

OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO
BOLETÍN JURÍDICO DISCIPLINARIO
No. 003 DE 2024

COMPETENCIA PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DISCIPLINARIA CUANDO
ALCALDES LOCALES Y/O INSPECTORES DE POLICÍA TRAMITAN DESPACHOS
COMISORIOS.

MARCO NORMATIVO.

I. Constitución política;

“ARTÍCULO 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.”
(Subrayado y Negrilla fuera de texto)

“Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. **Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”**
(Negrilla fuera de texto)

(...)

“Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la fiscalía general de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar y la Jurisdicción Agraria y Rural.

(...)

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.”

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.”
(Subrayado y Negrilla fuera de texto)

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,

imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...)

“ARTÍCULO 257A. (Modificado por el art. 19, Acto Legislativo 02 de 2015). La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial (...). (Subrayado y Negrilla fuera de texto)

II. DECRETOS Y LEYES:

Decreto Ley 1421 de 1.993, *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá” (modificado por la Ley 2116 de 2021).*

“ARTÍCULO 86. (Modificado por el art. 11 Ley 2116 de 2021). Atribuciones. *Corresponde a los alcaldes locales:*

*“1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, las demás normas nacionales aplicables, los acuerdos distritales y locales y las decisiones de las autoridades distritales.
(...)”*

20. Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución y la ley, los acuerdos distritales y los decretos del alcalde mayor.”

Decreto Distrital 411 de 2016. *“Por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno”*

“ARTÍCULO 5º. ALCALDÍAS LOCALES. *Corresponde a las Alcaldías Locales el ejercicio las siguientes (sic) funciones: (...)*

*l) Desarrollar los procesos y procedimientos requeridos para apoyar el cumplimiento de las funciones propias o delegadas en los Alcaldes Locales como autoridad Administrativa, Política y de Policía en lo Local.
(...)”*

o) Las demás funciones asignadas por la ley que correspondan a su naturaleza.” (Subraya fuera de texto)

Ley 1952 de 2019 *“Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario...”*

“ARTÍCULO 2º. (modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021). **Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación e independencia de la acción.** *El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.*

(...)

Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías distritales y municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas,

órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

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 [Subrayado y Negrilla fuera de Texto].

(...)"

"ARTÍCULO 239 (modificado por el artículo 61 de la Ley 2094 de 2021). Alcance de la función jurisdiccional disciplinaria. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitarán y resolverán los procesos que, por infracción al régimen disciplinario contenido en el presente estatuto, se adelanten 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 excepcional, temporal o permanente**, excepto quienes tengan fuero especial. (Subrayado y Negrilla fuera de texto).

Lo anterior sin perjuicio de la facultad de la Procuraduría General para conocer de los procesos disciplinarios contra sus propios servidores, sin excepción alguna, salvo el caso del Procurador General de la Nación.

Parágrafo 1o. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial es titular del ejercicio preferente del poder jurisdiccional disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, asumir o proseguir cualquier proceso, investigación o juzgamiento de competencia de las comisiones seccionales de disciplina judicial de oficio o a petición de parte **en los siguientes casos:**

(...)" (Subrayado y Negrilla fuera de texto).

III. JURISPRUDENCIA:

- Frente al ejercicio excepcional de facultades jurisdiccionales por parte de las alcaldías, la Sala Plena de la Corte constitucional en Auto N° 1051-21, del 24 de noviembre de 2021¹, expediente CJU-730, sostuvo:

"3. El ejercicio excepcional de facultades jurisdiccionales por parte de las alcaldías.

