

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL

Neiva, veintinueve (29) de noviembre de 2023

Magistrado Ponente Dr. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO

Radicación No. 200011102000-2019-00390-01

Aprobado, según Acta N.º 096 de la fecha

1. ASUNTO A DECIDIR

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 257A de la Constitución Política de Colombia, procede a resolver el recurso de apelación presentado en el proceso que se surte en contra de la doctora **Sandra Milena Pinzón Naranjo** en su condición de **jueza promiscua municipal de San Martín (Cesar)**, declarada responsable disciplinariamente y sancionada con **suspensión** en ejercicio del cargo por el término de un **(1) mes**, mediante la sentencia del 16 de diciembre de 2021¹, proferida por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cesar, por desatender el deber previsto en el numeral 1º del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, en concordancia con el inciso 2º del artículo 45 de la Ley 1551 de 2021 y el artículo 196 de la Ley 734 de 2002.

¹ Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folios 159 al 175. Sentencia M.P. Edgar Ricardo Castellanos Romero, en sala con Lucas Monsalvo Castilla.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

2. LA CONDUCTA QUE SE INVESTIGÓ Y POR LA CUAL SE IMPUSO LA SANCIÓN DISCIPLINARIA

El reproche disciplinario se fundamentó en la actuación desplegada por la jueza Sandra Milena Pinzón Naranjo, al decretar medidas cautelares solicitadas en contra del Municipio de San Martín pese a que en ese momento aún no se encontraba ejecutoriada la providencia que ordenara continuar con la ejecución dentro del respectivo proceso ejecutivo, presupuesto necesario para el embargo en bienes sobre ese tipo de entes territoriales.

3. TRÁMITE PROCESAL

El alcalde del Municipio de San Martín presentó queja en contra de la jueza Sandra Milena Pinzón Naranjo².

Una vez asignado el proceso a través del acta individual de reparto del 16 de julio de 2019³, el magistrado instructor avocó conocimiento y profirió auto de apertura de indagación preliminar en contra de la juez Sandra Milena Pinzón Naranjo mediante providencia del 19 de julio de 2019⁴, y decretó como prueba oficiar a las entidades competentes para obtener la documentación que acreditara la calidad de la disciplinable, así como la copia del proceso ejecutivo N.º 2018-00294.

² Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folios 3 al 5.

³ Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folio 31.

⁴ Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folio 33.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

El 3 de septiembre de 2019⁵, se fijó edicto en la Secretaría de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Cesar por el término de tres (3) días hábiles.

Luego, mediante providencia del 18 de diciembre de 2019⁶, el magistrado instructor dispuso la apertura de la investigación disciplinaria en contra de la jueza Sandra Milena Pinzón Naranjo, del tal forma que ordenó la notificación de la disciplinable con el fin de que rindiera versión libre y, además, solicitó obtener información sobre los antecedentes disciplinarios de la funcionaria investigada.

El 19 de febrero de 2020⁷, se fijó edicto por el término de tres (3) días hábiles siguientes.

Posteriormente, a través de auto del 29 de octubre de 2020⁸, el magistrado instructor ordenó el cierre de la investigación, decisión que fue notificada a la disciplinada el 13 de noviembre de 2020⁹, y quedó en firme el 7 de diciembre de 2020, según constancia secretarial obrante en el plenario¹⁰. Luego, mediante auto del 22 de marzo de 2021¹¹ se formularon cargos en contra de la funcionaria disciplinada, en los siguientes términos:

⁵ Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folio 52.

⁶ Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folio 67.

⁷ Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folio 77.

⁸ Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folios 110 y 111.

⁹ Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folio 113

¹⁰ Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folios 116

¹¹ Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folios 117 al 126.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

Imputación fáctica:

Se reprochó a la jueza promiscua de San Martín la expedición del auto del 31 de octubre de 2018 por el cual decretó medidas cautelares de embargo en contra del Municipio de San Martín, dentro de un proceso ejecutivo instaurado por la Empresa de Servicios Públicos de Energía ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A. ESP, «antes de que estuviera ejecutoriado el auto o la sentencia que dispusiera seguir adelante con la ejecución». La medida cautelar decretada se materializó a través del oficio 02622 del 15 de diciembre de 2018 y fue retenida la suma de \$137.364.000.

