

**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**  
**SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA**  
**Sala de Conjuces**

Bogotá D. C., 29 marzo de 2012

**PONENCIA CONJUNTA**

Radicado: **110010102000201200243 00**

Aprobado en Sala según Acta No 27 de la misma fecha

**I.- ASUNTO**

*Aceptados los impedimentos de los Magistrados **MARIA MERCEDES LOPEZ MORA, JORGE ARMANDO OTÁLORA GÓMEZ, ANGELINO LIZCANO RIVERA, JULIA EMMA GARZON DE GOMEZ, JOSE OVIDIO CLAROS POLANCO, PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO y HENRY VILLARRAGA OLIVEROS**, a través de providencia del 21 de febrero pasado, visible a folios 156 a 160; procede la Sala a resolver el conflicto positivo de competencia propuesto por la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes a la señora Contralora General de la República, respecto al conocimiento de las actuaciones que ambas entidades adelantan contra los Magistrados que integran el Consejo Superior de la Judicatura.*

**II.- ANTECEDENTES PROCESALES:**

*El 26 de enero de 2012, mediante oficio radicado bajo el número 2012ER7698, la Comisión de Investigación y Acusación del Congreso de la República, por intermedio de su Secretario, eleva solicitud a la señora Contralora General de la República, para que se remita a dicha célula congresional, "todos y cada uno de*

*los proceso (sic) que cursan en su Despacho, en contra de los altos funcionarios del Estado (sic) que gozan de fuero Constitucional, toda vez que a esta Comisión le compete, en virtud del mandato Constitucional, para conocer de las investigaciones que cursen en contra de los referidos funcionarios.”*

*Con radicado No. 2012EE5701 de fecha 1 de febrero de 2012, la señora Contralora General de la República, en respuesta a la petición registrada en el párrafo anterior, solicita que la célula legislativa “opté (sic) por provocar el conflicto de competencias y una vez el Consejo de Estado en su Sala de Consulta (sic) profiera una decisión (sic) se procederá de conformidad.”*

*El 7 de febrero de 2012, el Presidente de la Comisión de Investigación y Acusación de la Honorable Cámara de Representantes, atendiendo la solicitud de la señora Contralora General de la República, procede a plantear ante la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para que se dirima el conflicto de competencias o de jurisdicción entre estas dos entidades.*

*Los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, el 7 de Febrero de 2012, mediante sendos escritos, manifestaron encontrarse impedidos para conocer del conflicto positivo de competencia planteado por la Comisión de Investigación y Acusación de la Honorable Cámara de Representantes.*

*Según el Acta Individual de Sorteo de conjueces 1100101020020120024300, fueron escogidos 7 Conjueces para conocer de este asunto. Como Conjuez ponente fue designado el Dr. PEDRO NEL ESCORCIA CASTILLO.*

*Mediante auto de Ponente del 9 de febrero de 2012, previo cualquier pronunciamiento, se ordenó requerir a la Contralora General de la República, para que en el término improrrogable de 48 horas remitiera a la Sala todos y cada uno de los procesos fiscales (indagaciones preliminares, investigaciones y juicios fiscales contra personas determinadas e indeterminadas), que allí se adelanten contra los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura (Salas Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria), en el estado en que se encontraran.*

*Vencido el término concedido en el auto anterior y atendiendo las constancias secretariales obrantes a folios 147 y 148 del expediente, la Secretaria de la Corporación deja constancia que no se aportaron los documentos solicitados. Por*

*esta razón el Ponente reiteró por auto de fecha 14 de Febrero de 2012, la solicitud y concedió 24 horas de plazo para la remisión de dichos documentos.*

*Obran a folio 151, 153, 153 (vto.) y 154, oficios emitidos por la Contraloría General de la República, que se refieren al conflicto planteado, pero no da cumplimiento al nuevo requerimiento judicial.*

*Igualmente se recibieron copias de los oficios presentados a la Sala de Consulta y del Servicio Civil del Consejo de Estado, tanto por el señor Ministro de Justicia como por la Contralora General de la República, de fecha 22 de febrero hogañó, en la cual se elevó una consulta a la Sección Quinta del Honorable del Consejo de Estado.*

*Por último se recibe escrito presentado por el Magistrado de la Sala Jurisdiccional Disciplinara del Consejo Superior de la Judicatura, Dr. Henry Villarraga Oliveros, por medio del cual solicita se resuelva prontamente el conflicto y allega escritos y anexos presentado a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.*

### **III.- COMPETENCIA:**

*El primer tema que debe abordar la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Sala de Conjuceces en el estudio y resolución del conflicto de competencia propuesto por la Comisión de Investigación y de Acusación de la Cámara de Representantes, es si tiene o no, competencia para dirimirlo.*

*Entre las atribuciones otorgadas por la Constitución Política a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, se encuentra la de resolver los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.*

*A su turno, el Congreso de la República al desarrollar el anterior fundamento constitucional estableció en el numeral 2º del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, [Ley 270 de 1996](#), como atribución de la misma Sala Disciplinaria, la de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, y entre éstas y las autoridades administrativas a las cuales la ley les haya atribuido funciones jurisdiccionales, salvo los que se*

*prevén en el artículo 114, numeral tercero, de esta Ley y entre los Consejos Seccionales o entre dos salas de un mismo Consejo Seccional.*

