

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL

Bogotá D. C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: **ALFONSO CAJIAO CABRERA**

Radicación No. 110010102000 201800175 00

Aprobada en Acta de Sub sala de Instrucción No. 02 en sesión No. 02 de la misma fecha.

Ref.: Funcionario

ASUNTO

Procede esta Sala Dual a resolver sobre el mérito de la investigación disciplinaria conforme la queja formulada por Misael Triana Cardona *contra el doctor José Rodrigo Romero Romero en calidad de Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda-Subsección “B”*.

ANTECEDENTES

El abogado Misael Triana Cardona en su calidad de apoderado judicial de la señora Elsa Oliva Bolaños Realpe dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado No.2014-00052, manifestó que el día 10 de marzo de 2016 el Juez Trece Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda, concedió en efecto suspensivo recurso de apelación contra el fallo del 28 de octubre de 2015 y remitió las actuaciones al Tribunal Administrativo de



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
Radicación 110010102000201800175 00
M. P. ALFONSO CAJIAO CABRERA
Ref.: Funcionario

Cundinamarca – Sección Segunda-Subsección “B” en cabeza le magistrado José Rodrigo Romero Romero, quien a la fecha de la queja, al parecer no había decidido el recurso en cita, pese haber surtido en los días 16 de septiembre y 19 de abril de 2017 impulso procesal a la actuación. Por lo anterior, el quejoso señaló que se violaron los principios de la administración de justicia.

ACTUACIONES PROCESALES

a. Indagación preliminar:

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en auto del 22 de febrero de 2018 resolvió abrir formalmente indagación preliminar contra el doctor José Rodrigo Romero Romero en calidad de Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda-Subsección “B”.

b. Pruebas y actuaciones allegadas en etapa de indagación:

- 1) *Notificación personal al doctor José Rodrigo Romero Romero en calidad de Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda-Subsección “B”.*
- 2) *Actas de nombramiento y posesión del doctor el doctor José Rodrigo Romero Romero en calidad de Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda-Subsección “B”.*
- 3) El doctor Rubén Rodríguez Chaparro en calidad de Secretario General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, remitió informe en los siguientes términos:



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
Radicación 110010102000201800175 00
M. P. ALFONSO CAJIAO CABRERA
Ref.: Funcionario

Revisado el Sistema Siglo XXI, se encontró el proceso con número de radicación 11001333501320140005201, en el que era parte la señora Elsa Oliva Bolaños Realpe contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

Proceso en el que el 4 de noviembre de 2016 el doctor Misael Triana Cardona (quejoso), allegó copia de sentencia, la cual ingresó a despacho con solicitud de impulso procesal.

El 15 de abril de 2016 el expediente fue ingresado con recurso de apelación al Despacho del magistrado José Rodrigo Romero Romero.

Mediante memorial del 16 de septiembre de 2016 el apoderado de la parte actora solicitó impulso procesal, el cual ingresó a despacho el 19 de septiembre de 2016.

De igual manera el 19 de abril de 2017, el apoderado de la parte actora presentó nuevamente impulso procesal el cual ingresó a despacho el 20 de abril de 2017.

Por lo anterior, el despacho emitió auto interlocutorio del 25 de enero de 2018, por medio del cual admitió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 28 de octubre de 2015 por el Juzgado 13 Administrativo de Bogotá, y el mismo fue notificado por estado el 19 de abril de 2018.

El 31 de enero de 2018 por parte del demandante se radicó impulso procesal el cual ingresó al despacho el 1 de febrero de 2018.



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
Radicación 110010102000201800175 00
M. P. ALFONSO CAJIAO CABRERA
Ref.: Funcionario

Cumplido lo ordenado en el auto anterior, el expediente ingresó al despacho el 27 de abril para proveer.

4) Notificación al Agente del Ministerio Público.

c. Investigación disciplinaria.

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en auto del 03 de octubre de 2019 resolvió abrir formalmente investigación disciplinaria contra el doctor José Rodrigo Romero Romero en calidad de Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda-Subsección “B”.

d. Pruebas y actuaciones allegadas en etapa de investigación:

1) Notificación personal al Agente del Ministerio Público.

