

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL

Bogotá D. C., veintidós (22) de noviembre de 2023

Magistrado Ponente: MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO

Radicación n.º 63001250200020220030901

Aprobado, según acta n.º 093 de la fecha

1. ASUNTO A DECIDIR

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en ejercicio de sus competencias consignadas en el artículo 257A de la Constitución Política de Colombia¹, procede a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la decisión interlocutoria 30 de marzo de 2023, mediante la cual la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Quindío² ordenó la terminación de la investigación disciplinaria adelantada contra el señor Yheison Augusto Henao Escobar, en su calidad de inspector de policía rural de la ciudad de Murillo, Armenia, con ocasión de la queja formulada por la señora Lucy Franco Franco.

2. LA CONDUCTA QUE SE INVESTIGÓ

La presente actuación disciplinaria tuvo origen en el escrito de queja presentado por la señora Lucy Franco Franco en contra del señor Yheison

¹ Inciso quinto del artículo 257 A de la C. P.: «La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial».

² Decisión adoptada con ponencia del magistrado José Guarnizo Nieto en sala dual con el magistrado José Fernando Ramírez Castaño.

Augusto Henao Escobar, en su condición de inspector de policía rural de Murillo, Armenia, por considerar que existe mora en el trámite de la querrela policiva por perturbación al derecho real de posesión instaurada el 29 de julio de 2015, por parte de la quejosa y en contra de la señora Silvia Bernal de Castro y otros. Así, precisó que habían transcurrido más de siete (7) años desde que se interpuso la querrela ante la Inspección de Policía Rural de Murillo, Armenia, sin que se hubiera adoptado decisión de fondo que pusiera fin al asunto, a pesar de haberse agotado la etapa probatoria.

3. TRÁMITE PROCESAL

3.1. El 21 de octubre de 2022³, la Procuraduría Provincial de Instrucción de Armenia remitió por competencia el escrito de queja presentado por la señora Lucy Franco Franco en contra de Yheison Augusto Henao Escobar⁴, en su condición de inspector de policía rural de Murillo, Armenia.

3.2. Efectuado el reparto del asunto⁵, el magistrado instructor⁶ dispuso la **apertura de investigación disciplinaria** en contra del señor Yheison Augusto Henao Escobar, mediante auto del 8 de noviembre de 2022⁷, decisión notificada personalmente al disciplinado mediante el envío de la providencia al correo electrónico el día 9 de noviembre de 2022⁸.

3.3. Mediante memorial del 21 de noviembre de 2022⁹, el disciplinado se pronunció respecto de los hechos de la queja disciplinaria. Sobre el particular, luego de relatar las actuaciones principales surtidas en el marco del proceso policivo por perturbación

³ Archivo virtual 003TrasladoCompetencia.pdf

⁴ Archivo virtual 002QuejaAnexos. Escrito presentado el 9 de septiembre de 2022 ante la Procuraduría Provincial de Instrucción de Armenia.

⁵ Reparto efectuado el 25 de octubre de 2022. Archivo virtual 001ActaReparto.pdf

⁶ Magistrado José Guarnizo Nieto

⁷ Archivo virtual 005InicioInvestigacion.pdf

⁸ Archivo virtual 006Oficio1357NotificaConvocalInicioInvestigacion.pdf

⁹ Archivo virtual 014PronunciamientoDisciplinado.pdf del expediente digital.

al derecho de posesión n.º 2015-001 (2019-001 – actual), indicó que para la fecha en que se remitió este proceso a la Inspección de Murillo —3 de enero de 2019—, por causas desconocidas, quien ostentaba la calidad de inspector de policía era el doctor Luis Fernando Ocampo Díaz, quien avocó conocimiento y continuó con los trámites pertinentes dentro del citado proceso.

Enfatizó que durante el transcurso del trámite se presentaron solicitudes de aplazamiento de la audiencia y se suspendieron los términos por causa de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, circunstancias que impidieron en su momento que se avanzara con celeridad en el proceso.

Luego, manifestó que el inspector que conoció del caso renunció al cargo el 1º de octubre de 2021 y, por lo tanto, los procesos adelantados en dicha inspección fueron remitidos a la Secretaría de Gobierno para su custodia y trámite, luego de lo cual se citó a audiencia de fallo, pero nunca se realizó.

Posteriormente, precisó que el cargo de inspector de policía de Murillo estuvo vacante durante 5 meses, hasta que se realizó su nombramiento el 28 de enero de 2022 y fue posesionado el 1º de febrero de esa misma anualidad.

Por último, indicó que la Secretaría de Gobierno remitió nuevamente a la Inspección de Policía de Murillo los expedientes antes relacionados, incluyendo el de la quejosa Lucy Franco, quien ha presentado varios derechos de petición, los cuales han sido resueltos de manera oportuna por el investigado, a pesar del cúmulo de trabajo y la falta de personal de apoyo para el ejercicio de sus funciones, teniendo en cuenta que es el único servidor ejerciendo las funciones en la Inspección de Murillo, tales como atención al público, las

órdenes de comparendo y trabajo social, por lo que el proceso se encuentra en turno para resolver.

3.4. Mediante memorial del 6 de marzo de 2022¹⁰, el disciplinable informó sobre las actuaciones adelantadas en el marco del proceso policivo n.º 2020-004 en el que funge como querellante el señor Miller William Enciso Franco.

3.5. Recaudadas las pruebas ordenadas en el auto de apertura, a través de auto del 27 de febrero de 2023¹¹ se ordenó el **cierre de la investigación disciplinaria** y correr traslado por el término de diez (10) días a los sujetos procesales para que presentaran alegatos previos a la evaluación de la investigación, de conformidad con lo señalado en el artículo 220 de la Ley 1952 de 2019.

3.6. El anterior proveído fue notificado a los sujetos procesales mediante el envío de la providencia al correo electrónico, lo cual se efectuó el 7 de marzo de 2023, de conformidad con lo señalado en el artículo 8º de la Ley 2213 de 2022¹², término en el cual se presentaron alegatos por parte del disciplinable¹³.

3.7. El 30 de marzo de 2023¹⁴ se profirió decisión por medio de la cual se ordenó la terminación del procedimiento y el consecuente archivo de las diligencias, decisión notificada a los sujetos procesales mediante el envío de la providencia a los correos electrónicos el día 31 del mismo mes y año¹⁵, y comunicado a la quejosa mediante el

¹⁰ Archivo virtual 022AlegatosDisciplinable.pdf

¹¹ Archivo virtual 020CierreInvestigación.pdf

¹² Archivo virtual 021Notificacion.pdf

¹³ Archivo virtual 022AlegatosDisciplinable.pdf. Este memorial figura de fecha 6 de marzo de 2022 y hace referencia a un informe dentro del proceso policivo con radicación n.º 2020-0004, en respuesta al oficio 2019-329JGN. Archivo virtual 024ADespachoTerminoPrecalificatorios.pdf

¹⁴ Archivo digital 025TerminacionAnticipada.pdf

¹⁵ Archivo virtual 026ConstanciaNotificacion.pdf

envío de la providencia por medio del canal digital de mensajería instantánea «WhatsApp»¹⁶.

3.8. La quejosa interpuso recurso de apelación contra el auto de terminación, el 5 de abril de 2023¹⁷.

3.9. El recurso de apelación fue concedido en el efecto suspensivo por el magistrado instructor mediante auto del 19 de abril de 2023¹⁸, por lo que se remitieron las diligencias a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial¹⁹.

4. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante auto interlocutorio del 30 de marzo de 2023, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Quindío ordenó la terminación del proceso disciplinario y, en consecuencia, el archivo definitivo de la actuación en favor del disciplinado, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, precisó que el proceso policivo inició el 29 de julio de 2015 y, desde ese entonces, ha sido de conocimiento e impulso por parte de otras inspecciones rurales, urbana e inclusive, por la Secretaría de Gobierno del Municipio de Armenia.

En este orden, indicó que, luego de que la Secretaría de Gobierno revocara la decisión de la Inspección de Policía de Pantanillo, el 1° de marzo de 2018, y ordenara continuar con las diligencias policivas, mediante oficio del 3 de enero de 2019 se remitieron las diligencias a la Inspección de Policía de Murillo y, en la precitada fecha, el señor Luis Fernando Campo Diaz, quien

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Archivo virtual 028ConstanciaCorreo2022-309.pdf

¹⁸ Archivo virtual 030concede apelación 309-22.pdf del expediente digital.

¹⁹ Archivo virtual 04 Correo_ REMISORIO PROCESO JDFB.pdf

fungía como inspector de la época, avocó conocimiento y continuó con el impulso del asunto.

Refirió igualmente que para el año 2020 se suspendieron términos con ocasión de la pandemia generada por el Covid-19, lo que produjo mayor dilación en las actuaciones policivas que venían siendo adelantadas en esa inspección, incluyendo el asunto de marras.

Precisó que hacia el 1° de octubre de 2021 renunció el entonces inspector de policía de Murillo, el señor Luis Fernando Ocampo, por lo que el asunto fue remitido a la Secretaría de Gobierno de Armenia, para su custodia y trámite, entidad que citó a audiencia de fallo, que nunca se realizó.

Asimismo, la primera instancia precisó que el cargo quedó vacante hasta el 1° de febrero de 2022, fecha en la que se posesionó al disciplinado y desde la cual se encuentra el asunto en turno para proferir la decisión correspondiente.

En segundo lugar, precisó que el disciplinado solo estaría llamado a responder por el periodo comprendido entre el 1° de febrero de 2022 – fecha de su posesión— hasta el 25 de octubre del mismo año, fecha en la que se repartió la querrela disciplinaria.