*Los aludidos preceptos normativos le confieren a la Sala Disciplinaria, sin discusión alguna, una cláusula general de competencia para resolver los conflictos de competencia que le sean planteados por las distintas jurisdicciones entre sí, y además, entre aquellas y las autoridades administrativas a las cuales la ley les haya atribuido funciones jurisdiccionales, salvo los que se prevén en el artículo 114, numeral tercero, de esta Ley y entre los Consejos Seccionales o entre dos salas de un mismo Consejo Seccional.*

*Y si bien, no hay en el ordenamiento jurídico colombiano una norma legal que atribuya expresamente a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la potestad de dirimir los conflictos de competencia entre una jurisdicción y una autoridad administrativa, quiere ahora para los mismos efectos, resaltar la Sala de Conjuces, que dicho asunto no es ajeno a las competencias de la jurisdicción disciplinaria.*

*Si bien la resolución del mencionado asunto no es predicada expresamente de esta Corporación si lo es de la jurisdicción disciplinaria, toda vez que a las salas disciplinaria de los consejos seccionales se les otorga por conducto del numeral tercero del artículo 114 ibídem, la facultad de dirimir los conflictos de competencia que dentro de su jurisdicción se susciten entre jueces o fiscales e inspectores de policía.*

*Ante la pertinente regulación de este tema, ha expresado la Corte Constitucional mediante sentencia [C-037 de 1996](#), que se trata de atribuciones que "responden a los asuntos que constitucionalmente le pueden ser asignados a los Consejos Seccionales de la Judicatura, de conformidad con las responsabilidades consagradas en los numerales 3o, 6o y 7o del artículo 256 superior.*

*Corolario obligado de esta interpretación constitucional es que si bien el ejercicio de esta atribución recae nominalmente sobre jueces y fiscales, ella se encuentra referida únicamente a sus competencias jurisdiccionales, y que respecto de los inspectores de policía, no se hace distinción alguna si los conflictos planteados con aquellos, se suscitan respecto del ejercicio de funciones jurisdiccionales o no. No obstante ello, se aclara que en la actualidad*

*esos funcionarios administrativos no ejercen por autorización temporal o excepcional, funciones judiciales.*

*Luego entonces si el numeral 6 del artículo en cita, claramente dispone que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura o la los Consejos Seccional, según el caso, y de acuerdo con la ley, dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre las distintas jurisdicciones, y se plantea un conflicto de competencia desde esta óptica, entre dos autoridades nacionales, una en ejercicio excepcional de funciones jurisdiccionales y otra administrativa, que le disputa la competencia no aceptando el conflicto pero planteando uno diferente ante otra autoridad, considera la Sala de Conjueces que le es dable intervenir para resolverlo, por las razones que expone en el cuerpo de esta providencia.*

*En efecto, sobre el punto se considera que si en el desarrollo legal de esa norma superior fueron incluidos los inspectores, y respecto de dicha atribución la Corte Constitucional, advirtió que la misma responde a asuntos que pueden ser asignados a los Consejos Seccionales y en este caso, los inspectores de policía, si bien son autoridades administrativas, en la actualidad no ejercen funciones jurisdiccionales por ministerio de la ley; en tratándose de la solución de idéntico problema presentado entre autoridades nacionales o con un ámbito competencial del mismo orden, entiende la Sala, que también se trata de un asunto que puede ser asignado por el Legislador a la Sala Disciplinaria, así hubiere omitido hacerlo, el Legislador.*

*Ante la existencia de ese vacío legislativo para la Sala es viable e imperioso constitucionalmente, ocuparse de la resolución del aludido tópico jurídico con apoyo en la cláusula general de competencias que como juez del conflicto tiene, y en otros fundamentos de orden constitucional, tales como el de no dejar de resolver el asunto so pretexto del no otorgamiento específico de la competencia, lo cual a su turno hace parte del respeto al debido proceso y al derecho de acceso a la administración de justicia de los involucrados en este proceso.*

*En este orden de ideas, la decisión a adoptar se encuentra dentro de comprensión del aval de validez que la jurisprudencia constitucional otorgó al artículo 114, numeral tercero, e igualmente la intervención de esta Sala, está fundada en idénticas razones a las que también en ese mismo pronunciamiento, se hicieron por la Corte Constitucional, sobre el artículo 112, numeral 2º de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, para explicar por qué otra norma que le concedía a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior*

*de la Judicatura, la función de dirimir los conflictos de competencias suscitados entre dos salas del mismo consejo seccional, era constitucional, dado que esos consejos son integrados por dos salas: una administrativa y otra, jurisdiccional disciplinaria.*

*A este respecto arguyó la Corte Constitucional, que la norma era válida siempre y cuando se entendiera que se trataba de conflictos de carácter jurisdiccional, porque en principio no es posible que se presenten conflictos entre un Sala disciplinaria y una administrativa, por la distinta naturaleza de los asuntos de que se ocupan una y otra. A renglón seguido, advierte la misma Corporación sobre el referido tópico que si bien en principio (...) "no es posible que se presenten conflictos entre una Sala disciplinaria y una administrativa, por la distinta naturaleza de los asuntos de que se ocupan una y otra; la norma es válida, en todo caso, bajo el entendido de que se trata de conflictos de carácter jurisdiccional" (...)*

*.- Pero dentro de este contexto cabe preguntarse : ¿Cómo podría llegar a ser válida una norma legal que plantea un conflicto entre una Sala Disciplinaria y una Administrativa, si por la distinta naturaleza de los asuntos de que se ocupan una y otra, no es posible orgánica o formalmente, que una Sala Administrativa ejerza funciones jurisdiccionales?*

*La respuesta se ofrece desde una perspectiva constitucional sobre fundamentos constitucionales ya relacionados en esta providencia. El primero de ellos, atinente a la necesidad de no dejar esta clase de conflictos sin resolver jurídicamente haciendo uso de la cláusula general de competencia que detenta la jurisdicción disciplinaria como juez de los conflictos competenciales entre las jurisdicciones y el segundo, cuya génesis se explica de la mano del anterior, a la evaluación, como condición imprescindible para la intervención de la Sala Disciplinaria, de que haya ejercicio formal o material de una función jurisdiccional por una autoridad administrativa a la que la ley le haya atribuido funciones jurisdiccionales o por una, que sin habérselas atribuido aquella, se las hubiere arrogado de facto.*

*Es decir, esta cláusula general tiene como alcance que su intervención se habilite no sólo ante la existencia de presupuestos formales que aluden a la enunciación orgánica de las autoridades sobre las cuales puede recaer su control, cuando se disputan positiva o negativamente una competencia, sino también sobre presupuestos materiales, atendida la naturaleza de la función cuyo ejercicio se discute entre una jurisdicción y una autoridad administrativa con*

*funciones jurisdiccionales cuando la ley se la conceda, o cuando sin habérsela concedido, la ejerza de hecho.*

*Como este es también el parecer de la Corporación de cierre, plasmado en la Sentencia [C-037 de 1996](#), donde expresó que la facultad de dirimir los conflictos regulados en el numeral 2o, del artículo 112 de la [Ley 270 de 1996](#), condensa una función genérica de resolver los conflictos de competencia suscitados entre distintas jurisdicciones o entre una de estas y una autoridad administrativa a la que la ley le haya otorgado funciones jurisdiccionales, pero igualmente entre autoridades jurisdiccionales específicas y una autoridad administrativas sin funciones jurisdiccionales, considera la Sala de Conjuces que también dicha atribución es comprensiva de la función de resolver los conflictos de competencias suscitados entre una jurisdicción y una autoridad administrativa que las haya asumido de facto, porque la misma axiología constitucional, impele la resolución de un problema similar que no puede dejarse sin solución jurídica alguna, so pretexto de ausencia normativa que la apoye, máxime cuando tampoco hay otra autoridad administrativa o judicial que por medio de una norma específica tenga esta atribución, entre las cuales se cuenta la Sala de Consulta y Servicio Civil, a la cual la ley le ha entregado la de definir el ejercicio de competencias administrativas entre entidades administrativas, únicamente.*

*En el caso que se examina, observa la Sala de Conjuces que de conformidad con lo preceptuado en la Constitución Política (arts. 174 a 178) y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, el Congreso de la República cumple excepcionalmente funciones jurisdiccionales a través de sus Cámaras, toda vez que al Senado le corresponde conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieran cesado en el ejercicio de sus cargos (art. 178 a 180), en tanto que al Contralor General de la República le corresponde en los precisos términos del numeral 6 del artículo 269 del mismo estatuto superior, establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sea del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.*

*Esta atribución superior del Contralor General de la República, ha sido desarrollada por la [Ley 42 de 1993](#) y 610 de 2000. Esta última, define el proceso de responsabilidad fiscal como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la*

*responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado, y la gestión fiscal, como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*

*Es decir, la intervención de la Contraloría para determinar y establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, mediante el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, únicamente es posible a condición de la existencia de un posible daño al patrimonio del Estado causado por la acción u omisión dolosa o culposa (culpa grave), de aquellos, siempre y cuando aquellos hayan obrado en el ejercicio de una gestión fiscal, porque ... la esfera de la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata".<sup>[1]</sup> ...En efecto, ..."de conformidad con la idea generalmente aceptada de que el fisco o erario público está integrado por los bienes o fondos públicos, el concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición"<sup>[2]</sup>. "*

*Por lo tanto, tal como se desprende del alcance contrario del texto de la misma [Ley 610 de 2002](#) y lo sostiene la Corte Constitucional en el citado fallo de constitucionalidad: ... "En los demás casos, esto es, cuando el autor o partícipe del daño al patrimonio público no tiene poder jurídico para manejar los fondos o bienes del Estado afectados, el proceso atinente al resarcimiento del perjuicio causado será otro diferente, no el de responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición. Advirtiendo que esa especial responsabilidad está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal, sufran*

*detrimento en la forma y condiciones prescritos por la ley. La gestión fiscal está ligada siempre a unos bienes o fondos estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados”.*

*Bajo este entendido, no corresponde a la Contraloría General de la República adelantar las investigaciones contra los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, por haber presuntamente incurrido en conductas antieconómicas e ineficientes con ocasión del nombramiento de magistrados auxiliares por cortos períodos de tiempo impactando desfavorablemente el patrimonio público, con las pensiones que les sean reconocidas a éstos, por cuanto el acto condición de nombramiento de una persona como servidor público que los coloca en situación de ejercer funciones pública no constituye o implica el ejercicio de gestión fiscal puesto que no detentan la relación funcional o disposición material del patrimonio público, así lo afecten con su decisión.*

*Por ende, no es del resorte competencial de ese Órgano de Control conocer de estos hechos con miras a determinar responsabilidades de orden fiscal sino a otro órgano estatal que para este caso ha sido habilitado constitucionalmente, de forma excepcional, para intervenir con fines punitivos, en el evento de que tales conductas llegaren a configurar ilícitos de la misma naturaleza, pero también cuando deba adelantar investigaciones que se compaginen con conductas de naturaleza disciplinaria y fiscal, debido a la integralidad del fuero constitucional que para el caso específico de los sujetos aforados constitucionalmente, rodea el respectivo escrutinio estatal.*

*En este orden de ideas, la Sala de Conjuces precisa que como no es procedente la intervención fiscal debido a que la conducta a procesar no es constitutiva de gestión fiscal o la implica, ni tampoco está en disputa el ejercicio de una competencia de naturaleza disciplinaria entre la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes y la Contralora General de la República, por cuanto ésta no comparte a prevención la potestad disciplinaria sobre los funcionarios aforados constitucionalmente, queda únicamente en el escenario en cuestión, la intervención judicial para evaluar la presunta existencia de conductas al parecer de ribetes penales cometidas en ejercicio de las funciones que son propias de los cargos que desempeñan.*

*Desde esta óptica, fluye como evidente que la Contraloría General de la República al disputarle materialmente a la Comisión de Acusaciones, el ejercicio de una función judicial, de la cual es titular ésta por mandato*

*constitucional; se ha arrogado su ejercicio real porque no obstante haberle planteado aquella, un conflicto positivo de competencia por el conocimiento de tales hechos; lejos de observar el trámite legal que le correspondía y poner a disposición del Juez del conflicto, los expedientes, ha seguido investigando los hechos, practicando pruebas y además, adoptando medidas que en general, afectan derechos fundamentales.*

*Así las cosas, esta insistencia de la Contraloría General de la República, en preservar a todas costas el conocimiento del proceso donde se investigan las conductas a que se ha hecho mención, muy a pesar de haberse trabado un conflicto de competencia entre ella y la Comisión de Acusaciones; constituye materialmente el ejercicio de una función jurisdiccional por el Órgano de Control Fiscal, y por tal razón, la Sala Disciplinaria, Sala de Conjuces, debe intervenir para resolverlo debido a que la naturaleza de la función cuyo ejercicio se disputan esos dos órganos, no se pierde ni desvirtúa por causa de dicha disputa sino por el ejercicio de facto o sin habilitación jurídica que de ella hace una entidad en abierta contrariedad con las disposiciones constitucionales y legales que regulan el tema y a las cuales, se ha aludido en el cuerpo de esta providencia.*

*En consecuencia, si a este presupuesto indefectible atamos los factores que se deben reunir para el ejercicio de una competencia judicial tales como: "la naturaleza o materia del proceso y la cuantía (factor objetivo), la calidad de las partes que intervienen en el proceso (factor subjetivo), la naturaleza de la función que desempeña el funcionario que debe resolver el proceso (factor funcional), el lugar donde debe tramitarse el proceso (factor territorial) y el factor de conexidad"<sup>[3]</sup>. (el subrayado es fuera de texto), es dable concluir que de la mano de la naturaleza del asunto también se debe considerar el principio del juez natural para resolver este conflicto.*

*Por lo anterior, para esta Sala resulta ... "crucial para el respeto al principio del juez natural es que "no se altere la naturaleza de funcionario judicial y que no se establezcan jueces o tribunales ad hoc"<sup>[4]</sup>. Se necesita una previa definición de quienes son los jueces competentes, que sean jueces los que dicten el derecho<sup>[5]</sup>, que estos tengan carácter institucional y que, una vez asignada debidamente la competencia para conocer de un caso específico, no les sea revocable el conocimiento del caso, salvo que se trate de modificaciones de competencias al interior de una institución. Asimismo, este principio excluye la atribución de privilegios a la hora de atribuir competencias, como la que tendría lugar mediante las llamadas jurisdicciones especiales en materia penal".*

*Por lo anterior, para esta Sala resulta... "crucial para el respeto al principio del juez natural es que "no se altere la naturaleza de funcionario judicial y que no se establezcan jueces o tribunales ad hoc<sup>[6]</sup>. Se necesita una previa definición de quienes son los jueces competentes, que sean jueces los que dicten el derecho<sup>[7]</sup>, que estos tengan carácter institucional y que, una vez asignada debidamente la competencia para conocer de un caso específico, no les sea revocable el conocimiento del caso, salvo que se trate de modificaciones de competencias al interior de una institución. Asimismo, este principio excluye la atribución de privilegios a la hora de atribuir competencias, como la que tendría lugar mediante las llamadas jurisdicciones especiales en materia penal".*

*De otra parte, luego de establecer la ineludible necesidad de resolver el conflicto y ante la existencia de otro procedimiento de igual condición ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, sin querer rivalizar y generar un conflicto más, quiere advertir que no ha ignorado dicha paralelidad, por lo que ha considerado que esa Sección del Consejo de Estado, al ser competente para dirimir `únicamente los conflictos entre autoridades puramente administrativas o entre sus Tribunales Contenciosos, no entra en pugna con las funciones de esta Corporación, ante el hecho incontrovertible de que el conflicto se encuentra trabajo entre una autoridad en ejercicio de una función jurisdiccional y una administrativa.*

*Ante las hipótesis posibles por las calidades de las autoridades, especialmente las de la Contraloría General en lo que atañe a su condición de órgano de control, debe resaltarse que la Corte Constitucional también le identifica sus atribuciones con matices diferentes a los simplemente administrativos. De ahí que cuando adelanta un proceso fiscal enmarcada en normas propias y también auxiliada de las normas procedimentales ordinarias, incluso por vía de remisión, y practica pruebas con base dichas regulaciones y toma medidas cautelares, no es descabellado, pensar que también materialmente obra en ejercicio de una función judicial, sin embargo el tema se analizará desde la perspectiva de la función que le disputa a la Comisión de Investigación y Acusaciones, únicamente.*

*Revisada la jurisprudencia nacional y por supuesto la normatividad, aunque la Sala no evidencia una respuesta directamente, encuentra las siguientes pautas ilustrativas del problema jurídico:*

*"...El concepto de jurisdicción ha sido definido como aquella "potestad que tiene el Estado para administrar justicia en ejercicio de la soberanía de que es titular, mediante el conocimiento y decisión de las diferentes causas (civiles, criminales, administrativas, etc.<sup>[8]</sup>"*

*Con fundamento en las anteriores referencias, la Sala ha discutido también la opción en refuerzo de su habilitación, de considerar que la Contraloría General de la Nación, cuando afecta derechos fundamentales a través del ejercicio procesal del derecho fiscal, vale decir, en el juicio de responsabilidad fiscal, puede estar, al igual que la Procuraduría General de la Nación, ejerciendo funciones jurisdiccionales. A esto se llega por vía de interpretación, pues, aunque la Constitución y la jurisprudencia constitucional no reglan funciones jurisdiccionales a la Contraloría, ni la Ley lo hace de manera expresa, nada obsta para que por vía interpretativa y considerada materialmente el alcance de sus atribuciones, ante la obligatoriedad funcional y judicial de resolver el conflicto, los Conjuces abordemos el tema.*

*Entonces, si la potestad de administrar justicia es la esencia de la jurisdicción y a su vez, la identidad de las instituciones que detentan el título de su ejercicio no es taxativo y mucho menos restrictivo, si aplicamos ese principio democrático de Estado de Derecho de consuno con los destinatarios de esas funciones, en protección de su dignidad humana, como guías supremas de la solución del tema, podríamos quedar ante la eventualidad del ejercicio de una función jurisdiccional cuando la Contraloría General desarrolla el procedimiento fiscal, basada en un derecho fiscal y donde claramente se afectan derechos fundamentales.*

*Por manera que, la condición de autoridad administrativa, o mejor, de autoridad de control fiscal que detenta la Contraloría General, cuando actúa como operador fiscal, puede involucrar materialmente funciones jurisdiccionales, que también desde otra perspectiva, concitan a esta a Sala a declarar la facultad legal para resolver el conflicto de competencias que nos ocupa.*

*Dentro de esta comprensión por haberse declarado impedidos los siete magistrados que conforman la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para conocer de este asunto, corresponde a esta Sala de Conjuces con apoyo en el artículo 48 del Reglamento Interno de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, hacerlo previa la aceptación que de los impedimentos de los titulares hizo.*

#### **IV.- CONSIDERACIONES PARA RESOLVER:**

*Por las razones expuestas, la Sala de Conjuces de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, resolverá el conflicto positivo de competencia propuesto por la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes a la Contralora General de la República sobre la base de los siguientes presupuestos edificados por la hermenéutica constitucional:*

*i.- Cláusula general de competencia sobre el tema y no asignación específica de la atribución a otra autoridad estatal. ii).- Necesidad de no dejar esta clase de conflictos sin resolver jurídicamente en procura de garantizar el acceso a la administración de justicia de los involucrados, y iii.- Ejercicio formal o material de una función jurisdiccional por una autoridad administrativa a la que la ley no le ha atribuido funciones jurisdiccionales pero que las ha asumido de facto.*

*Para hacerlo, inicialmente se planteará las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los servidores públicos aforados constitucionalmente? ¿Cuál o cuáles son las autoridades competentes para investigar y juzgarlos? ¿A qué clase de intervenciones estatales dan lugar las conductas cometidas por los servidores aforados en ejercicio o no de sus funciones? y ¿Cuál es la consecuencia de esta verificación?*

*La primera pregunta debe responderse diciendo que son: El Presidente de la República, Fiscal General de la Nación y los Magistrados de las Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura. La segunda respuesta, a su turno, debe darse señalando que las conductas cometidas por los servidores aforados constitucionalmente dan lugar a intervenciones de orden judicial-penal, disciplinaria o fiscal, según se desprenda de la naturaleza del hecho.*

*No otra parece ser la conclusión que se desprende de la declaratoria de inexecutable que de la palabra "disciplinarias" contenida en el numeral 5º del artículo 180 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, sobre atribuciones jurisdiccionales de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, hizo la Corte Constitucional en la medida en que ella establecía una limitación o una precisión que el precepto superior no contempla. "Así, entonces, se entenderá que el fiscal general de la nación, las autoridades y los particulares podrán acusar a los funcionarios que gocen de*

fueron constitucionales por todo tipo de faltas, incluyendo lógicamente las disciplinarias.