3.1 Por regla general, las alcaldías son autoridades administrativas y, en consecuencia, cumplen funciones administrativas. Sin embargo, excepcionalmente y de manera precisa la ley les ha atribuido funciones jurisdiccionales, siguiendo lo establecido en el artículo 116 de la Constitución. De esta manera lo reconoció el auto 542 de 2021 al afirmar que: "en el marco de los procesos policivos, las autoridades administrativas que adelantan este tipo de procesos ejercen auténticas funciones jurisdiccionales y, por tanto, **las providencias que profieran son actos jurisdiccionales**". Por mandato del artículo 105.3 de la Ley 1437 de 2011, la jurisdicción contenciosa administrativa no es competente para conocer de "las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la

¹ Magistrada ponente Cristina Pardo Schlesinger

ley” (resaltado fuera del texto). En este sentido, solo en los casos donde la alcaldía adelante procesos policivos, como por ejemplo aquellos que pretenden proteger derechos reales como la posesión, tenencia o una servidumbre, se considera que ejerce funciones jurisdiccionales en cuestiones de índole civil.

3.2 No obstante, **dicha excepción no aplica en el cumplimiento de los despachos comisorios.** En efecto, como lo afirma la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, cuando una alcaldía practica las comisiones previamente adoptadas por un juzgado “ello meramente es el **ejercitamiento de una función de carácter administrativo, que propende a realizar lo que un juez de la República al efecto dispuso mediante providencia ejecutoriada,** pues su gestión se halla **desprovista de cualesquiera injerencia resolutoria desde el punto de vista judicial**” . Es decir, **el hecho que una alcaldía sea comisionada para ejecutar diligencias jurisdiccionales no implica que ejerza función jurisdiccional, ya que mantiene su calidad de autoridad administrativa** y únicamente se limita a cumplir con órdenes judiciales sin ninguna injerencia o poder de decisión dentro del proceso.

3.3 En suma, excepcionalmente las alcaldías pueden considerarse como autoridades jurisdiccionales cuando adelantan procesos policivos de índole civil. Sin embargo, esta prerrogativa no aplica cuando se está en el marco de los despachos comisorios ya que, **incluso cuando la alcaldía es comisionada para ejecutar diligencias jurisdiccionales, se mantiene como una autoridad administrativa ejecutora de providencias judiciales.**” (Subraya y negrilla fuera de texto)

- Sobre la competencia para investigar disciplinariamente a las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante providencia del 02 de junio de 2022, Radicación 11001-03-06-000-2022-00055-00², resolvió “NO APLICAR, parcialmente, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad, lo dispuesto en los artículos 2 y 239 del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021), en relación con la competencia asignada a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus comisiones seccionales para investigar disciplinariamente a las autoridades administrativas que ejerzan funciones judiciales”, al señalar que:

“4.4.1 En el marco de la entrada en vigencia del **Código General Disciplinario**, la Sala debe determinar si lo dispuesto en sus artículos 2 y 239, en cuanto ampliaron las competencias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (y las respectivas comisiones seccionales) **para investigar disciplinariamente a las autoridades (no judiciales) que administren justicia de manera excepcional**, ya sea en forma temporal o permanente, puede y debe ser aplicado, a pesar de que el artículo 257A de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015, solo otorgó a dichos organismos competencia para ejercer la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y los empleados de la Rama Judicial, y sobre los abogados en ejercicio de su profesión; o si, por el contrario, las normas legales citadas deben ser

² Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán

inaplicadas por la Sala, en ejercicio de la denominada excepción de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 4 de la Carta.”

(...)

“La Constitución Política consagra, en el artículo 4, el principio de supremacía constitucional, en los siguientes términos:

La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. [...].

La anterior disposición contempla la figura que se ha denominado excepción de inconstitucionalidad, que impone la aplicación del mandato constitucional, en caso de presentarse un conflicto o incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica”.

(...)

“La figura de la excepción de inconstitucionalidad es un instrumento establecido por el artículo 4° de la Constitución Política, cuya aplicación se alega para que **en caso de presentarse esta última, con el fin de preservar las garantías constitucionales, que solo procede para resolver casos o situaciones concretas o subjetivas, de modo que quien la hace efectiva es la autoridad que conoce del correspondiente caso y sus efectos, por consiguiente, son subjetivos o Inter partes**”.