Imputación jurídica:

Le fue reprobada la desatención del deber previsto en el **numeral 1º del artículo 153 de la Ley 270 de 1996**, en concordancia con lo establecido en el **inciso 2º del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012**, en armonía con el **artículo 196 de la Ley 734 de 2002**. La falta fue calificada como grave, a título de culpa grave. Dicha determinación fue notificada personalmente mediante correo electrónico el 3 de mayo de 2021¹².

Posteriormente, el 24 de septiembre de 2019¹³ la funcionaria disciplinada presentó sus argumentos de defensa, en los que expuso sus argumentos y elevó múltiples solicitudes probatorias.

¹² Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folios 133 y 134.

¹³ Archivo digital «001CuadernoPrincipal», folios 143 al 149.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

En ese sentido, por medio de auto del 26 de agosto de 2020¹⁴ el magistrado instructor accedió las solicitudes probatorias, por lo que ordenó citar en declaración a Nelcy Ariza y Miguel Fernando Rendón y decretó algunas pruebas documentales.

Así, el 2 de octubre de 2020¹⁵ se atendió la declaración de Nelcy Esmeralda Ariza Rodríguez y el 13 de octubre siguiente el disciplinable presentó su versión libre en relación con los hechos materia de la causa disciplinaria¹⁶.

Transcurrido el término de diez (10) días conferido por el magistrado instructor para la presentación de las alegaciones finales sin que la funcionaria investigada se pronunciara, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cesar dictó la sentencia del 16 de diciembre de 2021¹⁷.

Dicha determinación fue notificada mediante correo electrónico del 21 de enero de 2022¹⁸ y apelada por la disciplinable el 26 de enero siguiente¹⁹, de tal manera que la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cesar concedió la alzada en efecto suspensivo mediante auto del 2 de febrero de 2022²⁰.

4. SENTENCIA OBJETO DE IMPUGNACIÓN

¹⁴ Archivo digital «001CuadernoPrincipal», folios 153 al 155.

¹⁵ Archivo digital «001CuadernoPrincipal», folios 202 al 206.

¹⁶ Archivo digital «001CuadernoPrincipal», folio 209.

¹⁷ Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folios 159 al 175. Sentencia M.P. Edgar Ricardo Castellanos Romero, en sala con Lucas Monsalvo Castilla.

¹⁸ Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folio 176.

¹⁹ Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folios 180 al 189.

²⁰ Archivo digital «CARPETA PRINCIPAL FOLIOS 1 AL 149.pdf», folio 193.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

La Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cesar declaró disciplinariamente responsable a la jueza Sandra Milena Pinzón Naranjo por la incursión en falta grave a título de culpa grave, al desatender el deber previsto en el numeral 1º del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, en concordancia con el inciso 2º del artículo 45 de la Ley 1551 de 2021, en armonía con el artículo 196 de la Ley 734 de 2002. En consecuencia, la sancionó con suspensión en el ejercicio del cargo por un término de un (1) mes.

Demarcada la competencia, la calidad de la disciplinable y el problema jurídico, la instancia refirió el pliego de cargos formulado en contra de la investigada, para posteriormente analizar las pruebas recopiladas en el proceso y determinar que la jueza Sandra Milena Pinzón Naranjo decretó medidas cautelares pese a no haberse ejecutoriado la providencia que ordenara seguir adelante la ejecución, en contravía de lo establecido en el artículo 45 de la Ley 1551 de 2012.

Adicionalmente, la primera instancia precisó que la conducta desplegada por la investigada desatendió el deber previsto en el numeral 1º del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, al librar medidas cautelares en contra del municipio de San Martín sin que hubiere adquirido ejecutoria la decisión que disponía seguir adelante con la ejecución.

En este sentido, el primer nivel puso de presente lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012 y precisó la procedencia, aplicación y primacía de esa norma especial, la cual impedía decretar medidas cautelares antes de ejecutoriada la sentencia que ordenaba seguir adelante con la ejecución cuando el deudor fuera un municipio.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

El *a quo* puntualizó que, contrario a lo sostenido por la funcionaria investigada, el reproche disciplinario no se centró en haber decretado cautelas sobre bienes inembargables, sino en su improcedencia de cara a la etapa procesal en que se encontraba el proceso ejecutivo. Adicional a ello, dijo que no era válido pretender responsabilizar a la Secretaría del Juzgado o a la entidad bancaria por la falta cometida.

Así las cosas, el primer nivel reiteró la improcedencia de la imposición de medidas cautelares en esa fase procesal y el deber por parte de la juez de haber suministrado a la entidad territorial la posibilidad de notificarse y controvertir el título ejecutivo de manera previa al decreto de las cautelas impuestas.

Bajo ese mismo racero, en contravía de lo expuesto por la disciplinable sobre la ausencia de perjuicio alguno causado con la medida cautelar decretada, la instancia precisó que no era necesaria la concreción de un perjuicio en sede de antijuridicidad, y resaltó el deber funcional exigible a la investigada.

Por ello, el primer nivel determinó que para el caso objeto de estudio le competía a la investigada efectuar un correcto análisis de la solicitud de medidas cautelares, pues la afectada con las mismas era una entidad territorial, sobre la cual se causó un perjuicio al retenerse la suma dineraria equivalente a \$137.364.000.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

Así, el *a quo* estableció que la conducta reprobada no se encontraba justificada en manera alguna y carecía de causal de exclusión de responsabilidad disciplinaria.

De otro lado, la instancia estableció la falta cometida por la juez Sandra Milena Pinzón Naranjo como grave, y destacó la calidad de la disciplinable, la desatención de los principios que permean la administración de justicia, la prevalencia de la ley y el perjuicio causado con la conducta desplegada, esto es, la retención de una suma de recursos públicos cuyo destino era la atención de necesidades sociales.

Del mismo modo, el primer nivel precisó que el actuar de la investigada había sido a título de culpa grave, en atención a la ausencia de voluntad de contrariar el marco legal, por lo que indicó que fue una conducta negligente, pues la funcionaria descuidó los deberes que le eran exigibles.

Asimismo, arguyó la falta de cuidado de la funcionaria disciplinada en el estudio del proceso ejecutivo en cuestión, pues, al ordenar el embargo en detrimento del ente territorial de manera injustificada, inobservó la normativa especial aplicable.

Establecida la responsabilidad disciplinaria de la jueza Sandra Milena Pinzón Naranjo, en atención a que la falta fue calificada como grave, cometida a título de culpa grave, bajo los criterios previstos en el artículo 47 de la Ley 734 de 2002, concretamente i) la ausencia de antecedentes disciplinarios de la funcionaria y ii) el grave daño social de la conducta enrostrada, la primera instancia determinó como sanción razonable y proporcional la suspensión del cargo por el término de un (1) mes.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

5. SÍNTESIS DEL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión, la disciplinable sustentó su recurso de apelación con base en los siguientes argumentos:

Luego de reseñada la decisión recurrida, la apelante reprobó algunas circunstancias que, a su juicio, debieron ser analizadas por la instancia para establecer la sanción disciplinaria.

En ese sentido, la recurrente adujo la no configuración de la culpa grave en la conducta reprobada disciplinaria, por cuanto la providencia emitida en momento alguno fue «ilegal o irregular», en tanto que observó los lineamientos del Código General del Proceso.

La apelante puso de presente que la materialización de las medidas cautelares implicaba la intervención de algunos funcionarios del juzgado, así como la de «la parte ejecutante».

De otro lado, manifestó que si bien dentro del ordenamiento jurídico se contempla norma especial para procesos ejecutivos en contra de entidades territoriales, fueron aplicadas las disposiciones del artículo 599 de la Ley 1564 de 2012, que prevén la posibilidad de solicitar medidas cautelares desde la presentación de la demanda en pro de garantizar el pago de la obligación, sin perjuicio de la estimación de las circunstancias de inembargabilidad de los bienes y limitaciones al respecto, por lo que adujo que se efectuó lo propio mediante providencia del 31 de octubre de 2018.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

Igualmente, la recurrente indicó que la providencia que decretó las cautelas contemplaba los límites y las advertencias legales respectivas, y era responsabilidad de la Secretaría del Juzgado advertirlas a las autoridades que efectivizarían tales medidas. En ese sentido, a juicio de la apelante la Secretaría debía efectuar los oficios respectivos bajo las salvedades legales y la función que le competía.