El *a quo* consideró que, a pesar de la evidente mora en el trámite, las alegaciones del disciplinado dieron cuenta de situaciones que estarían llamadas a justificar las dificultades para su resolución, a saber, la carencia de personal que brindara apoyo a su gestión, así como la complejidad del asunto y la gran cantidad de derechos de petición incoados por la señora Lucy Franco, los que demandaban otorgar una respuesta de fondo.

De conformidad con todo lo expresado, el *a quo* concluyó que los elementos de prueba obrantes en el plenario justificaban el actuar del disciplinado, por

cuanto no era posible exigirle celeridad sobre un proceso que venía acompañado de múltiples dificultades que no eran imputables a él, por lo que ordenó su archivo de conformidad con lo señalado en el artículo 90 de la ley 1952 de 2019.

5. RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la providencia del 30 de marzo de 2023, la señora Lucy Franco Franco interpuso recurso de apelación, el cual sustentó en los siguientes términos:

En primer lugar, consideró que las justificaciones expuestas por el disciplinado no resultaban razonables como para eximirlo de responsabilidad disciplinaria.

En efecto, indicó que ha efectuado varios requerimientos a la Inspección de Policía para que procediera a emitir una decisión de fondo, pero el inspector ha sido no solo evasivo, sino que además ha proporcionado información falsa a las entidades que lo han requerido, e igualmente ha realizado «acusaciones deshonorosas e improperios».

Posteriormente, consideró los argumentos del disciplinable falaces y contrarios a la realidad y alegó que la decisión de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior de Armenia no desconoció la calidad de poseedora de la señora Leonor Lozano Bernal y, por el contrario, fijó los extremos temporales desde cuando se le reconoció la calidad de tal.

Se refirió al hecho de que la primera instancia, producto de un equívoco análisis de los elementos de prueba, decidiera archivar la actuación policiva, dando lugar a la revocatoria de la misma y, por ende, a la continuidad del proceso policivo.

Acto seguido, indicó que era un hecho contrario a la realidad los supuestos aplazamientos dentro de la actuación procesal, pues no existía prueba dentro del plenario que así lo concluyera, máxime cuando es la más interesada en que se le dé celeridad al proceso policivo.

Enfatizó en que no podían ser de recibo los argumentos de defensa del disciplinado, orientados a demostrar que cuando tomó posesión del cargo no se le entregó informe, herramientas para desarrollar su trabajo, personal para atender sus múltiples funciones como la atención al público, la resolución de comparendos y, en últimas, que la carga de trabajo excesiva no podía ser excusa para no decidir el asunto, puesto que precisamente estas labores hacían parte de sus funciones.

Expresó que no era cierto que sobre los mismos hechos reposaran cuatro (4) procesos ante la misma Inspección de Policía porque cada proceso perseguía una finalidad distinta, como, por ejemplo, el radicado n.º 001-2019 que correspondía a la perturbación de la posesión por el 40% de la casa ubicada en la finca las delicias.

En este sentido, cuestionó las afirmaciones del disciplinable e, inclusive, refirió que en una de las respuestas brindadas a la Personería Municipal de Armenia tomó posesión sobre un extremo del litigio, sin valorar los elementos de prueba del expediente n.º 001-2019.

Cuestionó que el *a quo* argumentara que la Comisión en diversas oportunidades conociera de denuncias contra profesionales del derecho derivadas de este tipo de trámites, puesto que «[...] no aparece dentro de su foliatura, denuncia alguna contra funcionario o profesional del derecho distinto al disciplinable», sin acreditar si la quejosa era la denunciante y si se trataba del mismo predio objeto del litigio.

Por otro lado, afirmó que la decisión de archivo acogió la tesis expresada por el disciplinado sin tener en cuenta que, desde febrero de 2022, ya se habían evacuado todas las pruebas por lo que no se entendía el por qué aún no se había expedido una decisión de fondo.

Aunado a lo anterior, indicó que el *a quo* fundamentó la decisión de archivo teniendo como prueba las alegaciones hechas por el disciplinado, sin acopiar, por ejemplo, estadísticas de la evacuación de procesos o el inventario desde que asumió el cargo.

Por último, concluyó la apelante que la decisión de primera instancia acogió los argumentos del señor Yheison Augusto Henao Escobar, en su calidad inspector de policía rural de Murillo- Armenia, sin respaldo probatorio, por lo que solicitó continuar con la actuación.

6. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

Mediante acta individual de reparto del 27 de abril de 2023²⁰, el proceso fue asignado al despacho del suscrito magistrado ponente.

7. CONSIDERACIONES

7.1. Competencia de la jurisdicción disciplinaria para conocer de aquellos procesos disciplinarios adelantados en contra de inspectores de policía, cuando se encuentren en ejercicio de funciones jurisdiccionales

Con ocasión de la expedición del acto legislativo n.º 2 de 2015, la Constitución Política de Colombia rediseñó la jurisdicción disciplinaria en el ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, se dio paso a una nueva

²⁰ Archivo virtual 01 acta de reparto PROCESO 63001250200020220030901.pdf

entidad denominada Comisión Nacional de Disciplina Judicial y, respecto de las entonces Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura, el mismo constituyente fue partidario de una «transformación» de dichas corporaciones judiciales en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial.

El nuevo artículo de orden superior, modificado en virtud del acto legislativo en mención²¹, introdujo cambios significativos, los cuales dependían de que entrara en funcionamiento la nueva Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Entre esas modificaciones se destacan la inclusión de los empleados judiciales como sujetos disciplinables a cargo de la jurisdicción disciplinaria y la eliminación de la competencia para conocer de acciones de tutela.

Ahora bien, esta colegiatura considera que se mantuvo la competencia en cuanto a aquellas personas que ejercen la función jurisdiccional de manera

²¹ Artículo 257. Acto Legislativo 02 de 2015. Artículo 19. El artículo 257 de la Constitución Política quedará así: La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

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

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

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

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

Parágrafo. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial no serán competentes para conocer de acciones de tutela.

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

transitoria u ocasional. Sobre este importante aspecto, el artículo 111 de la Ley 270 de 1996 dispone lo siguiente:

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

Las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación **con funcionarios judiciales son actos jurisdiccionales** no susceptibles de acción contencioso-administrativa.

[...]

[Negrillas fuera de texto]

Conforme al texto citado, existen «personas» que pueden ejercer funciones jurisdiccionales de manera transitoria u ocasional, tanto personas naturales como jurídicas, públicas o privadas.

A su turno, el párrafo 5° del artículo 2° y el artículo 239 de la Ley 1952 de 2019 establece la competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial para ejercer la acción disciplinaria, entre otras, respecto de las demás autoridades que administran justicia de manera excepcional. Veamos:

ARTÍCULO 2o. TITULARIDAD DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA, FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN E INDEPENDENCIA DE LA ACCIÓN. <Apartes tachados INEXEQUIBLES, artículo CONDICIONALMENTE exequible> <Ver Notas del Editor*> <En lo relativo a las funciones jurisdiccionales entrará a regir a partir del 29 de junio de 2021* (Art. 265)> <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.
[...]

A la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial les corresponde ejercer la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos

los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley y **demás autoridades que administran justicia de manera temporal o permanente.** [negrita fuera del texto]

ARTÍCULO 239. ALCANCE DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA. <Artículo modificado por el artículo [61](#) de la Ley 2094 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitarán y resolverán los procesos que, por infracción al régimen disciplinario contenido en el presente estatuto, se adelanten contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley, **y demás autoridades que administran 'justicia de manera excepcional, temporal o permanente, excepto quienes tengan fuero especial.** [negrita fuera del texto]

Como corolario de lo anterior, se advierte entonces que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial son competentes para ejercer la acción disciplinaria respecto de las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales de manera excepcional²², como puede ser el caso de las autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales al interior de la Superintendencia de Industria y Comercio —en adelante SIC—.

Así las cosas, al discernir sobre las funciones jurisdiccionales y administrativas —inspección, vigilancia y control— de la Superintendencia de Industria y Comercio, esta colegiatura indicó lo siguiente:

Conforme a lo anterior, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial debe hacer énfasis en lo siguiente: un asunto son las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio y otra muy diferente son las funciones jurisdiccionales, las que, de forma excepcional, precisa y expresa, son otorgadas por el ordenamiento jurídico²³. En todo caso, las primeras —las de inspección, vigilancia y

²² Al respecto ver: Comisión Nacional de disciplina Judicial. Auto del 17 de junio de 2021, radicación n.º 110010102000 2020 00255 00, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

²³ «[...] La función de inspección consiste en la facultad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control; [...] La vigilancia hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada; [...] El control “en sentido estricto” corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones». Corte Constitucional. Sentencia C-851 de 2013. M. P. Mauricio González Cuervo.

control— corresponden a las propias funciones de las distintas superintendencias, en las que se adelantan actuaciones administrativas sancionatorias²⁴. Las segundas, además de la habilitación legal en los términos indicados a lo largo de esta providencia, la Superintendencia actúa como un juez, y todas sus funciones las ejerce a prevención o de forma concurrente con los demás jueces de la República²⁵.

Ahora bien, de cara al asunto *sub examine*, debe precisarse que, a los inspectores de policía, de conformidad con el artículo 198 de la ley 1801 de 2016²⁶, les corresponde «el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana». En ese sentido, las funciones atribuidas a estos servidores públicos son consideradas en principio como administrativas.

Sin embargo, debe destacarse que, de manera excepcional, los inspectores de policía ejercen función jurisdiccional en virtud de lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Política, «cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia, o una servidumbre», puesto que en estos escenarios profieren «materialmente actos de administración de justicia» y, en consecuencia, «ejercen función jurisdiccional y las providencias que dicten son actos jurisdiccionales». Así lo puso de presente la Corte Constitucional, en auto 1129 del 8 de junio de 2023²⁷ en el que precisó:

Por regla general, las actuaciones de los inspectores de policía, en su calidad de autoridades administrativas, tienen “*un carácter eminentemente administrativo; sus decisiones no son de carácter jurisdiccional [...] y su procedimiento es de naturaleza policivo*”.^[18]

15. Sin embargo, de forma excepcional los inspectores de policía ejercen función jurisdiccional en virtud de lo previsto en el

²⁴ «Definidas las funciones, de inspección vigilancia y control **como administrativas**, en los términos de la Constitución, resulta claro que su estructuración, finalidad, medios, efectos, formas institucionales y modalidades estructurales deben seguir los parámetros y definiciones que de manera explícita señala la Constitución». [Negrillas fuera de texto]. Corte Constitucional. Sentencia C-805 de 2006. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

²⁵ En un caso muy similar, la Corte Constitucional dijo lo siguiente: «En este sentido, la Superintendencia de Sociedades **actúa como un verdadero juez** durante el proceso concordatario, lo cual le fue permitido en atención a su conocimiento especializado y a su amplia experiencia en el área; con ello, Colombia se ubica dentro de la tendencia mundial hacia la desjudicialización de ciertos trámites que, por su importancia para la vida económica, requieren gran eficacia y agilidad». [Negrillas fuera de texto]. Corte Constitucional. Sentencia C-1143 de 2000. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

²⁶ “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.”

²⁷ Corte Constitucional. Auto 1129 del 8 de junio de 2023, expediente CJU-3978, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

artículo 116 de la Constitución Política.^[19] En particular, dichas autoridades ejercen tal función “*cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia, o una servidumbre*”,^[20] por lo que allí profieren “*materialmente actos de administración de justicia*” y, en consecuencia, “*ejercen función jurisdiccional y las providencias que dicten son actos jurisdiccionales*”.^[21]

16. En similar sentido se ha pronunciado la jurisprudencia del Consejo de Estado al señalar que:

“Los actos administrativos de las autoridades de policía son aquellos tendientes a la preservación del orden, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y las condiciones económicas de convivencia social, en tanto que los de naturaleza jurisdiccional son los que están encaminados a resolver los conflictos que surgen entre dos partes, como sucede con los amparos posesorios y de tenencia de bienes”.^[22]

Esta línea ha sido reiterada de antaño por la jurisprudencia constitucional, la cual ha delimitado los casos en los cuales los inspectores de policía desarrollan funciones jurisdiccionales.

Así, en sentencia T- 115 de 2004, la Corte Constitucional aseveró que las autoridades de policía cumplen funciones jurisdiccionales en materia de amparo de la posesión, tenencia o servidumbre. Veamos:

[...] en la generalidad de los casos analizados la Corporación ha sostenido, entonces, **que cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, tenencia o servidumbre las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y sus providencias, aunque no orgánicamente, sí materialmente, tienen carácter jurisdiccional** y por ello están excluidas del control ante la jurisdicción contenciosa²⁸. [Negrita fuera del texto original].

De igual forma, la sentencia T- 1104 de 2008 de la Corte Constitucional reiteró de manera fehaciente que en materia de posesión, tenencia o servidumbre los inspectores de policía ejercen funciones jurisdiccionales y, por tanto, sus decisiones no son susceptibles de los medios de control

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia T- 115 de 2004, M.P Jaime Córdoba Triviño.

contenciosos administrativos, por lo que sobre sus actos procede la acción de tutela contra providencias judiciales. Veamos:

[...] la jurisprudencia constitucional ha considerado de manera reiterada, que **cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia, o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dictan son actos jurisdiccionales**²⁹. [Negrita fuera del texto original].

En la misma línea decisonal, en la sentencia T- 146 de 2022, al resolver una acción de tutela relativa a la protección del derecho a la posesión proveniente de proceso policivo, la Corte Constitucional mantuvo la línea jurisprudencial, indicando que al resolver conflictos *inter partes* de naturaleza posesiva sus decisiones son actos jurisdiccionales. Veamos:

[...] Como se expuso, según la jurisprudencia constitucional, **en los procesos policivos que tienen como finalidad amparar la posesión o la tenencia, las autoridades de policía ejercen funciones jurisdiccionales pues resuelven conflictos *inter partes* y, en consecuencia, sus decisiones son actos de este tipo**³⁰. [Negrita fuera del texto original].

Teniendo en cuenta todo lo anterior, en los procesos adelantados por los inspectores de policía para amparar la posesión, tenencia o servidumbre se ejercen verdaderas funciones jurisdiccionales, como ocurre en el caso *sub examine*.

Así las cosas, procede esta corporación a desatar el recurso de apelación interpuesto por la quejosa, puesto que es clara la competencia de la Comisión para conocer de los procesos disciplinarios adelantados contra las autoridades que administran justicia de manera temporal o permanente, al amparo de las disposiciones de la Ley 734 de 2002 y Ley 1952 de 2019, en tratándose del análisis de un comportamiento omisivo que inició en vigencia

²⁹Corte Constitucional, Sentencia T- 1104 DE 2008, M.P Humberto Antonio Sierra Porto.

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia T- 146 de 2022, M.P Paola Andrea Meneses Mosquera.

del Código Disciplinario Único, pero continúa consumándose en vigencia del Código General Disciplinario.

7.2. Problema jurídico por resolver

En el marco de la competencia descrita y en estricta observancia de los **límites del recurso de apelación**³¹, la segunda instancia está habilitada «para revisar únicamente los aspectos impugnados y aquellos que resulten inescindiblemente vinculados al objeto de impugnación».

En ese sentido, «la apelación no debe convertirse en el instrumento a través del cual se pretenda probar suerte ante el juez superior, sino que solo debería acudir a ella en aquellos supuestos en los que existan elementos sólidos que den cuenta de que el juzgador de primera instancia incurrió en una equivocación»³².

Igualmente, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema explicó el alcance del recurso de apelación, el cual se circunscribe «a examinar los aspectos sobre los cuales se expresa inconformidad, estudio que podrá extenderse a los temas inescindiblemente vinculados al objeto de la censura, de ser necesario»³³.

Problema jurídico: ¿Debe revocarse la terminación anticipada dispuesta en favor del señor Yheison Augusto Henao Escobar en su calidad de inspector de policía de Murillo, por la presunta mora en el trámite del proceso policivo con radicado n.º 2015-001 actual n.º 001-2019?

³¹ Art. 234 de la Ley 1952 de 2019, aplicable por remisión normativa conforme al artículo 16 de la Ley 1123 de 2007

³² Corte Constitucional, Sentencia SU-418 de 2019, referencia: Expedientes T-6.695.535, T-6.779.435, T-6.916.634, T-7.028.230 y T-7.035.566 (acumulados), M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 4 de mayo de 2023, SP154-2023, radicado n.º 57366, M.P. Fabio Ospitia Garzón.

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial sostendrá la siguiente tesis: Si debe revocarse puesto que las circunstancias endógenas que justificarían la mora del funcionario en el período comprendido entre el 1° de febrero de 2022 – fecha de su posesión— y el 25 de octubre del mismo año, fecha en la que se repartió la querrela disciplinaria, no fueron suficientemente acreditadas por la providencia apelada.

7.2.1. El caso concreto

Recuérdese que la señora Lucy Franco Franco puso en conocimiento de la jurisdicción disciplinaria posibles comportamientos irregulares del inspector Yheison Augusto Henao, relacionados con una posible mora en emitir una decisión de fondo en el proceso policivo radicado n.° 2015-001 actual n.°001-2019.

Dentro de ese orden, la quejosa cuestionó, entre otras, que a pesar de haber efectuado requerimientos a la entidad policiva para que la misma emitiera una decisión de fondo, aun no se ha proferido decisión dentro del respectivo trámite y que los argumentos defensivos del disciplinado carecían de respaldo probatorio dentro de la actuación.

Lo primero que debe señalarse es que aparece acreditado dentro del expediente que, en efecto, el proceso policivo fue admitido el **7 de octubre de 2015**³⁴ y, desde ese entonces, no se ha adoptado una decisión definitiva dentro del asunto, a pesar de las actuaciones realizadas dentro del mismo, por lo que se predica una mora global de aproximadamente ocho (8) años.

³⁴ Folio 15 del archivo virtual 002QuejaAnexos.pdf

Sin embargo, esta colegiatura pudo constatar que el disciplinado se posesionó en el cargo de inspector de policía rural de Murillo el **1° de febrero de 2022**³⁵, fecha desde la cual el disciplinado asumió el asunto de la referencia.

También se observaron dentro del plenario sendas respuestas a derechos de petición³⁶ que fueron incoados por la quejosa frente al trámite, actuaciones que no desdibujan la mora presentada en el trámite policivo y que, de cara lo preceptuado por esta colegiatura, en materia de mora judicial —aplicable *mutatis mutandi* al caso examinado—, se traduce en un retardo compuesto, al no haberse resuelto de fondo el asunto y teniendo en cuenta que las actuaciones procesales resultan intrascendentes al tratarse de derechos de petición y no cuestiones que permitan resolver de fondo el asunto. Veamos:

- a) Retardo o negación *compuesta*: Se produce cuando el funcionario judicial profirió **algunas actuaciones procesales** en el lapso de demora, el cual superó el término legal o el «plazo razonable» para adoptar la decisión correspondiente; no obstante, las mismas resultaron intrascendentes en la actuación judicial, y no existe alguna razón de justificación³⁷.

Así las cosas, si bien es cierto que esta corporación ha admitido la posibilidad de que el funcionario judicial o autoridad administrativa que ejerce funciones jurisdiccionales —como ocurre en este caso— justifique la mora en causales exógenas o endógenas, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, también es cierto que estas deben estar ciertamente acreditadas con apoyo en el material probatorio recaudado en la actuación, ya que, de lo contrario, no se podría ordenar la terminación con fundamento en las simples manifestaciones del disciplinable.

³⁵ Archivo 012Anexo.pdf

³⁶ «C02PRUEBASAPORTADAS», «01primerainstancia», expediente digital

³⁷ Comisión nacional de Disciplina Judicial. Sentencia del 25 de enero de 2023, radicación n.º 520011102000 2015 00559 01. M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

Resulta palmario entonces que el disciplinado alegó causales de justificación afincadas en la alta carga laboral, la falta de recursos humanos suficientes para imprimirle celeridad a cada uno de los procesos que tiene a cargo, la multiplicidad de asuntos que efectivamente debe asistir, así como su complejidad, situaciones que se enmarcan en las llamadas razones de justificación endógenas y exógenas, sobre las cuales esta corporación precisó lo siguiente³⁸:

Así las cosas, para la jurisprudencia constitucional, postura acogida por esta Corporación, en el marco del proceso disciplinario del servidor judicial por «mora judicial», **se clasifican como razones de justificación endógenas**, las siguientes: «la complejidad del asunto, el tiempo promedio que demanda su trámite, el número de partes, el tipo de interés involucrado, las dificultades probatorias, el comportamiento procesal de los intervinientes, la diligencia de las autoridades judiciales»³⁹, entre otras.

Por otro lado, **las razones de justificación exógenas pueden corresponder a la excesiva carga, el** represamiento laboral, la efectiva producción de decisiones, el *sistema de turnos*⁴⁰, situaciones administrativas distintas al servicio activo⁴¹, circunstancias imprevisibles o ineludibles⁴², «la incidencia del trabajo colectivo dentro del cuerpo

³⁸ Ibidem.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 1994, referencia: expediente n.º 054, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-179 de 2021, referencia: expediente T-7.996.798, M.P. Alejandro Linares Cantillo. Del *sistema de turnos*, la Corte explicó lo siguiente: «Si se comprueba que se trata de mora judicial justificada, no existe violación de los derechos al debido proceso (en su faceta de obtener decisión sin dilaciones injustificadas y dentro del plazo razonable) y acceso a la administración de justicia, comoquiera que la dilación en la resolución del proceso no es imputable a la negligencia del tribunal de casación, sino a otras causas, por ejemplo, problemas estructurales de congestión judicial. Por estas razones, se niega el amparo de los mencionados, disponiendo que el actor se someta al sistema de turnos para recibir fallo. Sin embargo, excepcionalmente, “[cuando] se está ante la posible materialización de un daño cuyos perjuicios no puedan ser subsanados, se puede ordenar un amparo transitorio en relación con los derechos fundamentales comprometidos, mientras la autoridad judicial competente se pronuncia de forma definitiva en torno a la controversia planteada”. Esta medida de protección transitoria exige la verificación de los requisitos del perjuicio irremediable y la comprobación, por lo menos sumaria, de la efectiva titularidad del derecho pensional. Para tal efecto, con el fin de preservar el carácter residual y subsidiario del mecanismo constitucional y respetar la autonomía de la Sala de Casación Laboral para decidir sobre la existencia del derecho, el juez de tutela deberá abstenerse de hacer un juicio de fondo, minucioso o profundo sobre el cumplimiento de los requisitos legales que dan lugar al reconocimiento del derecho pensional, evitando una interferencia indebida en la esfera de competencia del tribunal de casación, y advirtiendo que el amparo transitorio obedece exclusivamente a la necesidad de precaver un perjuicio irremediable, únicamente por el tiempo que tarde el juez natural en resolver en definitiva la cuestión».

⁴¹ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, auto del 29 de septiembre de 2021, radicado n.º 110011102 000 2019 02102 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo

⁴² COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, auto del 7 de diciembre de 2022, radicado n.º 730011102 000 2018 00755 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo:

Con base en las posiciones adoptas por las Altas Cortes, traídas a colación, podrían enlistarse algunas de las causales que sirven para justificar la mora judicial, y otras que por el contrario evidencian su configuración. Reiterando que no se tratan de criterios universales, y que no son los únicos aceptados, pues cada caso

colegiado, y las dificultades y vicisitudes logísticas que tienen los negocios»⁴³ antes y durante su estudio.