2) Mediante oficio del 15 de octubre de 2019, el doctor Alejandro Bautista Castebianco en calidad de Secretario General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca allegó informe en los siguientes términos: Revisado el Sistema Siglo XXI se encontró el expediente 2014-00052-01, con las siguientes referencias:

Numero de proceso: 11001-33-35-025-2014-00239-01

Demandante: Elsa Oliva Bolaños Realpe.

Demandado: UGPP.

Clase de proceso: Nulidad y restablecimiento del derecho laboral.

Magistrado: José Rodrigo Romero Romero.



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
Radicación 110010102000201800175 00
M. P. ALFONSO CAJIAO CABRERA
Ref.: Funcionario

Estado del proceso: Fallo del 8 de agosto de 2018, el cual fue notificado electrónicamente el 17 de octubre de 2017 y enviado posteriormente al Juzgado 13 Administrativo de Bogotá.

- 3) Mediante oficio del 5 de noviembre de 2019 la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura remitió el promedio de la carga laboral del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para los años 2016 a septiembre de 2019, de conformidad con las cifras reportadas por los funcionarios en el SIERJU. Así mismo remitió informe sobre las medidas de descongestión adoptadas por el Tribunal para los años 2016 a septiembre de 2019.
- 4) Certificado de antecedentes disciplinarios del doctor José Rodrigo Romero Romero.

e. Cierre de investigación:

Vencido el término de la presente investigación, en auto del 21 de abril de 2021 se dispuso el cierre de investigación disciplinaria.

CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN

De la competencia. Es competente la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, a través de la presente Sala Dual, para conocer del presente asunto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 257A de la Constitución Política de Colombia, que señala que esta Corporación será la encargada



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
Radicación 110010102000201800175 00
M. P. ALFONSO CAJIAO CABRERA
Ref.: Funcionario

de examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, así como lo señalado en los preceptos 2° (inciso 6°) y 240 de la Ley 1952 de 2019, modificados por las reglas 1ª y 62 de la Ley 2094 de 2021 y del Acuerdo No. 85 del 9 de agosto de 2022 emitido por esta Corporación.

Aclara esta instancia que desde el 29 de marzo del 2022 se instauró la aplicación de la Ley 1952 de 2019, para los procesos en los que no hubiese sido notificado el pliego de cargos, es por ello, que el presente asunto se tramitará a través de Sala Dual de Instrucción, conformada, por los sus suscritos Magistrados.

Marco Normativo y Conceptual. Según lo preceptuado en el artículo 250 de la Ley 1952 de 2019, el archivo definitivo de la actuación disciplinaria procede en cualquier etapa de la actuación, cuando se encuentre plenamente acreditado uno cualquiera de los presupuestos enunciados en el artículo 90 *Ibídem*, que en su tenor literal dice: "**ARTÍCULO 90. TERMINACIÓN DEL PROCESO DISCIPLINARIO.** *En cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió, que existe una causal de exclusión de responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, el funcionario del conocimiento, mediante decisión motivada, así lo declarara y ordenara el archivo definitivo de las diligencias, la que será comunicada al quejoso.*"

Entonces entendemos que tales supuestos son:

- Que el hecho atribuido no existió.
- Que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria.
- Que el investigado no la cometió.



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
Radicación 110010102000201800175 00
M. P. ALFONSO CAJIAO CABRERA
Ref.: Funcionario

- Que existe una causal de exclusión de responsabilidad.
- O que la actuación no podía iniciarse o proseguirse.

Conforme lo anterior, esta Colegiatura procede a evaluar el material probatorio que reposa en el proceso, a fin de establecer si los hechos materia de investigación prestan mérito para archivar el disciplinario, o por el contrario establecer si la decisión más acertada es formular pliego de cargos contra el doctor José Rodrigo Romero Romero en calidad de Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda-Subsección “B”.

Caso Concreto.

La investigación disciplinaria contra el doctor José Rodrigo Romero Romero en calidad de Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda-Subsección “B”, surge *del escrito de queja presentado por el abogado Misael Triana Cardona, por cuanto al interior del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado No.2014-00052, el día 10 de marzo de 2016 el Juez Trece Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda, concedió en efecto suspensivo recurso de apelación contra el fallo del 28 de octubre de 2015 y remitió las actuaciones al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda-Subsección “B” en cabeza le magistrado José Rodrigo Romero Romero, quien a la fecha de la queja, no había decidido el recurso en cita, pese haber surtido en los días 16 de septiembre y 19 de abril de 2017 impulso procesal a la actuación. Por lo anterior, el quejoso señaló que se le violaron los principios de la administración de justicia.*



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
Radicación 110010102000201800175 00
M. P. ALFONSO CAJIAO CABRERA
Ref.: Funcionario

Así las cosas, una vez analizadas las circunstancias puestas de presente en la queja, esta Corporación encuentra que en el presente asunto no se configuró falta disciplinaria por parte del investigado, la anterior conclusión luego de realizar el análisis de las documentales que reposan en el plenario.

Ciertamente el proceso ingresó al despacho del funcionario investigado el 15 de abril de 2016, par resolver la apelación interpuesta contra el fallo del Juzgado 13 Administrativo de Bogotá, posteriormente, el 25 de enero de 2018 se admitió el recurso de apelación, por lo que el expediente regresó a la secretaría del Tribunal el 27 de abril de 2018.

Posteriormente se profirió auto en el que se ordenó correr traslado a las partes para alegar y se notificó dicho auto.

El 7 de junio de 2018 se allegaron los alegatos de conclusión de la parte demandada. Y el 7 de junio de 2018 lo hizo la parte actora.

Por lo anterior, el 19 de julio de 2018 el expediente ingresó al despacho del funcionario investigado para proferir sentencia, lo que finalmente sucedió el 23 de agosto de 2018 y el expediente fue regresado al juzgado de origen.

En ese orden de ideas, de lo discurrido debe acotarse desde ya, que el presunto comportamiento dilatorio es justificado; pues si bien el expediente ingresó al despacho del funcionario el 15 de abril de 2018, el 25 de enero de 2018, el magistrado dio impulso al proceso; es decir, en un tiempo menor a dos años, por esa razón y en virtud de que el objeto de la queja era el hecho de que no se había proferido fallo de segunda instancia, lo cual finalmente se sucedió el 8 de agosto de 2018, el hecho se encuentra superado y por tal razón no se le formularan cargos al magistrado; además no siempre a los funcionarios judiciales les resulta posible procurar estricto cumplimiento a los términos



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
Radicación 110010102000201800175 00
M. P. ALFONSO CAJIAO CABRERA
Ref.: Funcionario

previstos por la ley para resolver o realizar una actuación en concreto, toda vez que puede obedecer a varias circunstancias, como congestión judicial, pasos al despacho, audiencias, sentencias, fallos, autos incidentes de desacato, salvamentos de voto, salas plenas y demás asuntos que conocen los Tribunales Administrativos. Fuera de los días festivos, vacancia judicial, permisos y/o comisiones que se le otorgan a los funcionarios.

En este orden de ideas, para esta instancia los hechos jurídicamente relevantes que sustentan esta investigación no cuentan con mérito para proferir pliego de cargos, por ende, la decisión que corresponde en derecho a adoptar es la de terminar y archivar la presente diligencia en favor del investigado.

Se itera, que de la lectura de las actuaciones analizadas no emerge duda alguna en torno a la *ausencia de ilicitud sustancial*, pues el funcionario finalmente dictó la sentencia de segundo grado.

El tema objeto de estudio ha sido analizado por la Corte Constitucional cuando, ha desarrollado el concepto de *ilicitud sustancial*, necesario para que se pueda configurar una falta disciplinaria. En efecto, así lo sostuvo en la Sentencia C-948 de 2002: *“El incumplimiento de dicho deber funcional es entonces necesariamente el que orienta la determinación de la antijuricidad de las conductas que se reprochan por la ley disciplinaria. Obviamente no es el desconocimiento formal de dicho deber el que origina la falta disciplinaria, sino que, como por lo demás lo señala la disposición acusada, es la infracción sustancial de dicho deber, es decir el que se atente contra el buen funcionamiento del Estado y por ende contra sus fines, lo que se encuentra al origen de la antijuricidad de la conducta.*



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
Radicación 110010102000201800175 00
M. P. ALFONSO CAJIAO CABRERA
Ref.: Funcionario

Así ha podido señalar esta Corporación que no es posible tipificar faltas disciplinarias que remitan a conductas que cuestionan la actuación del servidor público haciendo abstracción de los deberes funcionales que le incumben como tampoco es posible consagrar cláusulas de responsabilidad disciplinaria que permitan la imputación de faltas desprovistas del contenido sustancial de toda falta disciplinaria.

Dicho contenido sustancial remite precisamente a la inobservancia del deber funcional que por sí misma altera el correcto funcionamiento del Estado y la consecución de sus fines”.

De tal suerte, no se evidencia por parte del funcionario, una dilación injustificada, pues desarrollaron su postura ajustándola al marco legal de dicho asunto, asimismo, es pertinente señalar la alta carga laboral que padecen los despachos judiciales del país, lo cual es un hecho notorio que no necesita ser debatido en este caso, pues se realizaron solicitudes de descongestión, con las cuales se pone de presente además la difícil situación presupuestal de la Rama Judicial.

Lo anterior, para significar que no existe la comprobación de la inexistencia de tiempos absolutos, tampoco indefinidos para solucionar los diferentes asuntos, pero no obstante el establecimiento legislativo al respecto, muchos tienen que ser sobrepasados por diferentes situaciones y circunstancias ineludibles para los funcionarios encargados de aplicarlos y cumplirlos, pues, tanto desde el punto de vista físico como del de su percepción, ello es reconocido por la dogmática y la jurisprudencia misma, aunque parezca indefinible en términos filosóficos, por lo tanto debe partir de una posición sino modesta, por lo menos más laxa y aceptar el reconocimiento como



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
Radicación 110010102000201800175 00
M. P. ALFONSO CAJIAO CABRERA
Ref.: Funcionario

“*realidad*” de cada tiempo en los encasillamientos utilizados para fraccionarlos y medirlos.

Así mismo, en aplicación de los conceptos elaborados por la Corte Europea de Derechos Humanos, se desarrolló por parte de dicho Tribunal todo un concepto doctrinal denominado el “*análisis global del procedimiento*”¹, situación que permite examinar si la causa judicial se sujetó a unos límites temporales, de tal manera que se respetaran las garantías fundamentales de las partes y terceros como actores dentro de los procesos judiciales.

En virtud de lo expuesto y de acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, no puede determinarse la existencia de la afectación al deber funcional por parte del funcionario. De esta manera, sin que haya lugar a consideraciones adicionales, como quiera que se encuentran justificada la conducta, la Comisión dispondrá el archivo de la actuación.

En mérito de lo expuesto, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

PRIMERO: TERMINAR la actuación disciplinaria contra *el doctor José Rodrigo Romero Romero en calidad de Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda-Subsección “B”*,

¹ Corte IDH. Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30: “*análisis global del procedimiento*” (Motta, *supra* 77, párr. 24; Eur. Court H.R., Vernillo judgment of 20 February 1991, Series A no. 198 y Eur. Court H.R., Unión Alimentaria Sanders S.A. judgment of 7 July 1989, Series A, no. 157). Aun cuando se excluyan la investigación policial y el plazo que empleó la Procuraduría General de la República de Nicaragua para formular acusación ante el juez de primera instancia, es decir, realizando el cómputo a partir del 23 de julio de 1991, fecha en que ese juez dictó el auto de apertura del proceso, hasta la actualidad en que todavía no se ha pronunciado sentencia firme, han transcurrido más de cinco años en este proceso, lapso que esta Corte considera que rebasa los límites de la razonabilidad prevista por el artículo 8.1 de la Convención”



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
Radicación 110010102000201800175 00
M. P. ALFONSO CAJIAO CABRERA
Ref.: Funcionario

conforme con lo previsto en los artículos 90 y 250 de la Ley 1952 de 2019, de acuerdo a los motivos expresados en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, se ordena el **ARCHIVO DEFINITIVO** de las presentes diligencias.

SEGUNDO. - EFECTUAR las notificaciones judiciales a que haya lugar, utilizando para el efecto los correos electrónicos de los intervinientes, 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.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ALFONSO CAJIAO CABRERA
Magistrado

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA
Magistrado



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
Radicación 110010102000201800175 00
M. P. ALFONSO CAJIAO CABRERA
Ref.: Funcionario

ANTONIO EMILIANO RIVERA BRAVO
Secretario