(...)

“En virtud de lo expuesto, se observa que las nuevas competencias disciplinarias asignadas por los artículos 2 y 239 de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las comisiones seccionales de disciplina judicial, frente a las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales, ya sea de forma permanente o transitoria, resultan incompatibles con lo dispuesto en el artículo 257 A de la Constitución Política, adicionado por el artículo 19 del Acto Legislativo de 2015, mandato superior que determina, puntualmente, que dichas comisiones ejercerán la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y los abogados en ejercicio de su profesión, salvo que esa función se atribuya por ley a un Colegio de Abogados, y que, además, no faculta al Congreso de la República para atribuirle funciones adicionales a dichos organismos de la Rama Judicial.”

“Con base en lo anterior, se observa que existe una clara y evidente incompatibilidad entre el mandato superior y las disposiciones de inferior jerarquía que le asignan a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus seccionales la función jurisdiccional disciplinaria sobre las autoridades que administren justicia de manera excepcional, ya sea en forma temporal o permanente, contenidas en los artículos 2 y 239 del Código General Disciplinario.

Ahora bien, sobre el señalamiento de competencias disciplinarias, la Corte Constitucional ha reconocido que la Constitución establece algunas reglas generales y usualmente no exhaustivas, las cuales pueden ser complementadas por el Legislador, pero no modificadas. En la Sentencia C-284 de 2016 dijo:

*“A partir de lo previsto en el artículo 124 superior, en concordancia con otras disposiciones constitucionales, **corresponde al legislador la determinación del régimen disciplinario de los servidores públicos**, incluyendo la definición de las conductas que constituyen falta sancionable, de las consecuencias que cada una de ellas origina, **de las autoridades que tendrán el poder de investigar la posible comisión de las faltas**, deducir la correspondiente responsabilidad e imponer las sanciones, y de los procedimientos que en tales casos deberán adelantarse, entre otras importantes materias.*
(...)”

*En virtud de lo expuesto, se advierte que, si bien el Legislador tiene un amplio margen de acción para establecer el régimen disciplinario de los servidores públicos, el mismo debe acoger los mandatos superiores. **En consecuencia, la ley que regule el régimen disciplinario de los servidores públicos debe atender lo establecido por la Constitución y no puede contravenir esos-mandatos.***

(...)

*Ahora bien, **el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019)**, actualmente vigente, **en su artículo 93, establece, igualmente, el deber de crear, en cada entidad u organismo del Estado, una unidad u oficina del más alto nivel encargada de conocer los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores.** La misma norma señala que se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos que sean, mínimo, del nivel profesional de la Administración, y dispone que el jefe de la oficina de control disciplinario interno debe ser abogado y pertenecerá al nivel directivo de la entidad:*

“Artículo 93 (modificado por el artículo 14 de la Ley 2094 de 2021). Control disciplinario interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, debe organizar una unidad u oficina del más alto nivel encargada de conocer los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores.

Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional, esta será de competencia de la Procuraduría General de la Nación de acuerdo con sus competencias. (...)”

En consecuencia, esta normativa preserva la estructura esencial y la distribución general de la competencia estatal en materia disciplinaria, que consisten en la coexistencia de un control disciplinario interno (a cargo de las oficinas o unidades de control disciplinario interno de las entidades, órganos y organismos del Estado) y un control disciplinario externo, que recae, principalmente, en la Procuraduría General de la Nación y en las personerías municipales y distritales. Y, en concordancia con lo anterior, mantiene el poder disciplinario preferente otorgado a estas últimas.

(...)

