso, por tratarse de una facultad disciplinaria respecto de un empleado de la rama judicial, dicha función, como ha quedado expuesto, corresponde al superior jerárquico del empleado, que en el presente caso corresponde al Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá D.C.

ii) Las normas vigentes que regulan las funciones disciplinarias que están a cargo de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o de las salas disciplinarias de los consejos seccionales de la Judicatura, no contemplan facultades ni funciones para conocer de los procesos disciplinarios que se deban adelantar en contra de los empleados de la rama judicial, pues, tal como se analizó, ninguna norma constitucional o legal le ha asignado dicha competencia de manera concreta.

iii) Según se desprende de los artículos 2, 67 y 76 de la Ley 734 de 2002, vigente para la fecha, el ejercicio de la función disciplinaria respecto de los empleados judiciales corresponde al superior inmediato del investigado, salvo la competencia preferente de la Procuraduría General de la Nación.

Por todo lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE al Juzgado 50 Penal del Circuito Ley 600 de 2000 de Bogotá D.C. para conocer del proceso disciplinario en contra del

⁶⁶ Es preciso tener en cuenta que el Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá fue designado por la Procuraduría General de la Nación al haber aceptado el impedimento del Juez 49 Penal del Circuito de Bogotá D.C., superior jerárquico del secretario.

señor Germán E. Ramírez Castaño, secretario del Juzgado 49 Penal del Circuito Ley 600 de 2000 de Bogotá D.C.

SEGUNDO: REMITIR el expediente al Juzgado 50 Penal del Circuito Ley 600 de 2000 de Bogotá D.C., para que inicie la actuación administrativa correspondiente de manera inmediata.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión al Juzgado 50 Penal del Circuito Ley 600 de 2000 de Bogotá D.C., al Consejo Superior de la Judicatura, al Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, a la Procuraduría General de la Nación y al señor Germán E. Ramírez Castaño.

CUARTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que la presente decisión sea comunicada.

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, CPACA.

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala