

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL**

Bogotá D.C., siete (7) de julio de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Ponente **ALFONSO CAJIAO CABRERA**

Radicado No. **110011102000 201706095 01**

Aprobado según Acta de Sala No.51 de la misma fecha.

Referencia. Funcionario

**ASUNTO**

Corresponde a esta Comisión a conocer el recurso de apelación promovido por la doctora Irma Zarate Varela, Juez 11 de Familia de Oralidad de Bogotá, disciplinable en las presentes diligencias contra la sentencia proferida el 31 de enero de 2020, mediante la cual la entonces Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, la sancionó con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de un (1) mes, por infringir el artículo 196 de la Ley 734 de 2002, concordante con los artículos 153 numeral 1 y 154 numeral 3 de la Ley 270 de 1996, por abstenerse de conocer las tutelas distinguidas con los radicados No. 201701014 y 201700222, siendo competente para ello, conductas atribuidas como falta grave a título de culpa gravísima por desatención elemental de reglas de obligatorio cumplimiento<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sala Dual integrada por los H.M. Alberto Vergara Molano (ponente) y Elka Venegas Ahumada.



## **HECHOS Y ACTUACIÓN PROCESAL**

Se tiene como génesis de la presente actuación, la compulsas de copias ordenada por el Juez 38 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá contra la Juez 11 de Familia de Oralidad de Bogotá, por decisiones adoptadas en tutelas de fechas 17 de julio de 2017 y 28 de septiembre de 2017, mediante las cuales resolvió remitir los expedientes por competencia a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo del Circuito de Bogotá D.C.

Por auto de 15 de noviembre de 2017, se ordenó la apertura formal de la investigación contra la doctora Irma Zarate Varela en su calidad de Juez 11 de Familia de Oralidad de Bogotá, la cual se declaró precluida el 6 de marzo de 2018.

El día 25 de febrero de 2019, se formuló pliego de cargos contra la disciplinable, por la incursión en el incumplimiento del deber previsto en el numeral 1 del artículo 153 de la Ley 270 de 1996 y en la prohibición que contempla el numeral 3 del artículo 154 de la misma obra, falta grave, atribuida a culpa gravísima al haber inobservado los dispositivos normativos contenidos en la Constitución, las leyes y los reglamentos y por contera haber negado injustificadamente la prestación del servicio a que estaba obligada, como quiera que rehusó el deber de avocar el conocimiento de las acciones de tutela 2017 0101400 (posteriormente 2017 0028800) y 2017 0022200 promovidas en su orden por Gladys Guerrero Ávila y Viviana Lozada contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UAR/V, fundada en argumentos abiertamente descontextualizados con el ordenamiento jurídico, pese a la claridad y taxatividad de las normas.



Etapas procesales en las cuales se recaudaron los siguientes medios de convicción:

La Coordinación del Área de Talento Humano, adscrita a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial, remitió copia de los actos administrativos de nombramiento y posesión de la disciplinada, así como los datos de contacto.

Se incorporan los antecedentes de la disciplinada.

El Juzgado 38 Administrativo Oral del Circuito - Seccional 3, remitió copia de la Acción de Tutela 2017-1014 00

Por acumulación del proceso disciplinario 2017 6094, a éste, se allegó la tutela 2017-00222 00.

Notificada la decisión de cargos, se presentó descargos por parte de la disciplinada, en tal sentido alegó insuficiencia probatoria y como pilar de su tesis autonomía funcional.

El 11 de octubre de 2019 se dio inició a la etapa de alegatos finales, en la cual la implicada replicó sus planteamientos de descargos.

### **DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA**

Mediante sentencia proferida el 31 de enero de 2020, la entonces Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de



Bogotá, sancionó a la doctora Irma Zarate Varela en su calidad de Juez 11 de Familia de Oralidad de Bogotá con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de un (1) mes, por infringir el artículo 196 de la Ley 734 de 2002, concordante con los artículos 153 numeral 1 y 154 numeral 3 de la Ley 270 de 1996, por abstenerse de conocer las tutelas distinguidas con los radicados No. 201701014 y 201700222, siendo competente para ello, conductas atribuidas como falta grave a título de culpa gravísima por desatención elemental de reglas de obligatorio cumplimiento.

Lo anterior, por cuanto las demandas constitucionales antes aludidas fueron asignadas a la disciplinable por competencia, pero ella en autos del 28 de septiembre y 17 de julio de 2017 resolvió rechazar las mismas, afirmando que no era competente, tras considerar que la entidad accionada es del orden nacional, que no tienen naturaleza descentralizada; que además ejerce sus funciones bajo las reglas de la desconcentración; por lo tanto, a su criterio no estaba comprendida dentro de los organismos o autoridades administrativas a que hace alusión los incisos 2 y 3 del artículo 1 del Decreto 1382 de 2000, y que por consiguiente, no correspondían al reparto a los juzgados de Circuito o Municipales de la Jurisdicción Ordinaria.

Así las cosas, cuando la disciplinable argumentó su incompetencia en la interpretación de las reglas de reparto, pese a que son disposiciones que no definen la competencia en materia de tutela, no podía apartarse del conocimiento de ellas, por cuanto no le asistía razón alguna para no conocerlas y remitirlas a los Juzgados Contenciosos Administrativos del Circuito de Bogotá.

De tal suerte desconoció lo previsto en el numeral 1 del Decreto 1382



del 2000, concordante con lo reglado en el artículo 86 Superior y el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

Notificada la decisión a los sujetos procesales, la disciplinable en término promovió recurso de alzada contra la sentencia de primer grado, planteó los siguientes argumentos:

Existe una regulación especial y de alguna manera contradictoria respecto de la propia naturaleza jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas UARIV, por cuanto, de conformidad al artículo 1 del Decreto 4802 de 2011, puede ejercer sus funciones y competencias en forma desconcentrada, lo cual no admite ningún criterio interpretativo.

Adujo que expidió las providencias de remisión bajo la regla general de independencia judicial y que las mismas no pueden catalogarse como caprichosas, personales y apartadas del ordenamiento jurídico; sin embargo, afirmó que el *a quo* no argumentó porque su actuación es arbitraria.

Señaló que el problema jurídico a resolver versa si la UARIV que es una entidad pública y puede ejercer funciones de manera desconcentrada y no descentralizada; agregó que la competencia para conocer las acciones de tutela se regula por los incisos 2 y 3 del artículo 1 del Decreto 1382 del 2000.

Adujo la disciplinable que el único juez natural que puede resolver dicha controversia es la Honorable Corte Constitucional, dado la disparidad de criterios interpretativos en las normas de conflicto de competencia,



resaltando que la norma de reparto de la acción de tutela, inciso segundo del numeral 1 del artículo 1 del Decreto 1382 del 2000, que fundamenta la presente acción disciplinaria precisamente fue modificada por el Decreto 1983 de 2017.

Sostuvo que la simple enunciación o transcripción de unos determinados criterios no es suficiente para calificar la falta como grave en ningún caso. Frente a la culpabilidad sostuvo que el Legislador no consagró cualquier violación de las reglas de obligatorio cumplimiento como criterio para definir la culpa gravísima, por el contrario, calificó esa inobservancia en el sentido de que la misma debe ser manifiesta y en consecuencia no se argumentó como la interpretación de una norma puede considerarse como violación manifiesta de la misma.

Refirió que en el pliego de cargos no se realizó una expresa remisión a las normas precisamente contrarias al régimen constitucional y por las que fue hallada responsable disciplinariamente, en el pliego de cargos.

Finalmente señaló que está plenamente demostrada la causal de haber actuado bajo la convicción errada e invencible que la conducta no constituye falta disciplinaria, ello por cuanto su actuación tuvo origen en diversidades interpretativas frente a la claridad o no de unas normas, no existió ningún interés diferente a ejercer una competencia en derecho, el ejercicio de interpretar una norma no constituye causa o fuente de responsabilidad disciplinaria, la conducta se materializó bajo la creencia plena y sincera que la misma correspondía al ordenamiento jurídico y al ejercicio de la función judicial.

## **CONSIDERACIONES**



Competencia. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial, es competente para examinar la conducta y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley de conformidad con el artículo 257A de la Constitución Política de Colombia y los artículos 112 numeral 4º de la Ley 270 de 1996.

### **Del asunto en concreto.**

Procede esta Colegiatura a pronunciarse sobre la apelación interpuesta contra la sentencia proferida por la Seccional de Bogotá, de fecha 31 de enero de 2020, mediante la cual sancionó a la doctora Irma Zarate Varela, en su condición de Juez 11 de Familia de Oralidad de Bogotá, con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de un (1) mes, por infringir el artículo 196 de la Ley 734 de 2002, el cual remite a los artículos 153 numeral 1 y 154 numeral 3 de la Ley 270 de 1996, por abstenerse de conocer las tutelas distinguidas con los radicados No. 201701014 y 20170222, siendo competente para ello, conductas atribuidas como falta grave a título de culpa gravísima, por desatención elemental de reglas de obligatorio cumplimiento.

Sea lo primero advertir, que la recurrente sostuvo que el pliego de cargos adolece de irregularidades, pues no indicó de forma expresa que norma vinculante a la Ley 734 de 2002, desconoció con su actuación debido a que en el acápite del resuelve omitió indicarlas. Asimismo, atacó la forma en la cual se calificó su conducta y la modalidad en la que se le responsabiliza.

Es del caso resaltar que con estricto apego al principio rector enunciado en el artículo 4º de la Ley 734 de 2002, "*Legalidad*", se exige que el servidor público solo podrá ser investigado y eventualmente sancionado



disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización, por ende, la tipicidad, se torna importante como requisito para estructurar la eventual transgresión disciplinaria, englobándose como garantía Constitucional no solo del debido proceso y la protección de los derechos fundamentales de las personas, estableciendo la infracción a los deberes como su razón de ser, para así configurar la violación a su incumplimiento, generando tipos abiertos, ante la imposibilidad del legislador de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman las diversas conductas o actividades prohibidas a las autoridades o de los actos antijurídicos de los servidores públicos.

Por lo tanto, su definición legal debe ser clara y estricta, conforme la remisión legislativa que debe realizar la autoridad disciplinaria buscando a todas las disposiciones en las que se consagran los deberes, mandatos y prohibiciones aplicables a los servidores públicos; en ese sentido, la Corte Constitucional ha señalado que la tipicidad en este campo del derecho está conformado por una norma que establece el incumplimiento de deberes, funciones, omisiones y extralimitaciones del servidor público como objeto de persecución disciplinaria, y en relación a las normas que en concreto consagran los deberes, funciones y prohibiciones de la disciplinada.

Es así como el artículo 23 de la Ley 734 de 2002, señala:

*“Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve **incumplimiento de deberes**, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar*





*amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”*

Lo anterior conforme al inciso primero del artículo 50 de la Ley 734 de 2002 que estipula que constituye falta disciplinaria grave o leve:

*(..) **el incumplimiento de los deberes**, el abuso de los derechos, la extralimitación de funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima.*

Por consiguiente, aplicando dichas disposiciones al caso concreto, es preciso señalar que la situación aludida por la recurrente en efecto se presentó, pero no representa una irregularidad que afecte la validez de la actuación puesto que los considerativos del pliego de cargos como los de la sentencia de primer grado son congruentes al señalar que las normas relacionadas con la inobservancia de los deberes funcionales de la togada son las prescritas en el artículo 86 superior, 1 del Decreto 1382 del 2000 y el 37 del Decreto 2591 de 1991, calificación jurídica con la cual se realizó el correspondiente análisis y proceso de subsunción típica de la conducta.

De tal suerte que la disciplinable estaba al tanto del pliego de cargos pronunciándose de ello al tenor de sus descargos como en el escrito de apelación, en los cuales se puede observar con meridiana claridad la atención que ella hace al Decreto 1382 del 2000, del que fundamenta su defensa, por ende, no prosperará su primer planteamiento al carecer de soporte real que se hubiese producido una afectación sustancial a su derecho de defensa y contradicción.

Además de lo anterior, la calificación de la falta, su determinación como falta grave no se limitó a una mera elección por parte del ente



disciplinario, pues el régimen legal que gobierna este proceso impone calificar esta clase de actuaciones como graves en el entendido de que la implicada incumplió sus deberes funcionales, puntualmente el previsto en el numeral 1 del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, que en su tenor literal versa lo siguiente “1. *Respetar, cumplir y, dentro de la órbita de su competencia, hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos.*”

En este contexto, el *a quo* refirió que la disciplinada no podía rechazar el conocimiento de las acciones constitucionales bajo los radicados Nos. 201701014 y 20170222, pues el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 establece que todos los jueces de la República son competentes en prevención en sede de primera instancia para conocer de acciones de tutela.

Esta competencia en prevención consiste en la competencia concurrente de dos o más autoridades en relación con determinados asuntos, de tal manera que el conocimiento de éstos por una de ellas excluye la competencia de las demás. Por tanto, la actuación que con posterioridad adelante otra de tales autoridades resulta nula por incompetencia.

Luego entonces ello fue regulado por el Decreto 1382 del 2000, cuyo artículo 1 centra el debate jurídico en este proceso, dado que la investigada fundamenta su defensa en la interpretación a esta norma, la cual a criterio del *a quo* no modifica las reglas de competencia generales que establece el Ordenamiento Jurídico, pues lo que allí se regula son reglas de reparto, sin perjuicio de la competencia funcional otorgada a todos los jueces constitucionales.



En este orden de ideas la investigada consideró que pese a ser Juez Constitucional la competencia para conocer acciones de tutela queda sujeta a las reglas contenidas en el artículo 1 del Decreto 1382 del 2000, motivando sus decisiones en la calidad de la entidad demandada.

De tal manera, la Corte Constitucional ha considerado en sus diversas providencias que *“las únicas normas que determinan la competencia en materia de tutela son el artículo 86 de la Constitución, que señala que ésta se puede interponer ante cualquier juez, y el artículo 37 de Decreto 2591 de 1991, que establece la competencia territorial y la de las acciones de tutela, que se dirijan contra los medios de comunicación, la cual asigna a los jueces del circuito.*

*El decreto reglamentario 1382 de 2000, no puede, por su inferior jerarquía, modificar tales disposiciones razón por la cual se ha entendido que las reglas que contiene son simplemente de reparto, y no de competencia. Precisamente, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado desestimó, mediante sentencia de julio 18 de 2002, la mayoría de los cargos de nulidad contra el mencionado acto administrativo, pues consideró que no era contrario al artículo 86 de la Constitución porque establecía normas de reparto y no de competencia.”*

Como consecuencia de lo anterior, la Corte Constitucional ha precisado que *“la observancia del mencionado acto administrativo en manera alguna puede servir de fundamento para que los jueces o corporaciones que ejercen jurisdicción constitucional se declaren incompetentes para conocer de una acción de tutela, puesto que las reglas en él contenidas son meramente de reparto. Una interpretación en sentido contrario, transforma sin justificación válida el término constitucional de diez (10)*



*días, como acaece en este caso, en varios meses, lesionándose de esa manera la garantía de la efectividad (art. 2 C.P.) de los derechos constitucionales al acceso a la administración de justicia (art. 229 ibídem) y al debido proceso de los accionantes (art. 29 ibídem)<sup>2</sup>”*

Para ilustrar lo señalado vale la pena traer a colación algunos casos en los cuales el planteamiento de conflictos de competencia con base en el Decreto 1382 de 2000 ha generado que los peticionarios deban sufrir por varios meses las graves consecuencias de la presunta violación de sus derechos fundamentales mientras los distintos jueces discuten aspectos meramente procesales relacionados con las reglas de reparto; lo cual, además, es muestra de una gran insensibilidad constitucional.

Por ejemplo, (i) varias acciones de tutela interpuestas, por personas desplazadas por la violencia que solicitaban la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia<sup>3</sup>; (ii) acción de tutela presentada, por el abuelo de una menor de cuatro años, cuyo padre había sido asesinado por un grupo de autodefensas, con el fin de reclamar una pensión especial mínima mensual de sobrevivientes de víctima de la violencia a causa de la precaria situación económica que vivían por el desplazamiento forzado<sup>4</sup>; (iii) acción de tutela interpuesta, por la madre de un menor de edad que padecía de talla baja patológica y a quien se le negaba el tratamiento médico respectivo<sup>5</sup>; (iv) acción de tutela presentada por una madre que pide que le emitan la certificación de muerte violenta de su hijo para que le sea reconocida la reparación como víctima de la violencia<sup>6</sup>; entre muchos otros.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional Auto [A124-09](#)

<sup>3</sup> Autos 072, 077 y 111 de 2008.

<sup>4</sup> Auto 078 de 2008.

<sup>5</sup> Auto 169 de 2008.

<sup>6</sup> Auto 202 de 2008.



Es por ello que la Corte Constitucional ha indicado que los conflictos de competencias que se derivan de la aplicación del Decreto 1382 de 2000 son tan sólo aparentes<sup>7</sup>, pues en realidad plantean problemas de simple reparto; de este modo, los verdaderos conflictos de competencia en materia de tutela sólo se presentan a causa del artículo 37 del decreto 2591 de 1991 (factor territorial y acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación).

Así las cosas, contrario a lo argüido por la disciplinable de nada sirve el ejercicio de interpretación que se reduce a los límites de una sola disposición, cuando la adecuada comprensión de dicho precepto depende de la integración de artículos contenidos en otras regulaciones. El ordenamiento jurídico presenta con frecuencia normas incompletas, cuyo contenido y finalidad deben articularse junto a otras reglas; sólo de este modo es posible superar supuestas incongruencias al interior de un orden normativo.

La integración de normas jurídicas, por virtud de la remisión que hace una de ellas, sólo es concebible en la medida en que dicha operación completa el sentido de disposiciones que dependen mutuamente para su cabal aplicación. No se trata de una manera analógica de interpretar el derecho, o de extender el imperio de alguna disposición a asuntos no contemplados por el ordenamiento legal<sup>8</sup>.

De tal suerte, el principio de supremacía constitucional tiene una función jerárquica, lo cual conlleva la imposibilidad de predicar en el orden jurídico normas que tengan un nivel superior a la Constitución y a su vez la función jerárquica de servir de parámetro para la validez

---

<sup>7</sup> Auto 099 de 2003. Reiterado por los autos [A. 282/06](#), [A. 070/07](#), [A. 124/07](#), [A. 138/07](#), [A. 149/07](#), [A. 150/07](#), [A. 201/07](#), [A. 210/07](#), [A. 257/07](#), [A. 037/07](#), [A. 280/07](#), [A. 202/07](#), [A. 209/07](#), [A. 064/07](#), [A. 033/07](#), [A. 090/07](#), [A. 222/07](#), [A. 058/08](#), [A. 015/08](#), entre otros.

<sup>8</sup> Sentencia C-569/00



formal y material de las normas que integran el ordenamiento jurídico. Por ende, el artículo 4º Constitución Política implica que en todo caso debe preferirse la vigencia sustantiva de la Constitución cuando entre en contradicción con el contenido de una norma jurídica de inferior jerarquía.

En tal sentido el método de interpretación gramatical, en tanto instrumento de carácter legal, está en cualquier circunstancia supeditado a la Constitución, por lo que devendrá en inválido jurídicamente todo ejercicio hermenéutico del derecho que, excusado en la presunta claridad del texto ley, ofrezca resultados incompatibles con los derechos, principios y valores dispuestos en la Constitución Política.

Bajo esta perspectiva, la postura de la disciplinable no puede ser cobijada por el principio de autonomía funcional y en consecuencia su actuación al desatender su deber de avocar el conocimiento de las demandas constitucionales aludidas en el acápite de hechos resulta en una clara trasgresión al ordenamiento interno y el desconocimiento de los deberes que a ella le imponía su cargo, como Juez Constitucional, lo cual desencadenó en la prohibición de que trata el artículo 154 numeral 3 de la Ley 270 de 1996, al *“negar injustificadamente el despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que estén obligados”*.

Escenario que se encuentra probatoriamente demostrado, pues obran en el expediente las actuaciones procesales adelantadas por la disciplinable en las dos demandas constitucionales.



Respecto al grado de culpabilidad, la primera instancia le imputó la incursión de la falta en la modalidad de culpa gravísima de acuerdo al párrafo del artículo 44 de la Ley 734 de 2002, pues con su actuación violó de forma manifiesta las reglas de obligatorio cumplimiento, en este caso, al rechazar el conocimiento de dos acciones constitucionales cuando era competente para ello, inobservó de forma evidente el régimen procesal constitucional, el cual es de carácter imperativo, con lo cual se concluye que la calificación de la conducta es la adecuada.

Finalmente, cuando manifiesta la togada que actuó bajo la causal de exclusión de responsabilidad por suponer que su actuación no constituye falta disciplinaria, su tesis queda huérfana de motivación y peso, dado que el hecho tipificador de la falta fue en contravía de la obligatoriedad de la jurisprudencia constitucional sin razón aparente que justifique tal situación.

Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C 539 de 2011, fundamenta la obligatoriedad de la jurisprudencia de esta alta Corte en los siguientes criterios:

- (i) El respeto al principio de la seguridad jurídica, el cual implica el respeto por las normas superiores y la unidad y armonía de las demás normas con éstas, de manera que al ser la Corte Constitucional el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, “sus determinaciones resultan ser fuente de derecho para las autoridades y particulares, cuando a través de sus competencias constitucionales establece interpretaciones vinculantes de los preceptos de la Carta”.



- (ii) La diferencia entre *decisum*, *ratio decidendi* y *obiter dicta*, ratificando la obligatoriedad no solo de la parte resolutive sino de los contenidos de la parte motiva de las sentencias, en el control abstracto de constitucionalidad como en el concreto, que son determinantes para la decisión o constituyen la *ratio decidendi* del fallo; y
- (iii) Las características de la *ratio decidendi* y, por tanto, de la jurisprudencia como fuente de derecho, por cuanto “*la ratio decidendi de las sentencias de la Corte Constitucional, en la medida en que se proyecta más allá del caso concreto, tiene fuerza y valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones, por lo que puede ser considerada una fuente de derecho que integra la norma constitucional*”.

Por ende, las decisiones emitidas por la disciplinable al no acogerse al rito procesal establecido en el Ordenamiento Jurídico desencadenaron en comportamientos contrarios al régimen disciplinario.

En razón de lo anterior, al estructurarse la falta disciplinaria en los términos enrostrados a la investigada, no le queda otro camino distinto a esta Colegiatura que confirmar la sentencia apelada, al concluir que su comportamiento satisface las prerrogativas aducidas en el pliego de cargos, con lo cual es menester imponer sanción disciplinaria.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y en autoridad de la ley,

**RESUELVE**





**PRIMERO. CONFIRMAR** la sentencia proferida el 31 de enero de 2020, mediante la cual la entonces Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, sancionó a la doctora Irma Zarate Varela en su calidad de Juez 11 de Familia de Oralidad de Bogotá con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de un (1) mes, por infringir el artículo 196 de la Ley 734 de 2002, concordante con los artículos 153 numeral 1 y 154 numeral 3 de la Ley 270 de 1996, por abstenerse de conocer las tutelas distinguidas con los radicados No. 201701014 y 201700222, siendo competente para ello, conductas atribuidas como falta grave a título de culpa gravísima por desatención elemental de reglas de obligatorio cumplimiento, de conformidad a las sendas consideraciones de esta providencia.

**SEGUNDO. EFECTUAR** las notificaciones judiciales a que haya lugar, utilizando para el efecto los correos electrónicos de las partes, incluyendo en el acto de notificación copia integral de la providencia notificada, en formato PDF no modificable. Se presumirá que el destinatario ha recibido la comunicación, cuando el iniciador recepcione acuso de recibo, en este caso se dejará constancia de ello en el expediente y adjuntará una impresión del mensaje de datos y del respectivo acuse de recibo certificado por el servidor de la Secretaría Judicial.

**TERCERO. DEVUÉLVASE** el expediente a la Comisión Seccional de origen.



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL  
M. P. ALFONSO CAJIAO CABRERA  
RAD. No. 110011102000 201706095 01  
REF. FUNCIONARIO

**F- 4816**

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**DIANA MARINA VÉLEZ VÁSQUEZ**

**Presidenta**

**MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS**

**Vicepresidenta**

**ALFONSO CAJIAO CABRERA**

**Magistrado**



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL  
M. P. ALFONSO CAJIAO CABRERA  
RAD. No. 110011102000 201706095 01  
REF. FUNCIONARIO

**F- 4816**

**JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA**

**Magistrado**

**CARLOS ARTURO RAMÍREZ VÁSQUEZ**

**Magistrado**

**MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO**

**Magistrado**

**JULIO ANDRÉS SAMPEDRO ARRUBLA**

**Magistrado**



**ANTONIO EMILIANO RIVERA BRAVO**

**Secretario**

---

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**RAMA JUDICIAL**



**COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL**

**Bogotá D. C., siete (7) de julio de dos mil veintidós (2022)**

**Magistrado Ponente: Dr. ALFONSO CAJIAO CABRERA**

**Radicación No. 110011102000201706095 01**

**Aprobado según Acta N. 51 de la fecha**

**ACLARACIÓN DE VOTO**

Con mi acostumbrado respeto, me permito exponer las razones por las cuales suscribí la providencia de la referencia con aclaración de voto.

En el presente asunto, la Comisión decidió confirmar la sentencia proferida el 31 de enero de 2020, mediante la cual la entonces Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, sancionó a la



doctora Irma Zarate Varela en su calidad de Juez 11º de Familia de Oralidad de Bogotá con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de un mes, por infringir los artículos 153 numeral 1º y 154 numeral 3º de la Ley 270 de 1996<sup>9</sup>, al abstenerse de conocer dos acciones de tutelas, siendo competente para ello, conductas atribuidas como falta grave a título de culpa gravísima por desatención elemental de reglas de obligatorio cumplimiento.

No obstante, mi aclaración de voto va encaminada a advertir que si bien comparto la decisión, no así, el fundamento normativo con que se tomó dicha determinación. Lo anterior, teniendo en cuenta que si bien para el momento de esta decisión, ya entró en vigencia la Ley 1952 de 2019<sup>10</sup>, lo cierto es que el artículo 263<sup>11</sup>, modificado por el artículo 71 de la Ley 2094 de 2021, previó que los procesos en los cuales ya se había surtido la notificación del pliego de cargos, como en el caso *sub iudice*, debían continuar su trámite hasta finalizar, bajo el procedimiento de la Ley 734 de 2002, por consiguiente, en virtud de lo previsto en dicho artículo, el asunto de la referencia debió ser decidido bajo esta normatividad.

Sumado a ello, al verificar la imputación fáctica y jurídica y las pruebas allegadas al cartulario, esta magistrada encuentra que frente al numeral 1º del artículo 153 de la Ley 270 de 1996 y el numeral 3º del artículo 154 *ibidem*, se configuró lo que la jurisprudencia<sup>12</sup> ha denominado “concurso de conductas punibles **aparente**”, que se presenta:

*“Cuando una o varias conductas sancionables transgreden varias normas o varias veces la misma disposición, se está en presencia de lo que doctrinaria y jurisprudencialmente se ha llamado un **concurso de conductas punibles**. Esta figura, que tiene su*

<sup>9</sup> De tal suerte que desconoció lo previsto en el numeral 1º del Decreto 1382 del 2000, concordante con lo reglado en el artículo 86 Superior y el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

<sup>10</sup> “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

<sup>11</sup> “**ARTÍCULO 263. ARTÍCULO TRANSITORIO.** A la entrada en vigencia de esta ley, los procesos en los cuales se haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal, continuarán su trámite hasta finalizar bajo el procedimiento de la Ley 734 de 2002. En los demás eventos se aplicará el procedimiento previsto en esta ley. (Negrilla fuera del texto original).