Del mismo modo, reprobó lo dicho por el *a quo* sobre la conducta que debía desplegar la disciplinable, esto es, el rechazo de plano de la solicitud de imposición de medidas cautelares, pues, a su juicio, las partes tenían herramientas para rebatir tal decisión. En todo caso insistió en que su conducta no debía ser reprochada disciplinariamente.

En ese sentido, la recurrente fundamentó sus inconformidades en que, a su juicio, (i) la providencia del 31 de octubre de 2018 fue proferida con respeto del marco legal de manera completa; (ii) no se sustentó con suficiencia la calificación del actuar reprobado, ni la necesidad de acudir al proceso disciplinario para analizar la determinación judicial; y (iii) su actuar estuvo demarcado por el «principio de confianza y buena fe ante los empleados del juzgado y no ante la delegación de funciones como se indica en el fallo».

Finalmente, la apelante solicitó la revocatoria de la decisión de primera instancia para en su lugar ser absuelta de la falta imputada a título de culpa grave.

6. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

Mediante el acta individual de reparto del 29 de marzo de 2022²¹, el conocimiento del presente asunto correspondió al suscrito magistrado que hoy funge como ponente en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

7. CONSIDERACIONES DE LA COMISION

7.1. Competencia

Esta colegiatura es competente para conocer de la apelación interpuesta por el funcionario sancionado a la luz de las previsiones del artículo 257 A de la Constitución Política de Colombia de 1991, que creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y le fijó sus atribuciones constitucionales, una de ellas la de ejercer la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

De este modo, a partir de la entrada en funcionamiento de esta nueva alta corte judicial —que lo fue el pasado 13 de enero de 2021— debe entenderse que la Ley 270 de 1996 y la Ley 734 de 2002 se refieren a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

En el marco de la competencia descrita y en estricta observancia de los **límites del recurso de apelación**²², corresponde a esta instancia estudiar los argumentos presentados por el investigado en el recurso de apelación

²¹ Archivo digital «01 20001110200020190039001 acta.pdf», folio 193.

²² Art. 171 de la Ley 734 de 2002, aplicable por remisión normativa conforme al artículo 16 de la Ley 1123 de 2007.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

interpuesto contra la decisión sancionatoria proferida por la primera instancia.

No obstante lo anterior, esta Comisión considera necesario, en primer término, hacer un análisis de constitucionalidad del inciso segundo del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012, norma cuya trasgresión se endilgó a la funcionaria investigada, y por cuya inobservancia fue impuesta la sanción objeto de recurso, para lo cual esta colegiatura abordará el tema del control constitucional difuso o por vía de excepción²³.

El ejercicio del control difuso de constitucionalidad por vía de excepción

El artículo 4 de la Constitución Política reconoce el principio de supremacía constitucional. De un lado, esta norma dispone que la Constitución es *norma de normas*, lo que «impone su máxima condición jerárquica en el sistema de fuentes de derecho»²⁴. De otro lado, esta norma prevé que, «en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales».

²³ Quien hoy funge como ponente del presente asunto en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, solicitó a través de demanda de inconstitucionalidad instaurada ante la Corte Constitucional, la declaratoria de inconstitucionalidad del parágrafo segundo, del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012, decidida a través de Sentencia C-126/2013. Del 13 de marzo de 2013. Ref Exp. D-9234. MP Alexei Julio Estrada. Demandante Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

²⁴ Sentencia C-054 de 2016.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

La Corte Constitucional²⁵ ha reiterado de manera uniforme que el principio de supremacía constitucional erige la Constitución como «el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados»²⁶. Además, el principio de supremacía de la Constitución «tiene como su principal garantía la existencia del control de constitucionalidad»²⁷, que se concreta en un sistema mixto de control que combina (i) el control abstracto de constitucionalidad, el cual está concentrado en la Corte Constitucional y en el Consejo de Estado, y (ii) el control concreto de constitucionalidad, el cual es difuso y debe ser aplicado por autoridades y particulares en cada caso concreto²⁸.

En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha definido que «la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los funcionarios del Estado, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber, en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales».²⁹

Así las cosas, la excepción de inconstitucionalidad se ha considerado también como un control de constitucionalidad por vía de excepción, lo que

²⁵ Sentencia T 255 DE 2021.

