



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: John Jairo Morales Alzate

Bogotá D.C., diez (10) de julio de 2024

Número único: 11001-03-06-000-2024-00168-00.

Referencia: Conflicto negativo de competencias administrativas.

Partes: Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander y Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Regional de Instrucción de Santander.

Asunto: Autoridad competente para conocer de proceso disciplinario contra un árbitro del comité de reclamos de Ecopetrol.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificados por los artículos 2° y 19 de la Ley 2080 de 2021¹, respectivamente, procede a estudiar el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES²

1. El 14 de febrero de 2023³, el señor Andrés Cristancho Carvajal presentó ante la Gerencia de Instrucción Disciplinaria de Ecopetrol S.A., una queja en contra de los árbitros del comité de reclamos designados por Ecopetrol S.A. (Indeterminados), por presuntamente obstaculizar el trámite procesal de las reclamaciones conocidas por dicho órgano al no permitir la comparecencia del quinto árbitro (designado por el Ministerio del Trabajo), imponer arbitrariamente la inclusión de conceptos jurídicos dentro de las providencias y por negar la posibilidad de consignar observaciones en las actas elaboradas al interior del comité.

¹ «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción».

² La información que se relata en este acápite fue extraída de los documentos allegados al expediente del conflicto número 11001-03-06-000-2024-00168-00 que reposa en SAMAI.

³ SAMAI, Expediente digital. Índice 1. Capeta: 2Reparto y Radic_02 OneDrive_1_12-4-2(.rar) NroActua 1. Documento “QUEJA”. FL. 6-8.

2. El 6 de marzo de 2023⁴, la Gerencia de Instrucción Disciplinaria de Ecopetrol S.A. argumentó no ser competente para adelantar el proceso disciplinario contra los árbitros del comité de reclamos designados por Ecopetrol S.A. Lo anterior en virtud de que:

[E]l ejercicio de la función de administración de justicia a cargo de los árbitros del comité de reclamos, no tiene ninguna relación con los deberes, prohibiciones, funciones, actividades, omisiones o extralimitaciones que puedan llegar a ser objeto de reproche por parte de este despacho a los servidores públicos de Ecopetrol S.A., lo que de plano descarta la posibilidad de adelantar una actuación disciplinaria por estos hechos.

Teniendo en cuenta lo anterior, resolvió, en virtud del artículo 2.º de la Ley 1952 de 2019, poner en conocimiento de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander la denuncia presentada por el señor Cristancho Carvajal en contra de los árbitros del comité de reclamos designados por Ecopetrol S.A.

3. El 3 de mayo de 2023, a través de auto⁵, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander decidió avocar conocimiento y dar apertura a la etapa de indagación previa, bajo el radicado núm. 2023.00383.00(A).

4. El 5 de marzo de 2024⁶, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander declaró su falta de competencia para adelantar la actuación disciplinaria contra los árbitros designados por Ecopetrol S.A. en el comité de reclamos. En la misma decisión expuso las razones por las cuales considera que la autoridad competente es la Procuraduría General de la Nación y ordenó remitir a esa entidad la compulsa de copias. Asimismo, promovió conflicto negativo de competencias en caso de que la Procuraduría General de la Nación no avocaré competencia.

6. El 3 de abril de 2024, mediante oficio, la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander declaró su falta de competencia para conocer la queja presentada por el señor Cristancho Carvajal. Lo anterior, porque consideró que en virtud de la Ley 1952 de 2019 corresponde a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander asumir la competencia para el ejercicio de la acción disciplinaria respecto de árbitros del comité de reclamos de Ecopetrol S.A.

En el mismo oficio, elevó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el presente conflicto de competencias⁷.

⁴ SAMAI, Expediente digital. Índice 1. Capeta: 2Reparto y Radic_02 OneDrive_1_12-4-2(.rar) NroActua 1. Documento "QUEJA". FL.9-16.

⁵ SAMAI, Expediente digital. Índice 1. Capeta: 2Reparto y Radic_02 OneDrive_1_12-4-2(.rar) NroActua 1. Documento "006AutoindagacionPrevia". FL.1-4

⁶ SAMAI, Expediente digital. Índice 1. Capeta: 2Reparto y Radic_02 OneDrive_1_12-4-2(.rar) NroActua 1. Documento "010Autoquedclarafaltadecompetencia". FL.1-6

⁷ SAMAI, Expediente digital. Índice 1. Capeta: 2Reparto y Radic_02 OneDrive_1_12-4-2(.rar) NroActua 1. Documento "2024-3550088 Conflicto Negativo".

II. ACTUACIÓN PROCESAL

La Secretaría de la Sala fijó el edicto núm. 163 por el término de cinco días, contados desde el 9 de mayo hasta el 16 de mayo de 2024, para la presentación de alegatos o consideraciones por parte de las autoridades involucradas y las personas interesadas en el trámite del conflicto. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado en su inciso 3° por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021.

Mediante informe secretarial se dejó constancia sobre la comunicación del inicio de este trámite a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander, a la Procuraduría General de la Nación, a la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander y al Señor Andrés Cristancho Carvajal. Adicionalmente, en el mismo informe se indicó que las autoridades involucradas y los terceros interesados no presentaron consideraciones a la Sala.

Dentro del término de fijación, según informe secretarial del 17 de mayo de 2024⁸, las autoridades involucradas y particulares interesados guardaron silencio.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

a. Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander

La Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander no presentó sus consideraciones a la Sala. No obstante, los argumentos sobre los que sustenta su falta de competencia pueden ser extraídos del Auto del 5 de marzo de 2024, mediante el cual remitió el asunto a la Procuraduría General de la Nación.

En dicha oportunidad manifestó que, por disposición constitucional del artículo 257A, su competencia se restringe a los procesos disciplinarios en contra de funcionarios y empleados de la Rama Judicial, así como aquellos que deben adelantarse en contra de los abogados por las faltas disciplinarias que cometan en el ejercicio de su profesión, mientras la ley no entregue esta última competencia a los colegios de abogados.

Señaló, que la competencia atribuida por el Código General Disciplinario para conocer de disciplinarios contra particulares que administren permanente o transitoriamente justicia, es contraria a la norma constitucional. Conforme lo anterior, expuso:

⁸ SAMAI, Expediente digital. 9_ALDESPACHOPOR_InformeSecretarialRa_20240517155033.

En ese sentido, para la suscrita no puede darse aplicación en este caso al inciso 6° del artículo 2° de la Ley 1952 de 2019 ni al artículo 239 ibidem, respecto de la competencia para investigar disciplinariamente a particulares que administren justicia, de manera transitoria u ocasional, pues estas disposiciones, itérese, resultan contrarias a la cláusula general de competencia que consagró el Constituyente en el artículo 257A para la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus respectivas seccionales.

La Comisión Seccional concluyó que en virtud del artículo 92 de la Ley 1952 de 2019 corresponde a la Procuraduría General de la Nación adelantar los procesos disciplinarios contra los particulares que adelanten funciones jurisdiccionales de manera transitoria.

b. Procuraduría Regional de Instrucción de Santander

La Procuraduría Regional de Instrucción de Santander no presentó sus alegatos durante el término fijado por la Sala para ello. Sin embargo, las consideraciones sobre su competencia pueden ser extraídas del Auto del 14 de febrero de 2023, mediante el cual propuso el presente conflicto de competencias.

En el citado proveído, la Procuraduría manifestó que según el inciso 6.° del artículo 2.° del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) corresponde a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales ejercer la acción disciplinaria contra los particulares y autoridades que administren justicia de manera temporal o permanente.

Así mismo, señaló lo siguiente:

En dicho compendio normativo (Ley 1952 de 2019), dentro del título XI denominado "Régimen de los Funcionarios de la Rama Judicial", se establece de manera categórica y específica la competencia para investigar y disciplinar a las autoridades que administren justicia de manera excepcional, temporal o permanente de manera exclusiva a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus Comisiones Seccionales así:

"(...) Artículo 239. Alcance de la función jurisdiccional disciplinaria. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitarán y resolverán los procesos que, por infracción al régimen disciplinario contenido en el presente estatuto, se adelanten contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforma esta ley, y demás autoridades que administran justicia de manera excepcional, temporal o permanente, excepto quienes tengan fuero especial. (...)"

Artículo 240. Titularidad de la acción disciplinaria. La acción jurisdiccional corresponde al Estado y se ejerce por la Comisión Nacional de Disciplina

Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. (...)"

Por lo anterior, considera que debe tenerse en cuenta la normativa señalada, la cual dispone que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales ejercen acciones disciplinarias contra funcionarios y empleados judiciales de la Fiscalía y también contra particulares disciplinables que administren justicia de manera permanente o transitoria.

IV. CONSIDERACIONES

1. Regla especial de competencia en los procesos disciplinarios.

Los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades que deban conocer de una actuación disciplinaria, en cualquiera de las instancias se regulan en el artículo 99 de la Ley 1952 de 2019⁹, norma especial sobre la materia, que dispone:

ARTÍCULO 99. CONFLICTO DE COMPETENCIAS. El funcionario que se considere incompetente para conocer de una actuación disciplinaria deberá expresarlo remitiendo el expediente en el estado en que se encuentre, en el menor tiempo posible, a quien por disposición legal tenga atribuida la competencia.

Si el funcionario a quien se remite la actuación acepta la competencia, avocará el conocimiento del asunto; en caso contrario, lo remitirá al superior común inmediato, con el objeto de que éste dirima el conflicto. El mismo procedimiento se aplicará cuando ambos funcionarios se consideren competentes.

El funcionario de inferior nivel, no podrá promover conflicto de competencia al superior, pero podrá exponer las razones que le asisten y aquel, de plano, resolverá lo pertinente.

En el presente asunto, no aplica la citada disposición debido a que las autoridades a las que concierne el conflicto planteado, esto es, la Procuraduría General de la Nación – Regional de Instrucción de Santander, y Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander, **no tienen un superior común**.

Ante la imposibilidad de aplicar la norma especial, es necesario acudir a las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo general contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), en particular, aquellas que establecen la competencia y el procedimiento para dirimir los conflictos de competencia que puedan surgir entre dos o más autoridades.

⁹ «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».

2. Regla general de resolución de los conflictos de competencia administrativa

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», cuyas «reglas generales»¹⁰ están reguladas en el capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021¹¹, conforme el cual:

Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto.

Con base en las normas transcritas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

¹⁰ Ley 1437 de 2011. Artículo 34. «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PRINCIPAL. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código».

¹¹ Ley 2080 de 2021 «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción».

i) Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación;

En este caso, la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander han negado tener competencia para conocer la queja disciplinaria presentada en contra de los árbitros del comité de reclamos designados por Ecopetrol S.A. (indeterminados), por presuntamente obstaculizar el trámite procesal de las reclamaciones conocidas por dicho órgano, además de supuestamente, realizar maniobras para evitar la comparecencia del quinto árbitro (designado por el Ministerio del Trabajo), imponer la inclusión de conceptos jurídicos dentro de las providencias y por negar la posibilidad de consignar observaciones en las actas elaboradas al interior del comité.

ii) Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

En el presente asunto, las dos autoridades en conflicto son del orden nacional, a saber: la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander, y la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander.

iii) Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta.

Sobre la naturaleza del asunto, es de advertir que el conflicto negativo de competencias en estudio involucra una autoridad que, de ser declarada competente, ejercería una función jurisdiccional (Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander), mientras que la otra, en el mismo evento, ejercería función administrativa¹² (Procuraduría Regional de Instrucción de Santander).

Sobre los conflictos de competencia entre una autoridad que cumple función jurisdiccional y otras que cumplen función administrativa, la Sala ha manifestado las siguientes consideraciones¹³:

- De una parte, ha precisado que un conflicto de tal naturaleza no es un conflicto entre jurisdicciones, ni un conflicto de competencias entre autoridades que ejerzan (todas) función judicial, caso en el cual sería la Corte Constitucional la autoridad competente, en ejercicio de la función prevista en el artículo 241

¹² La Ley 2094 de 2021 en su artículo 1° otorgó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, lo cual fue replicado en sus artículos 54, 73 y 74 que modificaron los artículos 2°, 238A, 265 de la Ley 1952 de 2019. Sin embargo, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-30 de 2023 declaró la inexequibilidad de las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación atribuidas por las referidas normas.

¹³ Decisión del 25 de enero de 2023 radicación 2022-211; Decisión del 20 de septiembre de 2022 radicación 2022-00130; entre otras.

numeral 11, de la Constitución Política¹⁴, modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015.

- En atención a lo anterior, y pese a las funciones jurisdiccionales de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial conferidas por el artículo 257A de la Constitución Política, también ha señalado la Sala,¹⁵ que una de las garantías del debido proceso es que la autoridad que adelanta la actuación sea competente. En el presente caso las autoridades en conflicto han negado simultáneamente su competencia para adelantar la actuación disciplinaria, por lo que resulta imprescindible que la Sala decida dicho conflicto negativo, pues la indefinición de la autoridad competente o la duda sobre la misma afecta los derechos fundamentales constitucionales de cualquier sujeto sometido al *jus puniendi* estatal.

En consecuencia, resulta un imperativo constitucional y legal que la Sala de Consulta y Servicio Civil resuelva el conflicto negativo de competencias planteado, en atención al expreso mandato de los artículos 29, 236 y 237 de la Carta Política, así como de los artículos 3°, 39 y 112 del CPACA, y de los artículos 2° y 93 de la Ley 1952 de 2019.

Visto lo anterior, la Sala ha considerado¹⁶ que, en ejercicio de su función legal, mantiene la competencia para resolver este tipo de controversias. Lo anterior, en la medida en que, primero, por disposición del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, «las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, [...] evitarán decisiones inhibitorias [...]», y, segundo, en este tipo de casos, para identificar la autoridad que sea competente, debe agotarse el respectivo análisis de fondo.

Así las cosas, se reitera, la Sala en el marco de sus funciones, está llamada y es su deber constitucional y legal, estudiar de fondo el asunto, con el fin de decidir cuál es la autoridad competente para continuar la actuación disciplinaria, lo que implica realizar el análisis del marco jurídico pertinente.

¹⁴ Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

[...]

11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

[...] [Resalta la Sala]

¹⁵ Decisión del 25 de enero de 2023 radicación 2022-211; decisión del 20 de septiembre de 2022 radicación 2022-00130; entre otras.

¹⁶ Decisión del 18 de septiembre de 2014 (radicación 2014-00168); decisión del 16 de mayo de 2018, radicación 2017-00200; decisión del 18 de junio de 2019, radicación 2019-00063, entre otras.

3. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»¹⁷.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

4. Aclaración Previa

El artículo 39 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2011, le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades frente a las cuales se dirige la competencia.

Las eventuales alusiones que se haga a los aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, si así corresponde, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

5. Síntesis del conflicto y problema jurídico

La Sala debe establecer cuál es la autoridad competente para conocer de la queja presentada en contra los árbitros del comité de reclamos designados por Ecopetrol S.A.

¹⁷La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1º de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

(indeterminados), por, presuntamente, obstaculizar el trámite procesal de las reclamaciones conocidas por dicho órgano al no permitir la comparecencia del quinto árbitro (designado por el Ministerio del Trabajo), al supuestamente imponer la inclusión de conceptos jurídicos dentro de las providencias y por negar la posibilidad de consignar observaciones en las actas elaboradas al interior del comité.

La Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Santander señaló que la competencia atribuida por el Código General Disciplinario para conocer de disciplinarios contra particulares que administren permanente o transitoriamente justicia, es contraria al artículo 257ª constitucional.

Por su parte, la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander manifestó que, de conformidad con el inciso 6.º del artículo 2.º del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), corresponde a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales ejercer la acción disciplinaria contra los particulares y autoridades que administren justicia de manera temporal o permanente.

Para resolver el problema jurídico la Sala analizara:

- i) Arbitraje en derecho laboral.
- ii) Naturaleza de las funciones de los árbitros.
- iii) La competencia de la extinta Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura frente a particulares que transitoria u ocasionalmente administran justicia.
- iv) Funciones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de sus comisiones seccionales frente a los particulares que administran justicia de manera ocasional o transitoria. Reiteración.
- v) El régimen disciplinario de los particulares que administran justicia de manera ocasional o transitoria con posterioridad a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Reiteración.
- vi) El régimen disciplinario de los particulares que ocasional o transitoriamente administran justicia con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.
- vii) La competencia disciplinaria de los conciliadores de conformidad con la Ley 2220 de 2022.
- viii) Conclusiones sobre régimen jurídico aplicable.
- ix) El caso concreto.

6. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

6.1. Arbitraje en derecho laboral

El arbitraje es una figura procesal que constituye un mecanismo alternativo de solución de conflictos, heterocompositivo, regido por el principio de voluntariedad o de libre

habilitación, de carácter temporal y excepcional. En Colombia, el arbitramento encuentra sustento constitucional en el inciso quinto del artículo 116 de la constitución.

ARTICULO 116¹⁸. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar y la Jurisdicción Agraria y Rural.

El órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural será la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo de Estado en los términos del artículo 237 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

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

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley. [Resalta la Sala]

La jurisprudencia constitucional ha sido consistente en señalar que, en virtud del carácter excepcional del arbitraje, este no puede versar sobre derechos indisponibles o irrenunciables, es decir, derechos no sujetos a transacción. Específicamente, en materia laboral se entiende que el arbitraje está permitido, siempre y cuando no verse sobre el conjunto mínimo de los derechos de los trabajadores. La Corte Constitucional enunció algunas de las materias que se consideran derechos mínimos de los trabajadores y, por lo tanto, no pueden ser sometidos a la justicia arbitral:

A este respecto, no puede olvidarse que además de las referidas garantías al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, existe una serie de principios mínimos, relativos al reconocimiento de la igualdad de oportunidades para los trabajadores; la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; la estabilidad en el empleo; la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; la atribución de facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos; la aplicación de la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la interpretación de las fuentes formales de derecho; y la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, entre otros¹⁹.

No obstante, las limitaciones temáticas del arbitraje en materia laboral, este está permitido en la legislación colombiana. De hecho, la legislación laboral prevé dos tipos

¹⁸ Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 3 de 2002 y por el artículo 1 del Acto Legislativo 3 de 2023.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-330 del 2000.

de arbitramento: el arbitramento obligatorio y el arbitramento voluntario. Las dos figuras fueron expuestas por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

La legislación laboral prevé dos tipos de arbitramento: (i) el arbitramento obligatorio y (ii) el arbitramento voluntario.

[...]

El arbitramento obligatorio esta instituido para la resolución de aquellas reivindicaciones con fines económicos y profesionales que pueden surgir entre los trabajadores con ocasión de la labor que les ha sido encomendada, los cuales se han denominado por la doctrina como conflictos económicos o de intereses. Estos tienen como propósito acrecentar un derecho existente o crear uno nuevo. Es importante destacar que la diferencia existente entre la naturaleza de los conflictos económicos que deben ser solucionados por medio del tribunal de arbitramento obligatorio y los conflictos jurídicos que se resuelven mediante tribunal de arbitramento voluntario, implica que se les de un tratamiento normativo diferente, pues en el primer caso, la decisión que ha de tomarse se basa en criterios de justicia material por ser una decisión que involucra aspectos económicos de las partes, en cambio, en el segundo, el litigio ha de resolverse en derecho, al ser una diferencia en la aplicación de una norma legal o convencional.

[...]

Este arbitramento [arbitraje voluntario], a diferencia del anterior, busca la solución de “los conflictos surgidos por razón de su vínculo”, es decir de aquellas controversias que se originen directamente en el contrato de trabajo. Este tipo desacuerdos se denominan conflictos jurídicos, los cuales versan sobre la interpretación de un derecho ya existente²⁰.

Para cualquiera de las modalidades de arbitramento en materia laboral, los árbitros que conformen el tribunal de arbitramento tienen las funciones que se estudian en el siguiente acápite y profieren un laudo arbitral que dirime el conflicto sometido a su decisión. Respecto a los efectos del laudo arbitral en caso del arbitraje voluntario, estos estaban regulados por el artículo 140 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, y por su parte, los efectos del laudo voluntario estaban regulados por el artículo 461 del Código Sustantivo del Trabajo. Sin embargo, ambos preceptos normativos fueron derogados por la expedición de la Ley 1563 de 2012 y hoy los efectos del laudo arbitral, en ambos casos, se regulan por esa normativa.

6.2. Naturaleza de las funciones de los árbitros

El artículo 116 de la Constitución señala cuales autoridades administran justicia, dentro de las que se enuncian, a los árbitros, como «particulares investidos transitoriamente de la función de administrar justicia» los cuales están «habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley».

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-330 del 2012.

Sobre la naturaleza de los árbitros, la Sección Tercera ha considerado²¹:

Ahora bien, el inciso 4 del artículo 116 de la C.P. prevé que los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la Ley. En consecuencia, cuando los árbitros transitoriamente son investidos para administrar justicia, ejercen función jurisdiccional por ministerio de la Constitución y de la Ley, habilitados mediante un acuerdo de voluntades, contenido en un contrato o compromiso o en una cláusula compromisoria. La doctrina ha considerado el arbitraje como “la institución de justicia privada gracias a la cual se sustrae de las jurisdicciones de derecho común, para ser resueltos por individuos revestidos para el caso, de la misión de juzgar”. La Ley favorece su existencia, en el entendido de que, para confiar a los árbitros la misión de resolver un conflicto, se debe ostentar la libre disposición de los derechos, lo cual supone la capacidad general o jurídica y especial o la legitimación en el caso particular y el poder o facultad legal o convencional según la naturaleza del derecho. [se resalta]

La Ley 1563 de 2012, «[P]or medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones», en su artículo 1.º define la labor del arbitraje, en los siguientes términos:

Artículo 1º. Definición, modalidades y principios. El arbitraje es un mecanismo alternativo de solución de conflictos mediante el cual las partes defieren a árbitros la solución de una controversia relativa a asuntos de libre disposición o aquellos que la ley autorice.

El arbitraje se rige por los principios y reglas de imparcialidad, idoneidad, celeridad, igualdad, oralidad, publicidad y contradicción.

El laudo arbitral es la sentencia que profiere el tribunal de arbitraje. El laudo puede ser en derecho, en equidad o técnico.

En los tribunales en que intervenga una entidad pública o quien desempeñe funciones administrativas, si las controversias han surgido por causa o con ocasión de la celebración, desarrollo, ejecución, interpretación, terminación y liquidación de contratos estatales, incluyendo las consecuencias económicas de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades excepcionales, el laudo deberá proferirse en derecho.

Por su parte, el artículo 7.º de la misma Ley señala los requisitos que deben cumplir las personas que aspiren ser árbitros:

Artículo 7º. Árbitros. Las partes determinarán conjuntamente el número de árbitros, que siempre será impar. Si nada se dice al respecto, los árbitros serán tres (3), salvo en los procesos de menor cuantía, caso en el cual el árbitro será único.

²¹ Entre otras, Consejo de Estado, Sección Tercera del 12 de mayo de 2011. Rad. 201111001-03-26-000-2009-00118-00(37787).

El árbitro debe ser colombiano y ciudadano en ejercicio; no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, ni estar inhabilitado para ejercer cargos públicos o haber sido sancionado con destitución.

En los arbitrajes en derecho, los árbitros deberán cumplir, como mínimo, los mismos requisitos exigidos para ser magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial, sin perjuicio de las calidades adicionales exigidas por los reglamentos de los centros de arbitraje o por las partes en el pacto arbitral.

El artículo 8.º menciona que los árbitros serán designados por sorteo de la correspondiente lista del respectivo centro de arbitraje.

6.3. La competencia de la extinta Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura frente a particulares que transitoria u ocasionalmente administran justicia

Antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales, la competencia para disciplinar a los particulares que de manera ocasional o transitoria ejercían función jurisdiccional se encontraba en la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales. Así, el artículo 111 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996, había dispuesto lo siguiente:

ARTÍCULO 111. ALCANCE. 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.** [Se resalta]

En el mismo sentido, el artículo 193 del antiguo Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002, preceptuaba que la función jurisdiccional disciplinaria se encargaría de los siguientes asuntos:

ARTÍCULO 193. ALCANCE DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitan y resuelven los procesos que, por infracción al régimen disciplinario contenido en el presente estatuto, se adelanten contra **quienes ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional**, excepto quienes tengan fuero especial. [Se resalta]

No obstante lo anterior, mediante la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 2 de 2015 se suprimió de manera tácita la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y en su lugar se creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, con lo cual además se adoptó un nuevo modelo de disciplina en la Rama Judicial.