<sup>12</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 6 de junio de 2019. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Expediente: 11001-03-25-000-2012-00230-00.



***génesis en la dogmática propia del derecho penal, resulta plenamente aplicable al ámbito disciplinario y propende por una sanción proporcional, racional y coherente de conformidad con la unidad o pluralidad de conductas cometidas y de tipicidades a las que aquellas han dado lugar.***

*(...) es importante destacar que, en ocasiones, un mismo comportamiento **puede generar la apariencia de enmarcarse en varios tipos disciplinarios excluyentes a pesar de que, en realidad, únicamente genera la configuración de uno de ellos. Es lo que se conoce como concurso aparente de infracciones disciplinarias***<sup>13</sup>. (Negrilla fuera del texto original).

Estas dos faltas, se sustentaron bajo el mismo supuesto fáctico, esto es: que la disciplinada se negó a tramitar las acciones de tutela que le fueron repartidas. En este orden de ideas, como la atribución sobre la cual se cimentó la falta del numeral 1<sup>o</sup><sup>14</sup> del artículo 153 de la citada ley, se sustentó bajo los mismos hechos y atribución fáctica de la falta de que trata el numeral 3<sup>o</sup> del artículo 154 *ibidem*<sup>15</sup>, que se encontró suficientemente acreditada, lo procedente era subsumir la primera de ellas en esta última y confirmar la decisión de primera instancia. La funcionaria al negarse a tramitar las acciones constitucionales, adoptó un comportamiento contrario a la ley, que representó para los accionantes, una inadecuada denegación de justicia en un asunto tan sensible y de tan preciado valor, como lo es una acción de tutela<sup>16</sup>, que valga recordarlo, es un mecanismo de defensa judicial concebido para otorgar una solución eficiente a todas las situaciones generadas por la acción u omisión de las autoridades públicas y por excepción de los particulares.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> "ARTÍCULO 153. DEBERES. Son deberes de los funcionarios y empleados, según corresponda, los siguientes:

(...)

1. Respetar, cumplir y, dentro de la órbita de su competencia, hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos".

<sup>15</sup> "ARTÍCULO 154. PROHIBICIONES. A los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, según el caso, les está prohibido:

(...)

3. Retardar o negar injustificadamente el despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que estén obligados".

<sup>16</sup> "ARTÍCULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública".



De los Señores Magistrados, en los anteriores términos dejo planteado mi aclaración de voto.

**MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS**

**Magistrada**

*mar*



**COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL**

**Bogotá D.C., siete (07) de julio de 2022 Sala No. 051**

**Magistrada Ponente: ALFONSO CAJIAO CABRERA.**

**Radicación No. 110011102000201706095 01**



## **SALVAMENTO DE VOTO**

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, nos permitimos exponer las razones por las cuales salvamos nuestro voto en la decisión del 6 de julio de 2022, mediante la cual esta colegiatura, al pronunciarse sobre el recurso de apelación propuesto por la disciplinable en el asunto, la funcionaria Irma Zarate Varela, Juez 11 de Familia de Oralidad de Bogotá, contra la sentencia del 31 de enero de 2020, mediante la cual la entonces Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, la sancionó con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de un (1) mes, por infringir el artículo 196 de la Ley 734 de 2002, concordante con los artículos 153 numeral 1 y 154 numeral 3 de la Ley 270 de 1996.

Puntualmente, los argumentos de nuestro disenso guardan relación, estrictamente, con la determinación adoptada por la Comisión de confirmar la decisión puesto que consideramos existió una incongruencia entre el pliego de cargos y la sentencia de primera instancia, de tal manera que se configuró una grave vulneración a la garantía de defensa y al debido proceso de la disciplinable.

### **1) Recuento fáctico**

La investigación se originó mediante compulsas de copias ordenada por el Juez 38 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá contra la Juez 11 de Familia Oralidad de Bogotá, por las decisiones adoptadas





en tutelas de fechas 17 de julio de 2017 y 28 de septiembre de 2017, mediante las cuales resolvió remitir los expedientes por competencia a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. por considerar que carecía de competencia para avocar conocimiento en esos asuntos.

En razón a los hechos previamente descritos, la entonces Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá mediante decisión del 25 de febrero de 2019, formuló pliego de cargos contra la disciplinable, por la incursión en el incumplimiento del deber previsto en el numeral 1 del artículo 153 de la Ley 270 de 1996 y en la prohibición que contempla el numeral 3 del artículo 154 de la misma obra, falta grave, atribuida a culpa gravísima.

Como imputación fáctica precisó la seccional que la funcionaria inobservó los dispositivos normativos contenidos en la Constitución, las leyes y los reglamentos y por contera haber negado injustificadamente la prestación del servicio a que estaba obligada, como quiera que rehusó el deber de avocar el conocimiento de las acciones de tutela 2017 0101400 (posteriormente 2017 0028800) y 2017 0022200 promovidas en su orden por Gladys Guerrero Ávila y Viviana Lozada contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UAR/V, fundada en argumentos abiertamente descontextualizados con el ordenamiento jurídico, pese a la claridad y taxatividad de las normas.