Ahora bien, de las diferentes *razones de justificación exógenas*, la Comisión ha desarrollado «la efectiva producción de decisiones» con el objeto de aportar a «un factor objetivo que permite medir, si se quiere, el comportamiento de los funcionarios judiciales en lo que tiene que ver con la prontitud y celeridad de la justicia»⁴⁴.

En esa medida, tal y como lo precisó la apelante, se echa de menos un análisis minucioso de la providencia recurrida en torno a determinar, por ejemplo, el número total de procesos a cargo del funcionario, la complejidad de estos, certificación de personal de la inspección a su cargo, la efectiva evacuación de los asuntos a su cargo durante el período de mora, entre otras razones que estén debidamente acreditadas y certificadas por la autoridad competente, más allá de las alegaciones efectuadas por parte del disciplinado.

Si bien no se desconoce la situación administrativa que fue puesta de presente por el funcionario mediante la solicitud de apoyo elevada el 10 de agosto de 2022⁴⁵ y dirigida a la Secretaria de Gobierno de Armenia por parte del disciplinado, esta situación deja entrever con mayor claridad la falta de precisión de los asuntos a cargo del funcionario, el personal con que cuenta, así como los asuntos evacuados, necesarios para proferir una decisión de fondo en este asunto. Veamos lo que en su momento expuso el funcionario:

objeto de análisis permitirá establecer si la dilación se encuentra amparada en criterios razonables o no. Las causales hasta ahora advertidas son las siguientes:

Criterios que podrían justificar una presunta mora judicial	Criterios que acreditan la existencia de una mora judicial [injustificada]
Diligencia por parte del operador judicial	Indiligencia por parte del funcionario.
Complejidad del asunto	Omisión sistemática de los deberes por parte de los funcionarios
Problemas estructurales de exceso de carga laboral o congestión judicial / número de procesos a cargo	
Productividad del despacho	
Circunstancias imprevisibles o ineludibles	

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia T-804 de 2012, referencia: expediente T-3484877, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴⁴ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, auto del 1.º de junio de 2022, radicado n.º 1100101020002020 00083 00, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

⁴⁵ Folios 1. «SOLICITUDEAPOYO», «01PrimerInstancia», expediente digital.

[E]n atención a los múltiples requerimientos de la señora LUCY FRANCO FRANCO y demás personas que tramitan procesos en esta inspección dese el año 2015, solicito muy respetuosa y comedidamente se asigne personal jurídico y administrativo de apoyo para la inspección de policía rural de murillo, pues ante la renuncia de manera intempestiva del funcionario LUIS FERNANDO OCAMPO DIAS, para el mes de septiembre del 2021, me posesione del cargo el día 01 de febrero del 2022, sin embargo la falta de un proceso de empalme e inventario documental ha generado que el estudio de los procesos sea lento.

Dentro de ese contexto, la Comisión no desconoce que el disciplinario expresó sus necesidades e inconformidades con la autoridad administrativa en aras de que esta facilitara el capital humano y logístico para atender en debida forma las solicitudes incoadas por la quejosa y requeridas en otros asuntos.

Sin embargo, se requiere un esfuerzo investigativo de la primera instancia con el fin de determinar la configuración efectiva de las causales de justificación de la mora alegadas por el funcionario, por lo que esta colegiatura REVOCARÁ la decisión adoptada el 30 de marzo de 2023, proferida por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Quindío, por las razones antes expuestas.

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la decisión interlocutoria del 30 de marzo de 2023 por medio de la cual la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Quindío resolvió la terminación de la investigación disciplinaria adelantada contra el inspector de policía de Murillo, señor Yheison

Augusto Henao, para que se continúe la investigación disciplinaria de conformidad con las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO: EFECTUAR las notificaciones judiciales a que haya lugar indicando que contra esta decisión no procede recurso alguno. Para el efecto se debe enviar a los correos electrónicos de los intervinientes y del quejoso copia integral de la providencia notificada, en formato PDF no modificable. Se presumirá que el destinatario ha recibido la comunicación cuando el iniciador acuse recibo. En este caso se dejará constancia de ello en el expediente y se adjuntará una impresión del mensaje de datos y del respectivo acuse de recibo certificado por el servidor de la Secretaría Judicial.

TERCERO: DEVOLVER el expediente a la Comisión Seccional de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS

Presidenta

ALFONSO CAJIAO CABRERA

Vicepresidente

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA

Magistrado

CARLOS ARTURO RAMÍREZ VÁSQUEZ

Magistrado

MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO

Magistrado

JULIO ANDRÉS SAMPEDRO ARRUBLA

Magistrado

DIANA MARINA VÉLEZ VÁSQUEZ

Magistrada

EMILIANO RIVERA BRAVO

Secretario