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-373 de 2016, declaró exequible el artículo 19 del acto legislativo en mención, el cual quedó incorporado a la Constitución Política como artículo 257A. Frente a lo anterior, la Sala, en el Concepto 2415, del 20 de agosto de 2019, señaló:

[...] la Sentencia C-373-16 declaró exequible el artículo 19 del AL 02/15, el cual quedó incorporado como artículo 257A de la Constitución Política. De tal manera que, **si bien operó la derogatoria tácita de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria** como efecto del artículo 15 del AL 02/15, **dicha sala debió continuar en ejercicio de la función disciplinaria hasta cuando**, de acuerdo con el artículo 19 del mismo AL 02/15 -artículo 257A de la Constitución Política- **sea integrada la Comisión Nacional de Disciplina Judicial**. [Se resalta].

En tal virtud, la entrada en funcionamiento del nuevo modelo institucional quedó sujeto a la designación y posesión de los magistrados que integrarían la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, lo cual ocurrió en diciembre de 2020, con la elección de los siete magistrados que la integran, quienes se posesionaron de sus cargos el 13 de enero del 2021.

6.4. Funciones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de sus comisiones seccionales frente a los particulares que administran justicia de manera ocasional o transitoria. Reiteración²².

Sobre las funciones asignadas a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus comisiones seccionales, el artículo 257A de la Carta Política, adicionado por el artículo 19 del Acto Legislativo 2º de 2015, dispone, en lo pertinente:

ARTICULO 257A. <Artículo "adicionado" por el artículo del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre **los funcionarios y empleados de la Rama Judicial**.

[...]

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.

²² Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de septiembre de 2023, exp. 11001-03-06-000-2023-00072-00.

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 1o. 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.** (Resalta la Sala)²³.

De acuerdo con la norma expuesta, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial sustituyó a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en cuanto al ejercicio de la función disciplinaria sobre los funcionarios judiciales y los abogados, en ejercicio de su profesión. Adicionalmente, la citada norma le asignó al nuevo órgano la función jurisdiccional disciplinaria respecto de los empleados de la Rama Judicial (quienes antes eran disciplinables por sus respectivos superiores jerárquicos, conforme al artículo 115 de la Ley 270 de 1996).

En consecuencia, en la actualidad y como lo ha señalado la Sala en reiteradas oportunidades²⁴, desde que empezaron a operar (13 de enero de 2021), la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales tienen competencia exclusivamente para investigar y sancionar disciplinariamente a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, y a los abogados en ejercicio de su profesión.

Lo anterior por cuanto las citadas normas constitucionales establecen de manera taxativa un mandato superior, y **no facultan al Congreso de la República para atribuirle funciones adicionales** a dichos organismos de la Rama Judicial.

²³ Vale la pena precisar que la Corte Constitucional, en las Sentencias C-373 de 2016 y C-112 de 2017, declaró exequibles las normas que regulan la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y el régimen de transición para su entrada en funcionamiento.

²⁴ Así lo ha establecido de manera reiterada esta Sala, entre otras, en la siguiente decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2022. Radicación número 11001-03-06-000-2022-00260 (C).

En consecuencia, la Sala de Consulta y Servicio Civil concluye que, en principio, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus respectivas seccionales no tienen competencia disciplinaria en relación con particulares investidos ocasional o transitoriamente para ejercer la función judicial, pues se trata de particulares que ejercen temporalmente función pública y el artículo 257A no los incluye dentro de los sujetos disciplinados por esta Corporación.

Lo anterior, a excepción de los procesos disciplinarios que conozca la Comisión y sus seccionales de conformidad con el régimen transitorio previsto en el parágrafo del mismo artículo 257A constitucional, que le atribuyó a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial la competencia para asumir los procesos disciplinarios iniciados por la Sala Jurisdiccional Disciplinara del Consejo Superior de la Judicatura. Esto es, para continuar con los procesos disciplinarios ya iniciados por el Consejo Superior de la Judicatura (Sala Jurisdiccional Disciplinaria) y los consejos seccionales al momento de la entrada en vigencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

En esa medida, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales debieron asumir los procesos disciplinarios que el Consejo Superior de la Judicatura (Sala Jurisdiccional Disciplinaria) y los consejos seccionales adelantaban contra particulares que ejercían la función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional, de acuerdo con lo previsto en el artículo el artículo 111 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

No obstante, dado el carácter transitorio de estas últimas facultades, debe indicarse que, con posterioridad al 13 de enero de 2021, no le compete a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial o a sus comisiones seccionales iniciar nuevos procesos sobre asuntos diferentes a las conductas o presuntas faltas disciplinarias cometidas por empleados y funcionarios judiciales y abogados en el ejercicio de su profesión.

Así las cosas, de acuerdo con lo expuesto, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales se encuentran a cargo de lo siguiente:

- i) La función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios judiciales y empleados de la Rama Judicial;
- ii) La función jurisdiccional disciplinaria frente a las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión, salvo que esta función se atribuya por la ley a un Colegio de Abogados;
- iii) Los procesos disciplinarios adelantados al 13 de enero de 2021, por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, incluidos aquellos contra particulares que administran justicia de manera ocasional o transitoria.

6.5. El régimen disciplinario de los particulares que administran justicia de manera ocasional o transitoria con posterioridad a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Reiteración²⁵.

Como se analizó, el artículo 111 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, Ley 270 de 1996 y el artículo 193 de la Ley 734 de 2002 le otorgaban competencia a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales para que examinara y sancionara las faltas de los particulares que ejercían la función judicial de manera ocasional o transitoria. Sin embargo, dichas normas no resultan aplicables con posterioridad al 13 de enero de 2021, fecha en la cual las mencionadas salas disciplinarias desaparecieron y entró en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales.

Lo anterior se desprende, por un lado, de la desaparición de la autoridad a la cual las normas legales le otorgaban competencia, esto es, a las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y, por otro, debido al criterio taxativo de las funciones otorgadas por el artículo 257A a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus comisiones seccionales, la cual no incluye la competencia para disciplinar a particulares que ejercen funciones públicas, como los particulares que ejercen la función judicial de manera ocasional o transitoria.

Así las cosas, la Sala observa que a partir del 13 de enero de 2021 la competencia para disciplinar a los mencionados particulares que administraban justicia se trasladó a la Procuraduría General de la Nación. Inicialmente, en virtud de la competencia general que le otorgaba la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) para conocer y sancionar las faltas disciplinarias de los particulares disciplinables.

Así, el artículo 53 de la mencionada ley indica quienes son considerados como particulares disciplinables:

ARTÍCULO 53. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; **también a quienes ejerzan funciones públicas**, de manera permanente o **transitoria, en lo que tienen que ver con estas**, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. [Se resalta]

Por su parte, el artículo 75 del Código Disciplinario Único señala que la Procuraduría General de la Nación es la única competente para disciplinar a los particulares:

²⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de septiembre de 2023, exp. 11001-03-06-000-2023-00072-00.

ARTÍCULO 75. Competencia por la calidad del sujeto disciplinable. Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y por servicios, disciplinar a sus servidores o miembros.

El particular disciplinable conforme a este código lo será exclusivamente por la Procuraduría General de la Nación, salvo lo dispuesto en el artículo 59 de este código, cualquiera que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión. [...]. [Se resalta].

Posteriormente, la competencia disciplinaria en relación con los particulares investidos de manera ocasional o transitoria para administrar justicia quedó sujeta a las reglas del nuevo Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, de la forma que pasa a explicarse.

6.6. El régimen disciplinario de los particulares que ocasional o transitoriamente administran justicia con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019. Reiteración²⁶

La Ley 1952 del 28 de enero de 2019 (Código General Disciplinario), modificada por la Ley 2094 de 2021, entró a regir casi en su totalidad a partir del 29 de marzo de 2022, salvo su artículo 7º, cuya vigencia quedó diferida a 30 meses posteriores a la promulgación de la Ley 2094 de 2021²⁷.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la mayor parte de las disposiciones del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), el 29 de marzo de 2022, el legislador procuró ampliar la competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de sus respectivas comisiones seccionales, para investigar disciplinariamente a las autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales de manera excepcional, ya sea permanente o transitoriamente, y los particulares que ejercen la función judicial de forma ocasional o transitoria.

²⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de septiembre de 2023, exp. 11001-03-06-000-2023-00072-00.

²⁷ El artículo 75 de la Ley 2094 de 2021, promulgada el 29 de junio de 2021, dispuso lo siguiente: ARTÍCULO 73. Modifícase el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 265. Vigencia y derogatoria. Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la Ley 1952 de 2019, que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este período conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002, con sus reformas. Deróguese el artículo 248 de la Ley 1952 de 2019 y deróguese la referencia a las palabras “y la consulta” que está prevista en el numeral 1 del artículo 59 de la ley 1123 de 2007.

Los regímenes especiales en materia disciplinaria y las norma relacionadas con la Comisión de Ética del Congreso conservarán su vigencia. PARÁGRAFO 1o. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> <Ver Notas del Editor> El artículo 1 de la presente Ley, relativo a las funciones jurisdiccionales entrará a regir a partir de su promulgación.

Así, el inciso quinto del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 establece lo siguiente:

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

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** [Se resalta].

Por su parte, el artículo 239 de la mencionada ley reguló el alcance de la función jurisdiccional disciplinaria, de la siguiente forma:

Artículo 239 (modificado por el artículo 61 de la Ley 2094 de 2021). **Alcance de la función jurisdiccional disciplinaria.** Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitarán y resolverán los procesos que, por infracción al régimen disciplinario contenido en el presente estatuto, se adelanten contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley, y **demás autoridades que administran justicia de manera excepcional, temporal o permanente**, excepto quienes tengan fuero especial.

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

A su turno, el artículo 240 dispuso lo siguiente en cuanto a la titularidad de la acción jurisdiccional disciplinaria:

ARTÍCULO 240. (Modificado por el artículo 62 de la Ley 2094 de 2021) Titularidad de la acción disciplinaria. La acción jurisdiccional corresponde al Estado y se ejerce por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. [...].

Así las cosas, al tenor de lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 2º y los artículos 239 y 240 de la Ley 1952 de 2019, modificados por la Ley 2094 de 2021, antes citados, podría señalarse, en principio, que los procesos disciplinarios en contra de particulares que administran justicia de manera transitoria u ocasional, como los conciliadores, deben ser adelantados en ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, cuya titularidad corresponde a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las comisiones seccionales.

No obstante, se observa que las nuevas competencias disciplinarias asignadas por los artículos 2º y 239 de la Ley 1952 de 2019 a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las comisiones seccionales de disciplina judicial, frente a los particulares que administran justicia de manera transitoria u ocasional, resultan incompatibles con lo dispuesto en el artículo 257A de la Constitución Política, adicionado por el artículo 19 del Acto Legislativo de 2015.

Lo anterior por cuanto las citadas normas constitucionales establecen un mandato superior que determina, puntualmente, que dichas comisiones ejercerán la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y los abogados en ejercicio de su profesión, salvo que esa función se atribuya por ley a un Colegio de Abogados. Además, las referidas normas **no facultan al Congreso de la República para atribuirle funciones adicionales** a dichos organismos de la Rama Judicial.

Lo anterior requiere ser resuelto realizando una interpretación de la Ley 1952 de 2019 conforme a la Constitución Política, esto es, acorde con las competencias constitucionales atribuidas por el artículo 257A a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus seccionales, la cual no incluye la facultad de disciplinar a los particulares disciplinables por el Código General Disciplinario, excepto en el caso de los abogados.

En esa medida, debe acudirse a las normas generales que contiene el nuevo Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, frente a la competencia para disciplinar a particulares que ejercen funciones públicas. En ese sentido, el artículo 69 de la Ley 1952 de 2019 indicó:

El régimen disciplinario **para los particulares** comprende la determinación de los sujetos disciplinables, las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses, y el catálogo especial de faltas imputables a los mismos. [Se resalta]

Por su parte, el artículo 70 de la mencionada ley indicó que el régimen disciplinario de los particulares será el contenido en el Código General Disciplinario:

ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

[...]

Se entiende que ejerce función pública aquel **particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado**. No serán disciplinables aquellos particulares

que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. [...]. [Se resalta].

Por su parte, el artículo 92 de la citada ley señaló, en cuanto a la competencia para investigar y sancionar a particulares disciplinables, que sería de la Procuraduría General de la Nación y las personerías, así:

ARTÍCULO 92. Competencia por la calidad del sujeto disciplinable. Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y por servicios, disciplinar a sus servidores o miembros.

El particular disciplinable conforme a este código lo será por la Procuraduría General de la Nación y las personerías, salvo lo dispuesto en el artículo 76 de este código, cualquiera que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión. [Se resalta].