Una vez se agotaron las etapas procesales correspondientes, la entonces Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá en sentencia del 31 de enero de 2020 resolvió sancionar a la disciplinable Irma Zarate Varela en su calidad de Juez 11 de Familia de Oralidad de Bogotá con suspensión en el ejercicio del



cargo por el término de un (1) mes, por infringir el artículo 196 de la Ley 734 de 2002, concordante con los artículos 153 numeral 1 y 154 numeral 3 de la Ley 270 de 1996, por abstenerse de conocer las tutelas distinguidas con los radicados No. 201701014 y 201700222, siendo competente para ello, conductas atribuidas como falta grave a título de culpa gravísima por desatención elemental de reglas de obligatorio cumplimiento.

Frente a esta decisión la disciplinable interpuso recurso en el que apeló la decisión sancionatoria argumentando el haber actuado bajo la convicción errada e invencible que la conducta no constituiría falta, así mismo refirió irregularidades en el pliego de cargos, entre otras razones por las que consideró, debió ser exonerada de responsabilidad. La Comisión Nacional de Disciplina una vez resolvió el recurso consideró necesario confirmar la decisión sancionatoria de primera instancia.

## **2) Consideraciones del Salvamento de Voto**

Determinado el contexto, la tesis que sustenta este Salvamento de Voto es la siguiente:

La decisión tomada por la Comisión Nacional de Disciplina, en la que se resolvió confirmar la sentencia del 31 de enero de 2020 en la que se declaró responsable disciplinariamente y se sancionó a la disciplinable Irma Zarate Varela en su calidad de Juez 11 de Familia de Oralidad de Bogotá, atenta contra las garantías procesales de la disciplinada por cuanto la pretensión procesal se formuló de manera incompleta en la medida que no se le imputó la transgresión de una falta, sino que sólo se relacionó un deber y para poder cerrar la imputación se hace



necesario precisar la conducta típica en la que incurrió el sujeto disciplinable.

### 2.1 La pretensión procesal en el proceso disciplinario.

En la ley se establecen una serie de solemnidades que conforman la estructura del proceso, dicha estructura existe para garantizar la efectividad del ejercicio de los derechos de las partes que intervienen en el proceso, y constituye causal de nulidad la violación de alguna de ellas en la medida en que se deriva un perjuicio concreto para las partes involucradas en el proceso o se rompa la estructura básica del mismo, de tal manera que un menoscabo de las bases fundamentales del juzgamiento implica necesariamente la declaratoria de nulidad. Esto como una medida extrema que solo puede decretarse cuando no exista otro medio procesal para subsanar una irregularidad dentro del proceso, lo que quiere decir, que solo aplica cuando la grave inconsecuencia procesal no pueda corregirse sino repitiendo parte del trámite.

Es por lo anterior que la incorrecta formulación del pliego de cargos, sumada a la incoherencia entre este y la sentencia de primera instancia, implica la materialización de una irregularidad sustancial que desconoce el debido proceso y los mandatos constitucionales y legales que a él lo rigen, lo cual en este caso, afecta a todas las partes e intervinientes incluida la disciplinable ya que la preservación del trámite sustancial e insustituible está concebido también en su favor, por ser esta la garantía de los derechos de todos aquellos que intervienen en el proceso. Así que la garantía de éste y la plenitud de sus formas significan un importante resguardo constitucional para todos quienes en él intervienen.



En este mismo sentido, y en el entendido que la pretensión disciplinaria se consolida con el pliego de cargos provisionales efectuado por el Juez, quien ostenta la legitimación activa, y este a su vez contiene una relación o resumen de las presuntas faltas o infracciones que concreta la imputación jurídico-fáctica de cara al disciplinable sometido a investigación, resulta entonces que la pretensión es la pieza que delimita el debate probatorio y plantea el marco de imputación para el ejercicio de la defensa del investigado, y que además sirve para proferir congruentemente y conforme al debido proceso, el fallo correspondiente.

Por lo anterior, un yerro en la formulación de los cargos implica necesariamente un yerro en la formulación de la pretensión y ello deriva en una grave afectación al debido proceso y el correcto transcurrir del procedimiento en términos legales y constitucionales. De igual manera, se debe resaltar que al no fijarse con precisión la pretensión, en este caso los cargos que se imputarían al disciplinable, se afecta su derecho a la defensa puesto que se afecta su oportunidad para ejercer las contradicciones correspondientes a los cargos que se le endilgan y la oportunidad para desarrollar su defensa, lo anterior comoquiera que la pretensión, al ser el objeto mismo del proceso, es la que determina: (i) los hechos a probar; (ii) permite establecer si las pruebas pedidas o aportadas son superfluas o inconducentes; (iii) determina la normatividad sustancial aplicable al caso; (iv) define el contenido de la sentencia y la congruencia que ésta debe tener con la pretensión procesal; y (v) delimita el tema *decidendum* del proceso, pues sobre ella el Juez se pronuncia en la sentencia, y sobre ella el investigado debe defenderse.



En el caso concreto, es notoria la irregularidad en el trámite del proceso por cuanto la primera instancia, en el pliego de cargos formulado a la disciplinable le imputó el haber infringido el deber previsto en el numeral 1 del artículo 153 de la Ley 270 de 1996 y en la prohibición que contempla el numeral 3 del artículo 154 de la misma obra, falta grave, atribuida a culpa gravísima. Lo anterior contrastado con el fundamento jurídico de la sentencia sancionatoria de primera instancia en la que se resolvió sancionar con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de un mes a la funcionaria por cuanto habría por infringido el artículo 196 de la Ley 734 de 2002, concordante con los artículos 153 numeral 1 y 154 numeral 3 de la Ley 270 de 1996, falta grave que se le atribuyó a título de culpa gravísima.