En este mismo pronunciamiento, la Corte Constitucional señala que la competencia investigativa de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, no sólo se circunscribe a las faltas disciplinarias, sino que también dejó abierta la posibilidad de investigar toda clase de faltas, sean estas de tipo administrativo y/o fiscal, lo cual, fue prácticamente aclarado por el alto tribunal constitucional colombiano en la sentencia [C-484 de 2000](#), cuando en punto de tema que nos ocupa, señaló que correspondería a la Comisión de Investigación conocer justamente de "todo tipo de faltas" y expresamente de la "FALTA FISCAL" definida en esta sentencia:

(...) "12. No obstante, es necesaria la siguiente aclaración: de acuerdo con las normas acusadas, la figura de la suspensión del cargo tiene una doble connotación. De un lado, es una sanción, la cual como se explicó, no puede ser impuesta por la contraloría, por ser de naturaleza disciplinaria. De otro lado, es una medida cautelar de origen constitucional que no busca sancionar sino asegurar la transparencia, imparcialidad y efectividad de la investigación fiscal, pues para adelantar el proceso fiscal es razonable la separación del cargo del funcionario involucrado en la falta fiscal. Ahora bien, esta última figura goza de pleno respaldo constitucional, como quiera que el propio numeral 8º del artículo 268 superior dispone que la contraloría podrá exigir "la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios". Por consiguiente, la medida es válida constitucionalmente si se entiende como medida cautelar que podrá ser solicitada por la contraloría, y no como sanción fiscal.

Igualmente, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que regula en su integridad la materia, en su título séptimo se refiere de manera específica al ejercicio de "**la función jurisdiccional**" por parte del Congreso de la República, y en su artículo 178, se remite a lo establecido en la Constitución Política en relación con las denuncias y quejas que se formulen contra los funcionarios a los que se refiere el artículo 174 del mismo ordenamiento. El artículo 179-de la Comisión de Investigación y Acusación-le otorga a dicha comisión "**funciones judiciales de investigación y acusación**" en los procesos que tramita la Cámara de Representantes y le atribuye el conocimiento del régimen disciplinario contra los funcionarios a los que hace referencia el artículo 174 de la Constitución Política. Cabe anotar que el referido artículo 178 fue declarado exequible en su totalidad, y el 179 exequible en la parte pertinente, por esta

*Corporación, en el proceso de revisión previa que adelantó por tratarse de una ley estatutaria, mediante la sentencia N° C-037 de 1996".*

*En el mismo sentido esta misma Corporación en la sentencia No. C-222 de 1996 puntualizó sobre el mismo tema, lo siguiente: "Para la Corte es indudable que tanto la actuación que se cumpla ante la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara, ante la Comisión de Instrucción del Senado, y ante las plenarias de las dos corporaciones, tiene la categoría de función judicial, sólo para los efectos de acusar, no acusar y declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa. Por esta razón el inciso 2o. del artículo 341 de la Ley 5a. de 1992, refiriéndose a la Comisión de Investigación y Acusación dispone: "Los requisitos sustanciales y formales de estas dos formas de calificación, serán los exigidos por el Código de Procedimiento Penal." Y el artículo 333 de la misma ley, en su inciso final, dispone que el Representante Investigador, "en la investigación de delitos comunes tendrá las mismas atribuciones, facultades y deberes que los Agentes de la Fiscalía General de la Nación". De lo anterior se infiere que para estos efectos los Representantes y Senadores tienen las mismas facultades y deberes de los Jueces o Fiscales de instrucción, y, consiguientemente, las mismas responsabilidades.*

*Huelga decir entonces, que ... "una es la actividad legislativa del Congreso de la República que gira alrededor de proponer, discutir y aprobar las leyes, y otra muy distinta su actuación como autoridad judicial, atribución ésta contenida en los artículos 116, 174-3,4,5, 175 y 178 de la Carta Política y en los artículos 329 y siguientes de la Ley 5 de 1992. Le corresponde asumir esta atribución cuando se trata del juzgamiento de aquellos altos funcionarios del Estado a los cuales el Constituyente les otorgó un fuero constitucional especial. Sobre estas funciones de carácter judicial, ya esta Corporación se ha pronunciado, así:*

*"Continuando con una tradición constitucional a la que ya se ha hecho referencia, el Constituyente de 1991 mantuvo la facultad del Senado y de la Cámara de Representantes de acusar y juzgar, respectivamente, a los más altos funcionarios del Estado. En efecto, los artículos 174, 175 y 178 de la Carta Política facultan al Congreso para ejercer la referida función judicial sobre los actos del presidente de la República-o quien haga sus veces-, de los magistrados de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura y del fiscal general de la nación. Como puede apreciarse, la única modificación que se introdujo en esta materia en la Carta Política en comparación con la Constitución de 1886, fue la de ampliar el radio de acción del Congreso habida cuenta de las nuevas instituciones y de los nuevos servidores públicos que entraron a formar parte*

del aparato estatal desde 1991.” (Sentencia N° C-198 de 1994, Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa).

La respuesta a la otra parte de la segunda pregunta, surge de la determinación de la naturaleza de la falta, que da lugar a la determinación del juez de conocimiento integrando así la figura del fuero constitucional. Éste es una figura de excepción; “se trata de un mandato previsto en la Carta Política que otorga competencia al Congreso de la República para conocer de las acusaciones que se formulen, entre otros servidores públicos<sup>[9]</sup>, contra los Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura<sup>[10]</sup>; resaltando que la mencionada excepción no constituye un privilegio concedido a favor de tales funcionarios, por el contrario se trata de una intervención estatal de mayor control.