Así las cosas, es posible señalar que, de conformidad con el nuevo Código General Disciplinario, la competencia para investigar y sancionar a los particulares disciplinables recae en la Procuraduría General de la Nación y en las personerías, según lo dispone el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019.

6.7.La competencia disciplinaria contra los árbitros de conformidad con la Ley 1563 de 2012

Para el presente asunto es importante analizar que los árbitros se encuentran sometidos en sus funciones a la Ley 1563 de 2012 (Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones), el cual contiene disposiciones sobre el régimen disciplinario aplicable. Así su artículo 19 establece lo siguiente:

Artículo 19. Control disciplinario. En los términos de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, el control disciplinario de los árbitros, los secretarios y los auxiliares de los tribunales arbitrales, se regirá por las normas disciplinarias de los servidores judiciales y auxiliares de la justicia. [Se resalta]

Ahora bien, la norma citada debe ser interpretada a la luz del artículo 2.º de la Ley 2094 de 2021, que dispone:

Artículo 2º. Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación e independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.
[...]

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 permanente (sic) [se resalta].

De la lectura de las anteriores disposiciones, se entiende que la ley le otorga la competencia a la Comisión de Disciplina Judicial para conocer de los procesos disciplinarios en contra de los árbitros. No obstante, la Sala reitera, que al igual que las normas similares contenidas en la ley, dicha competencia disciplinaria asignada a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales, resulta, incompatibles con lo dispuesto en el artículo 257A de la Constitución Política, adicionado por el artículo 19 del Acto Legislativo de 2015. Por lo tanto, no es de recibo su aplicación y debe aplicarse la figura de la excepción de inconstitucionalidad.

La Sala reitera que las citadas normas constitucionales establecen un mandato superior que determina, puntualmente, que dichas comisiones ejercerán la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y los abogados en ejercicio de su profesión, salvo que esa función se atribuya por ley a un Colegio de Abogados, y que, además, **no faculta al Congreso de la República para atribuirle funciones adicionales** a dichos organismos de la Rama Judicial.

En ese sentido, la Sala reitera que, buscando una interpretación conforme a la Constitución Política, esto es, acorde con las competencias constitucionales atribuidas por el artículo 257A a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus seccionales, resulta necesario acudir a las normas generales que contiene el nuevo Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, frente a la competencia para disciplinar a particulares que ejercen funciones judiciales, con el fin de identificar el régimen disciplinario aplicable a los árbitros.

6.8. Conclusiones sobre régimen jurídico aplicable. Reiteración²⁸.

De acuerdo con el análisis del régimen jurídico relativo a la competencia disciplinaria frente a los particulares que ocasional o transitoriamente administran justicia, la Sala concluye que, actualmente, existen dos reglas aplicables, según el caso:

- a) Procesos iniciados por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (13 de enero de 2021):**

²⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 6 de marzo de 2023, exp. 11001-03-06-000-2023-00872-00.

En estos casos la competencia es de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales.

Lo anterior, de conformidad con el párrafo transitorio 1 del artículo 257A de la Constitución Política colombiana, introducido por el Acto legislativo 2 de 2015, que establece que los procesos disciplinarios adelantados por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o sus seccionales, continuarían siendo conocidos por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. En efecto, el citado artículo señala:

Artículo 257A: [...] PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. 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.** [...] 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.** [Resalta la Sala].

Cabe precisar tres aspectos:

i) Por procesos disciplinarios adelantados por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales debe entenderse toda actuación disciplinaria que se encuentre en la etapa de indagación preliminar (hoy denominada indagación previa) o en la de investigación, pues, de acuerdo con el antiguo y el nuevo Código General Disciplinario, ambas etapas hacen parte del procedimiento disciplinario. (artículos 150 y 208, respectivamente).

ii) De conformidad con el artículo 111 de la Ley 270 de 1996, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura, eran las competentes para disciplinar a los particulares que transitoria u ocasionalmente ejercían la función jurisdiccional.

iii) En estos casos es competente la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones Seccionales por mandato constitucional.

b) Procesos iniciados después de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (13 de enero de 2021) o que están por iniciarse

En estos casos, la competencia es de la Procuraduría General de la Nación, con fundamento en la siguiente normativa:

i) A partir del 13 de enero de 2021 y hasta el 29 de marzo de 2022, de conformidad con la competencia general disciplinaria prevista en el artículo 75 de la Ley 734 de 2002 (antiguo Código Disciplinario Único) que atribuye a la Procuraduría General de la Nación la competencia para investigar a los particulares disciplinables según el Código.

ii) A partir del 29 de marzo de 2022, en virtud de la competencia atribuida a la Procuraduría General de la Nación en los artículos 70 y 92 del nuevo Código General Disciplinario, corresponde a esta entidad disciplinar a los particulares disciplinables según el código. Entre estos, aquellos que ocasional o y transitoriamente administren justicia.

Como se analizó en forma precedente, una interpretación de tales normas conforme a la Constitución Política lleva a concluir que la referida competencia prevalece sobre la atribuida a la Comisión Nacional Disciplina Judicial en los artículos 2° y 239 del mismo código.

6.8.1. Consideración adicional. Reiteración²⁹.

De manera independiente a las reglas aplicables para determinar la competencia disciplinaria frente a los particulares que ocasional o transitoriamente administran justicia, la Sala considera importante precisar la normativa aplicable a los procesos adelantados en contra de estos sujetos, de acuerdo con el régimen de transición previsto en el artículo 263 del nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), modificado por el artículo 71 de la 2094 de 2021:

- i) A los procesos en los que, a la entrada en vigencia del nuevo código (29 de marzo de 2022), se hubiese surtido la notificación del pliego de cargos,
- ii) o instalado la audiencia del proceso verbal, se les continúa aplicando el procedimiento regulado por la Ley 734 de 2002.

A los procesos en los que, a la entrada en vigencia del nuevo código (29 de marzo de 2022), no se hubiese surtido la notificación del pliego de cargos, ni instalado la audiencia del proceso verbal, se les aplica el procedimiento regulado por el nuevo Código General Disciplinario, lo cual implica, entre otras, la garantía de la distinción en estos procesos de la etapa de instrucción y la de juzgamiento.

7. El caso concreto

²⁹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 6 de marzo de 2023, exp. 11001-03-06-000-2023-00872-00.