²⁶ Sentencia T-006 de 1992. Cfr. Sentencias C-054 de 2016, C-400 de 2013 y C-415 de 2012.

²⁷ Sentencia C-415 de 2016.

²⁸ Sentencia C-122 de 2011. Cfr. Sentencia T-269 de 2015.

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-389/09, MP: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

permite calificar como mixto el sistema colombiano, en tanto combina «un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución».³⁰

Este control difuso lo puede ejercer cualquier juez e incluso cualquier autoridad pública, de oficio o a petición de parte, y su principal efecto consiste en inaplicar la norma jurídica de inferior jerarquía que resulte contraria a una disposición de orden constitucional. En consecuencia, la Corte ha subrayado que «la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida ya que los efectos del control por vía de excepción son *inter partes*, solo se aplican para el caso concreto y no anulan en forma definitiva la norma que se considera contraria a la Constitución.»³¹

Entonces, la excepción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control concreto de constitucionalidad para inaplicar normas legales, reglamentarias o de cualquier otra índole, cuando se evidencie «una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales»³². La Corte Constitucional ha precisado que la excepción de inconstitucionalidad debe ser ejercida por «cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares»³³, a solicitud de parte o *ex officio*³⁴, siempre que la norma jurídica que deben aplicar a un caso

³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-122/11, MP: Juan Carlos Henao Pérez.

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-122/11, MP: Juan Carlos Henao Pérez. «2.3 Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos *erga omnes* si la norma exceptuada es constitucional o no»

³² Sentencias SU-132 de 2013 y T-389 de 2009. Cfr. Sentencia T-269 de 2015.

³³ Id. Cfr. Sentencia T-269 de 2015.

³⁴ Id.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

concreto «contradiga abiertamente la Constitución»³⁵, es decir, que corresponda «a una oposición tan grave entre la disposición de inferior jerarquía y el ordenamiento constitucional, que aquella y éste no puedan regir en forma simultánea»³⁶.

Dicho de otro modo, tales sujetos deberán inaplicar la norma cuando «el antagonismo entre los dos extremos de la proposición [sea] tan ostensible que salte a la vista del intérprete, haciendo superflua cualquier elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe»³⁷. La Corte Constitucional ha reconocido que la referida contradicción es el «elemento esencial para que la inaplicación sea procedente, ya que, de no existir, el funcionario llamado a aplicar la ley no puede argumentar la inconstitucionalidad de la norma para evadir su cumplimiento»³⁸.

Así las cosas, la excepción de inconstitucionalidad tiene alcance «en el caso específico, singular, concreto, y en relación con las personas

³⁵ Sentencia C-187 de 2019. Cfr. Sentencia C-441 de 2019.

³⁶ Sentencia T-614 de 1992. Al respecto, la Corte ha cualificado la contradicción entre la norma y la Constitución Política, que, para que proceda la excepción de inconstitucionalidad, debe ser “repugnante” (Sentencia T-614 de 1992); “evidente y ostensible” (Sentencia T-318 de 1997); “palmaria” o “flagrante” (Sentencias C-069 de 1995 y C-600 de 1998); “ostensible, clara e indudable” (Sentencias T-556 de 1998 y T-658 de 2005); “ostensible” (Sentencias T-104 de 2008 y T-051 de 2011); “clara y evidente” (Sentencias T-808 de 2007, T-551 de 2010, T-094 de 2013 y T-351 de 2019); “clara y ostensible” (Sentencia T-221 de 2006), “evidente” (Sentencia T-389 de 2019) o de una “incompatibilidad tal, que resulte imposible la aplicación de la norma jurídica y la Constitución” (Sentencia T-1015 de 2005), entre otras.