El fuero constitucional observado desde esta perspectiva en nuestro país está íntimamente ligado, no solamente a garantizar la dignidad del cargo y las instituciones que representan, además de proteger la independencia y autonomía de los jueces de la República, en especial, sino que ella también está íntimamente ligada a la cláusula general y constitucional de competencias, regulada en el artículo 121 de la Constitución Política, que señala que “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la Ley”. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que: “Ninguna autoridad dentro del Estado está en capacidad para imponer sanciones y castigos, ni para adoptar decisiones de carácter particular encaminadas a afectar en concreto a una o varias personas en su libertad o en sus actividades si, previamente no ha sido adelantado un proceso en cuyo desarrollo se haya brindado a los sujetos pasivos de la determinación la plenitud de las garantías que el enunciado artículo incorpora”<sup>[11]</sup>

De los artículos 174 y 178 de la Constitución... se desprende que los citados funcionarios **dada su alta investidura y la necesaria autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, únicamente** están sometidos al escrutinio y juicio del Senado de la República, cuando incurran en las faltas que la Constitución contempla, y al de la Corte Suprema de Justicia - Sala Penal cuando se trate de la comisión de delitos comunes. Por tanto, en razón del mismo fuero, se hayan excluidos del poder disciplinario del Consejo Superior de la Judicatura que en los términos del artículo 257, numeral 3 de la Constitución, ha de ejercerse por dicha Corporación sobre los funcionarios de la Rama Judicial carentes de fuero y sobre los abogados en ejercicio de su profesión en la instancia que señale la ley. (Subraya fuera del texto)

*Se trata de garantizar, como lo hace la Constitución mediante tales normas, que no exista ninguna clase de interferencia por parte de unos órganos judiciales en las funciones que ejercen otros con igual rango constitucional. Ello armoniza con la garantía de autonomía funcional de los jueces plasmada en sus artículos [228](#) y [230](#) de la Constitución." (...)*

*A este respecto la "La jurisprudencia de la Corte ha distinguido dos tipos de procesos a partir de los preceptos de la Constitución que regulan en forma diferenciada los casos de acusación por delitos comunes (art. 175 numeral 3), de los que aluden a delitos cometidos en ejercicio de funciones o a indignidad por mala conducta. Tratándose de los primeros la función del Senado se limita "a declarar si hay lugar o no a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema", con lo cual dicha actuación constituye una condición o requisito de procedibilidad del proceso penal que debe adelantarse ante ésta. Y cuando se dan los segundos, de un lado, se determina la responsabilidad política del imputado, en el sentido de que el Senado puede imponer, únicamente, si fuere el caso, mediante sentencia la destitución del empleo o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos, y de otro lado, al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena." (Sentencia No, [C-385 de 1996](#), Magistrado Ponente, doctor Antonio Barrera Carbonell). (...)*

*En términos similares se pronunció en sentencia [T-438 de 1994](#), al considerar:*

*"(...) El presidente de la República o quien haga sus veces, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos - por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos-, gozan de fuero especial en lo concerniente a su juzgamiento.*

*Ahora bien, este fuero especial impone un mismo juez para los servidores aforados constitucionalmente, para ventilar de forma independiente y autónoma, a través de diferentes procesos, las diversas responsabilidades a que pueda dar lugar la conducta investigada, si a ello hay lugar. De ahí, que corresponda a la Comisión de Investigaciones y Acusaciones centrarse para ello, inicialmente en la naturaleza de aquella y las consecuencias derivadas de la misma, con el objeto de determinar si frente a un hecho debe fungir como autoridad judicial, disciplinaria y fiscal, o como autoridad judicial y/o disciplinaria, únicamente.*

*Por consiguiente, es esta circunstancia y no otra, la que impone que deba haber causas de distintas naturalezas. No obstante ello, aceptando que aun respecto de los aforados constitucionales, pudiera ser posible la intervención de la Contraloría General de la República para determinarles responsabilidad fiscal por la supuesta inexistencia de fuero constitucional en esta materia, lo cual es impensable dada la integralidad de dicha figura; no debe perderse de vista que la intervención fiscal únicamente es posible frente a la existencia de un eventual daño al patrimonio del Estado, causado por la acción u omisión dolosa o culposa (culpa grave), de aquellos, siempre y cuando hubieren obrado en el ejercicio de una gestión fiscal, porque ... "de conformidad con la idea generalmente aceptada de que el fisco o erario público está integrado por los bienes o fondos públicos, el concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición"<sup>[12]</sup>. "la esfera de la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata".<sup>[13]</sup>*

*Esta es otra razón adicional para considerar, que no sólo los magistrados de las Altas Cortes sino también el Fiscal General de la Nación y por supuesto, el Presidente de la República, deben ser procesados por su juez natural: el Congreso de la República, en acatamiento y respeto al fuero otorgado por la Constitución Política, para que en todos los casos, en que por conducto de sus funciones oficiales cometan faltas penales, disciplinarias o fiscales, respondan ante dicha Corporación, en los términos en que las normas constitucionales citadas, consagran.*

*Desde esta comprensión, la Sala de Conjuces reitera la tesis de que no le es dable a la Contraloría General de la República, adelantar las investigaciones contra los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, por haber éstos presuntamente incurrido en conductas antieconómicas e ineficientes con ocasión del nombramiento de magistrados auxiliares por cortos períodos de tiempo impactando desfavorablemente el patrimonio público, con las pensiones que les sean reconocidas a los mismos, por cuanto el acto condición de nombramiento de una persona como servidor público que los coloca en situación de ejercer funciones pública, no constituye o implica el ejercicio de gestión fiscal.*