Es notoria la incongruencia en la decisión proferida por el *a quo* en la medida que en la sentencia de se incluyó el artículo 196 de la Ley 734 de 2002 dentro de la imputación a la disciplinable, y este mismo artículo se echa de menos en el pliego de cargos provisional, el cual se limita a un deber. Vale la pena mencionar que a la funcionaria se le sancionó por incurrir en una falta grave, sin especificar el tipo que se configuró con las actuaciones de la funcionaria. Al respecto se hace necesario aclarar que las faltas graves están señaladas de manera clara y taxativa en las disposiciones legales, y de acuerdo a la teoría de *numerus apertus* estas deben delimitarse de manera que la imputación se cierre y sea específica en pro de las garantías del investigado.

Es por lo anterior que nos apartamos de la decisión proferida por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, ya que no es dable que se confirme la decisión de la primera instancia cuando existió una incorrecta formulación de la pretensión con lo cual se afectó sustancialmente las garantías de la disciplinable al debido proceso y



defensa. Así las cosas, al estar demostrada con total certeza la incongruencia entre el pliego de cargos y la sentencia sancionatoria, consideramos que no había lugar a confirmar la decisión sancionatoria adoptada en primera instancia, pues lo procedente era declarar la nulidad para recomponer la actuación.

## 2.2 El principio de legalidad y la aplicación de una errada *lex tertia*.

El principio de legalidad está previsto como una garantía fundamental en la aplicación de las normas a una persona o individuo en estado de sujeción frente al Estado, ente que las aplica. Este principio se enfoca pues en la legalidad de la aplicación de las normas y en la competencia para aplicarlas, y existe como garante de las debidas formas. Este principio en el poder judicial debe ser absoluto por ser este el encargado de cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico y las normas que lo integran.

El principio de legalidad como principio rector del ejercicio del poder estatal en Colombia para restringir derechos se deriva de los artículos 6°, 29 y 122 de la Constitución, implica que los servidores públicos solo pueden hacer lo prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en el ordenamiento jurídico. De este modo, (i) se protege la dignidad humana, al reconocer la capacidad de las personas para ajustar su conducta a las prescripciones de las normas; (ii) se evita la arbitrariedad, tan ajena a la noción de Estado de derecho; (iii) se asegura la igualdad en la aplicación de las normas y, por esta vía, se



refuerza la legitimidad del Estado; y (iv) se fortalece la idea de que en un Estado de derecho el principio general es la libertad.<sup>17</sup>

En ese sentido, se tiene pues que en garantía del principio de legalidad, nadie puede ser juzgado por una ley con vigencia posterior a la fecha en que se realizó la conducta, es decir, que la conducta debe estar tipificada en la norma vigente al momento en que esta se cometió. En el asunto de referencia, la Comisión Nacional de Disciplina decidió estudiar el recurso de apelación a la luz de la Ley 1952 de 2019, y decide confirmar la sentencia de primera instancia modificando las normas jurídicas en las que se sustentó Ley 734 de 2002. En el resuelve modifica los artículos citados en la sentencia, para confirmar en los mismos términos pero citando la Ley 1952 de 2019.

Consideramos que no hay lugar a la aplicación de la Ley 1952 en este asunto puesto que la notificación del pliego de cargos a la disciplinable se dio previa la entrada en vigencia de la referida ley, que valga la pena precisar se encuentra vigente actualmente; esto por cuanto el artículo 263 de la referida norma establece que los procesos en los que se haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal, continuaran su trámite hasta finalizar bajo el procedimiento de la Ley 734 de 2002, situación que ocurre en este caso.

De tal manera que resulta contrario al principio de legalidad y un desconocimiento de la Constitución y las leyes aplicar la Ley 1952 de

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional sentencia C 428 del 17 de septiembre de 2019. Magistrado Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.



2019 para resolver este asunto. Esta decisión supone la creación de una *lex tertia* como se evidencia en la parte resolutive de la decisión así:

*“(…) PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida el 31 de enero de 2020, mediante la cual la entonces Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, sancionó a la doctora Irma Zarate Varela en su calidad de Juez 11 de Familia de Oralidad de Bogotá con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de un (1) mes, por infringir el artículo 242 de la Ley 1952 de 2019, concordante con los artículos 153 numeral 1 y 154 numeral 3 de la Ley 270 de 1996, por abstenerse de conocer las tutelas distinguidas con los radicados No. 201701014 y 201700222, siendo competente para ello, conductas atribuidas como falta grave a título de culpa gravísima por desatención elemental de reglas de obligatorio cumplimiento, de conformidad a las sendas consideraciones de esta providencia. (…)*”. Delineado fuera del texto.

Como se vio previamente, el trámite del proceso en primera instancia, así como la decisión fueron de conformidad con el contenido de la Ley 734 de 2002, citando además el artículo 196 de la misma, por lo que no hay lugar a que en la decisión proferida por la Comisión Nacional de Disciplina se emplee el contenido de la Ley 1952 de 2019 para su resolución, mucho menos se confirme la decisión aplicando y citando esta norma. Por lo anterior, y al advertir la transgresión al principio de legalidad y la vulneración de las garantías procesales por parte de la decisión proferida, decidimos no acompañar la referida sentencia y apartarnos del a fallo de la Comisión.

En los anteriores términos planteamos nuestro salvamento de voto.

Fecha *ut supra*





COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL  
M. P. ALFONSO CAJIAO CABRERA  
RAD. No. 110011102000 201706095 01  
REF. FUNCIONARIO

**F- 4816**

**MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO**

Magistrado

**JULIO ANDRÉS SAMPEDRO ARRUBLA**

Magistrado