*(viii) **La incompatibilidad entre el artículo 257 A de la Constitución, por un lado, y los apartes pertinentes de los artículos 2 y 239 del Código General Disciplinario, por el otro, radica, en este caso concreto, en que, si la Sala debiera aplicar dichas normas legales, tendría que declarar competente a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, por conducto de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá. Por el contrario, si aplica el artículo 257 A de la Carta, no podría declarar competente a dichos organismos, y tendría que atribuir la***

competencia a la oficina de control disciplinario interno de la Superintendencia de Industria y Comercio. **Por lo tanto, no es posible aplicar, al mismo tiempo, el artículo 257 A de la Constitución Política y los artículos 2 y 239 (en su integridad) de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021.**

En consecuencia, en este caso particular, se dará aplicación a la figura de la excepción de inconstitucionalidad, frente a lo dispuesto, parcialmente, en los artículos 2 y 239 del Código General Disciplinario, conforme a lo explicado. (Negrilla y subrayados fuera de texto)

- Aunado a lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en fallo del 25 de enero de 2023³ al resolver conflicto negativo de competencias administrativas, entre la Alcaldía de Bucaramanga (Oficina de Control Interno Disciplinario del municipio de Bucaramanga) y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander, radicación 11001-03-06-000-2022-00255-00, respecto de “... la autoridad competente para continuar con el trámite disciplinario iniciado contra un inspector de policía. Excepción de inconstitucionalidad”, se pronunció en los siguientes términos:

“ (...)

La discusión radica en que, para la Comisión Seccional, la persona sujeta a la investigación no es funcionaria ni empleada judicial, respecto de quienes, en esencia, recae su competencia. En contraste, la entidad territorial afirma que dicho servidor es investigado por actuaciones presuntamente cometidas en ejercicio de funciones jurisdiccionales y, debido a ello, la respectiva comisión seccional de disciplina judicial es la encargada de continuar el proceso.

(...)

“Para resolver este asunto, la Sala planteó dos problemas jurídicos, el primero, concierne a la pregunta sobre si debe aplicarse lo dispuesto en los artículos 2 y 239 del Código General Disciplinario o si, por el contrario, las normas legales citadas deben ser inaplicadas por la Sala, en ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 4 de la Carta para dar paso a la aplicación del artículo 257A de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015.

La Sala responde este primer cuestionamiento, siguiendo un pronunciamiento sentado en un conflicto análogo⁵⁰, antes citado, así, una vez se constata la incompatibilidad entre el artículo 257 A de la Constitución, por un lado, y los apartes pertinentes de los artículos 2 y 239 del Código General Disciplinario, por el otro.

Dicha incompatibilidad se refleja en que, si la Sala debiera aplicar dichas normas legales, tendría que declarar competente a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander, para conocer el proceso adelantado contra el inspector de policía. Lo dicho, teniendo en consideración que, según estas disposiciones, este cuerpo colegiado es competente para conocer los procesos adelantados contra autoridades que ejerzan funciones jurisdiccionales y, precisamente, el proceso se adelanta contra un inspector de policía por hechos ocurridos,

³ Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán

presuntamente, en ejercicio de funciones jurisdiccionales y después del 13 de enero de 2021, cuando la comisión y sus seccionales habían entrado en funcionamiento.

Por el contrario, si la Sala aplica el artículo 257 A de la Carta, no podría declarar competente a la comisión, sino que tendría que atribuir la competencia a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía de Bucaramanga.

Queda demostrado, entonces, que no es posible aplicar, al mismo tiempo, el artículo 257 A de la Constitución Política y los artículos 2 y 239 (en su integridad) de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, razón por la cual es procedente la excepción de inconstitucionalidad respecto de las normas de carácter legal para dar prevalencia al mandato constitucional.

Por las razones indicadas se procederá a comunicar la decisión que se adopte en este caso a la Procuraduría General de la Nación, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al presidente del Congreso de la República y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a efectos de que evalúen la posibilidad de modificar las normas de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). De la misma manera, se deberá publicar en la página web del Consejo de Estado, para que tenga amplia divulgación.

El segundo problema jurídico implica definir cuál es la autoridad competente para continuar con la actuación disciplinaria iniciada contra el inspector de policía urbano de Bucaramanga, que actualmente se encuentra en la etapa de indagación previa.

Como ya se anticipó, la Sala considera que la autoridad competente para seguir conociendo de la actuación disciplinaria es la Oficina de Control Disciplinario Interno del Municipio de Bucaramanga, por los siguientes argumentos:

La persona sujeta del proceso disciplinario, para la época de los hechos, se desempeñaba como inspector, en la inspección de policía urbana de Bucaramanga, la cual se encuentra adscrita a la Secretaría del Interior de la Alcaldía del mismo municipio. Entidad que forma parte de la rama ejecutiva del poder público en el orden local.

En armonía con la respuesta dada al primer problema jurídico planteado, las actuaciones disciplinarias contra un servidor público vinculado a la Alcaldía de Bucaramanga como inspector de policía y que se dirigen a establecer la legalidad de las conductas desplegadas por este en ejercicio de funciones jurisdiccionales, no serían de competencia de la mencionada Comisión.

Por ende, debe acudirse a la regla de competencia general, establecida en el artículo 93 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 14 de la Ley 2094 de 2021, según la cual es competencia de dependencias especializadas del más alto nivel conocer los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores de las respectivas entidades.

(...)

Por todo lo anterior, la Sala declarará competente a la Alcaldía de Bucaramanga por intermedio de la Oficina de Control Interno Disciplinario para continuar con la actuación disciplinaria. (...).
(Negrilla y subrayado fuera de texto).

CONCLUSION.

La práctica de diligencias jurisdiccionales que realizan los Alcaldes Locales e Inspectores de Policía por comisión de los Jueces, corresponden al ejercicio de una función de carácter administrativo, encaminada a realizar lo ordenado por un Juez de la República mediante **providencia ejecutoriada**. Por tanto, dicha gestión se halla desprovista de injerencia resolutoria desde el punto de vista judicial, por cuanto, la materialización de la orden judicial mantiene su carácter administrativo, en atención a que es adelantada por una autoridad administrativa, en consecuencia, el actuar de los Alcaldes Locales e Inspectores de Policía en cumplimiento de despachos comisorios, no puede considerarse una actuación jurisdiccional por el simple hecho de ser adelantada en cumplimiento de una orden judicial.

Además, al cumplirse lo ordenado en un despacho comisorio, tanto el Alcalde Local como el Inspector de policía, actúan como autoridad con función de policía, facultados para la gestión administrativa ejecutora de providencias judiciales.

En este orden de ideas, y a la luz del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021, corresponde a la Oficina de Control Disciplinario interno de la Secretaría de Gobierno, conocer de los asuntos disciplinarios generados durante el cumplimiento de un despacho comisorio; para lo cual se debe recordar que dicha orden tiene su génesis en una sentencia ejecutoriada, por tanto, el despacho comisorio debe adelantarse bajo las condiciones en que haya sido expedida dicha orden, lo contrario sería extralimitarse en lo encomendado, es decir actuar sin competencia.

Finalmente, es claro para este Operador Disciplinario que la competencia está a cargo de la Oficina Control Disciplinario Interno de la Secretaría de Gobierno de Bogotá y no de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en tanto que el conflicto de competencias entre éstas fue resuelto jurisprudencialmente por la Sala de Consultas Civil del Consejo de Estado, dando aplicación al principio de excepción de inconstitucionalidad respecto de las normas de carácter legal para dar prevalencia al mandato constitucional, como quiera que, no es posible aplicar de manera simultánea el artículo 257 A de la Constitución Política y los artículos 2 y 239 (en su integridad) de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021.

Cordialmente,



HUMBERTO DUARTE GARCÍA
Jefe Oficina Control Interno Disciplinario

Revisó: Claudia Salamanca Pinzón
Proyectó: Carlos Felipe Arias.
Martha Serrano Serrano.
Mireya Peña García.
Revisó y Aprobó: Humberto Duarte García