*Por ello y dado que no es conforme con el ordenamiento jurídico que dicho Órgano de Control continúe conociendo de esos procesos, con miras a determinar responsabilidades de orden fiscal porque la competencia para examinar los mismos está radicado en cabeza de otro órgano estatal que para este caso ha sido habilitado constitucionalmente, de forma excepcional (Comisión de Acusaciones e Investigaciones de la Cámara de Representantes) para intervenir con fines judiciales punitivos en el evento de que tales conductas llegaren a configurar ilícitos de naturaleza penal, se ordenará a la Contraloría General de la República que remita los expedientes en cuestión, a esta Célula Congresional.*

*Así las cosas, como no es procedente la intervención fiscal, no otra puede ser la orden judicial a impartir, debido a que la conducta a procesar no es constitutiva de gestión fiscal o la implica y porque mucho menos, está en disputa el ejercicio de una competencia de naturaleza disciplinaria entre la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes y la Contraloría General de la República, por cuanto ésta no comparte a prevención la potestad disciplinaria con aquella sobre los funcionarios aforados constitucionalmente, sino judicial; que sería la única que residualmente quedaría en el escenario de discusión, para evaluar la presunta existencia de conductas al parecer penales cometidas en ejercicio de las funciones que son propias de los cargos que detentan, y procurar el restablecimiento del detrimento patrimonial causado.*

*Desde esta óptica y no desde otra, emana como incontrovertible que la Contraloría General de la República, se encuentra disputándole materialmente a la Comisión de Acusaciones, el ejercicio de una función judicial, de la cual es titular esta última por mandato constitucional. Esto debido a que no obstante haberle planteado esa célula congresional al mencionado Órgano de Control Fiscal, un conflicto positivo de competencia por el conocimiento de tales hechos, lejos de acatar los requerimientos judiciales y de observar el trámite legal que le correspondía en el trámite del asunto, ha continuado con las investigaciones de tales hechos, ha practicado pruebas y además, adoptó medidas cautelares dentro de las respectivas actuaciones.*

*Por las razones antes expuestas, y porque además nos encontramos ante un Conflicto Positivo de Jurisdicciones –que no de competencias administrativas- no cabe duda que el conflicto de jurisdicción trabado por la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes y la Contraloría General de la República, se resolverá asignando el conocimiento de los procesos que constituyen su objeto, a su juez constitucional natural, cual es el*

*Congreso de la República, inicialmente, en cabeza de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.*

*Adicional a ello, esta Sala dispondrá la remisión de una copia de la presente providencia a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, donde se tramita un "conflicto de competencias" entre las mismas autoridades aquí trabadas en colisión, para su conocimiento y los fines pertinentes.*

*En mérito de lo expuesto, la Sala de Conjuces de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,*

#### **V.- RESUELVE:**

**PRIMERO: DIRIMIR** el conflicto de jurisdicción suscitado entre la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes y la Contraloría General de la República, asignando la competencia para conocer de los procesos que se adelantan contra los Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, conforme a la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ordenar a la Contraloría General de la República, a través de su titular, que la totalidad de estos procesos adelantados contra de Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, sean enviados de forma inmediata a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, para lo de su cargo.

**TERCERO:** Remitir copia de esta providencia a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado, conforme a lo expuesto en las consideraciones finales de este auto.

**CUARTO:** Contra la presente decisión, no procede ningún recurso.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

**PEDRO  
CASTILLO  
RODRIGUEZ SIERRA**  
*Conjuez*

**NEL**  
  
*Conjuez*

**SANTOS**      **ESCORCIA  
ALIRIO**

**EDILBERTO  
LÓPEZ  
VALERO RODRÍGUEZ**  
*Conjuez*

*Conjuez*

**JORGE**      **CARRERO  
HUMBERTO**

**ISNARDO  
URQUIJO  
ISAZA SERRANO**  
*Conjuez*

*Conjuez*

**CARLOS**      **GOMEZ  
MARIO**

**JESUS ANTONIO GUARNIZO PALACIO**

*Conjuez*

## **YIRA LUCIA OLARTE ÁVILA**

*Secretaria Judicial*

---

<sup>[1]</sup> Ver Sentencia [C-840 del 9 de agosto de 2001](#).

<sup>[2]</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia [C- 529 del 11 de Noviembre de 1993](#), Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>[3]</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia [C-0655 de 1997](#) M.P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

<sup>[4]</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia [C- 208 de 1993](#) M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA.

<sup>[5]</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia [C- 728 de 2000](#) | M.P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

<sup>[6]</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia [C- 208 de 1993](#) M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA.

<sup>[7]</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia [C- 728 de 2000](#) | M.P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

<sup>[8]</sup> Sentencia [C-713 de 2008](#)

<sup>[9]</sup> El Presidente de la República; Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y el Fiscal General de la Nación.

<sup>[10]</sup> Artículos 174 y 178 numeral 3 de la Constitución Política.

<sup>[11]</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU 960 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

<sup>[12]</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia [C- 529 del 11 de Noviembre de 1993](#), Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>[13]</sup> Ver Sentencia [C-840 del 9 de agosto de 2001](#).