Revisados los antecedentes normativos y los documentos que obran en el expediente, la Sala encuentra competente a la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander, para conocer de la queja presentada en contra de los árbitros del comité de reclamos designados por Ecopetrol S.A. (indeterminados) por presuntamente obstaculizar el trámite procesal de las reclamaciones conocidas por dicho órgano al no permitir la comparecencia del quinto árbitro (designado por el Ministerio del Trabajo), al supuestamente imponer la inclusión de conceptos jurídicos dentro de las providencias y por negar la posibilidad de consignar observaciones en las actas elaboradas al interior del comité.

Lo anterior, con fundamento en lo siguiente:

- (i) Según las funciones previstas en el Título XII de la Convención Colectiva de Trabajo celebrada el 28 de septiembre de 2018, entre Ecopetrol S.A y sus trabajadores sindicalizados, representados por el sindicato Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo -USO-, son funciones de los comités de reclamos atender las siguientes situaciones:

Artículo 85.- Los reclamos de los trabajadores incluidos los casos de sanciones, despidos, cancelación o terminación del contrato de trabajo.

Artículo 86.- [...]

Parágrafo 2. El Comité de Reclamos así integrado y una vez agotado en cada caso el procedimiento de que habla el Capítulo Doce (XII) de esta Convención, **sustituirá la jurisdicción ordinaria del trabajo en el conocimiento y decisión de los siguientes asuntos: a) De los reclamos individuales del trabajador** y aquellos a quienes se refiere el literal a) del Artículo 85 originados de sus derechos reconocidos en el Código Sustantivo del Trabajo, la Convención Colectiva, el Contrato de Trabajo, el Reglamento Interno de Trabajo, Seguridad e Higiene, de las sanciones, los despidos y la terminación o cancelación del contrato de trabajo con excepción de las terminaciones de contrato por reconocimiento de la pensión de jubilación, en cuyo caso tan solo será competente en los asuntos previstos en el literal b).³⁰ [Resalta la Sala]

En este sentido, conforme las materias que revisa el Comité de Reclamos de Ecopetrol S.A. y como está dispuesto su funcionamiento en la convención sindical, se concluye que la naturaleza jurídica de este comité es la de ser tribunal de arbitramento laboral voluntario, en tanto, por acuerdo de las partes, sustituyen la jurisdicción ordinaria y deciden sobre

³⁰ SAMAI, Expediente digital. Índice 1. Capeta: 2Reparto y Radic_02 OneDrive_1_12-4-2(.rar) NroActua 1. Documento "009EcopetrolRespOficio599". FL.106

controversias que se originan directamente en el contrato de trabajo y respecto situaciones individuales.

A la misma conclusión arribó la Corte Constitucional, en el Auto 125 de 2007³¹, donde se reconoció que las decisiones del Comité de Reclamos se consideran laudos arbitrales y puede ser objeto del recurso de anulación. En ese sentido:

En efecto, el Comité de Reclamos accionado para los fines de la convención colectiva de trabajo de ECOPETROL, actúa como un típico Tribunal de arbitramento voluntario cuyos laudos son pasibles del recurso de anulación conforme lo dispone el artículo 93 de la citada convención. En este sentido, al cuestionarse una providencia judicial (art. 116 C.P.) por vía de acción de tutela, la regla de reparto aplicable a este caso era la contenida en el numeral 2 del artículo 1º del Decreto reglamentario 1382 de 2000 que dispone: “cuando la acción de tutela se promueva contra un funcionario o corporación judicial, le será repartida al respectivo superior funcional del accionado.”

- (ii) Los integrantes del comité de Reclamos de Ecopetrol S.A. fungen como árbitros.
- (iii) Los árbitros son particulares que se encuentran investidos de manera ocasional o transitoria para administrar justicia. En esa medida, son particulares que cumplen funciones publicas y, por lo tanto, sujetos disciplinables.
- (iv) Antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales, la competencia para disciplinar a los particulares que de manera ocasional o transitoria ejercía la función jurisdiccional era **la Sala disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura o las salas disciplinarias de los consejos seccionales**. Lo anterior en virtud del artículo 111 de la Ley 270 de 1996.
- (v) La Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales entraron en funcionamiento el **13 de enero de 2021** y su competencia corresponde, exclusivamente, a investigar y sancionar disciplinariamente a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, y a los abogados en ejercicio de su profesión.
- (vi) A partir del 13 de enero de 2021, la competencia para disciplinar a los particulares que administran justicia se trasladó a la Procuraduría General

³¹ Corte Constitucional, Auto A125-07, MP: Jaime Córdoba Triviño

de la Nación. Inicialmente, en virtud de la competencia general que le otorgaba la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) para conocer y sancionar las faltas disciplinarias de los particulares disciplinables. Para los procesos iniciados con posterioridad al 29 de marzo de 2022, como sucedió en el presente caso, corresponde a la Procuraduría General de la Nación, en virtud de la Ley 1952 de 2019, en especial, por lo señalado en los artículos 69, 70 y 92 de ese cuerpo normativo.

- (vii) De acuerdo con los documentos que obran en el expediente de la presente actuación, la queja fue elevada el 14 de febrero de 2023, fecha posterior a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales, así mismo se abrió indagación preliminar el 3 de mayo de 2023, es decir, también, con posterioridad a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales. En consecuencia, en este caso, no hay lugar a aplicar el régimen transitorio constitucional contenido en el artículo 257A de la Carta Política.

Así las cosas, se concluye que la autoridad competente para conocer de las presuntas conductas disciplinables de los árbitros del comité de reclamos designados por Ecopetrol S.A, es la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones de esta decisión.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR competente a la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander, para conocer de la queja presentada en contra de los árbitros del comité de reclamos designados por Ecopetrol S.A. (indeterminados), por presuntamente obstaculizar el trámite procesal de las reclamaciones conocidas por dicho órgano al no permitir la comparecencia del quinto árbitro (designado por el Ministerio del Trabajo), al imponer la inclusión de conceptos jurídicos dentro de las providencias y por negar la posibilidad de consignar observaciones en las actas elaboradas al interior del comité.

SEGUNDO. REMITIR el expediente a la Procuraduría General de la Nación, (Procuraduría Regional de Instrucción de Santander) para que proceda a ejercer su competencia.

TERCERO. COMUNICAR a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander, a la Procuraduría General de la Nación, a la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander y al señor Andrés Cristancho Carvajal.

CUARTO. ADVERTIR que los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

QUINTO. ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3º del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Presidente de la Sala

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.