³⁷ Id. Cfr. Sentencia C-600 de 2000: “Se parte del supuesto -que puede ser descartado- según el cual la norma puesta en vigor por el órgano o funcionario competente se ajusta a la Constitución, en virtud de una presunción que asegura el normal funcionamiento del Estado, con base en la seguridad jurídica de la cual requiere la colectividad. Si esa presunción no es desvirtuada, la norma debe aplicarse; las personas -particulares o públicas- cobijadas por ella deben obedecerla; y la autoridad a la que se ha encomendado su ejecución incurre en responsabilidad, al violarla, si omite la actividad que para tal efecto le es propia o hace algo que se le prohíbe”. En el mismo sentido, la Corte ha determinado que se configura defecto sustantivo en una providencia, entre otros, cuando “el juez no aplica la excepción de inconstitucionalidad frente a una manifiesta violación de la Constitución”. Cfr. Sentencias SU-495 de 2020, SU-296 de 2020, SU-132 de 2013 y SU-399 de 2012, entre muchas otras.

³⁸ Id.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

involucradas en el mismo, sin que pueda exceder ese marco jurídico preciso»³⁹.

Al respecto, la jurisprudencia ha reiterado que los efectos del control por vía de excepción «son *inter partes* [y] solo se aplican para el caso concreto»⁴⁰, razón por la cual «la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida»⁴¹. Esto, hasta tanto la Corte Constitucional la declare inexecutable, de manera definitiva, «abstracta, general y con efectos erga omnes»⁴².

Hechas las anteriores precisiones, procede la Comisión Nacional de Disciplina Judicial a realizar un análisis constitucional del inciso segundo del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012.

La inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012 en el caso concreto

³⁹ Sentencia C-600 de 1998. Por esta razón, la Corte ha reiterado que, en el supuesto de que la solicitud de inaplicación de una norma por inconstitucional de forma simultánea con la acción de tutela, el juez constitucional deberá ordenar la *“inaplicación de la norma impugnada en el caso concreto”*, en los términos previstos por el artículo 29.6 del Decreto 2591 de 1991. Sentencia T-614 de 1992: *“Claro está, puede suceder que el ataque contra el derecho fundamental o la amenaza que se cieme sobre él provengan de la aplicación que se haya hecho o se pretenda hacer de una norma -legal o de otro nivel- que resulta incompatible con la preceptiva constitucional. En esa hipótesis es indudable que surge la posibilidad de ejercitar en forma simultánea la llamada excepción de inconstitucionalidad (artículo 4º C.N.) y la acción de tutela (artículo 86 Ibídem), la primera con el objeto de que se aplique la Constitución a cambio del precepto que choca con ella, y la segunda con el fin de obtener el amparo judicial del derecho”*. Cfr. Sentencias T-391 de 2007, T-925 de 2004 y T-505 de 2000, entre otras

⁴⁰ Sentencia C-122 de 2011. Cfr. Sentencias T-269 de 2015 y T-351 de 2019. Desde sus inicios, esta Corte ha insistido en que la excepción de inconstitucionalidad *“tiene lugar en casos concretos y con efectos únicamente referidos a éstos, cuando quiera que se establezca la incompatibilidad entre la norma de que se trata y la preceptiva constitucional. Aquí no está de por medio la definición por vía general acerca del ajuste de un precepto a la Constitución -lo cual es propio de la providencia que adopte el tribunal competente al decidir sobre el proceso iniciado como consecuencia de acción pública- sino la aplicación de una norma legal o de otro orden a un caso singular”*.

⁴¹ Sentencia C-122 de 2011.

⁴² Id.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2018-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

En el caso sub exámine, a la jueza investigada se le endilgó la expedición del auto del 31 de octubre de 2018 por el cual decretó medidas cautelares de embargo en contra del Municipio de San Martín, dentro de un proceso ejecutivo instaurado por la Empresa de Servicios Públicos de Energía ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A. ESP, «antes de que estuviera ejecutoriado el auto o la sentencia que dispusiera seguir adelante con la ejecución». La medida cautelar decretada se materializó a través del oficio 02622 del 15 de diciembre de 2018 por lo que se retuvo la suma de \$137.364.000.

Sobre el particular, la sentencia de primera instancia estableció:

Conforme a lo expuesto, de acuerdo a la prueba documental que obra en el expediente se constata que efectivamente dentro del proceso ejecutivo radicado con el nro. 207704089001-2018-00294-00, seguido en contra del Municipio de San Martín, la doctora SANDRA MILENA PINZON NARANJO obrando como Jueza Promiscua Municipal de San Martín, decretó medidas cautelares de embargo, antes de que estuviere ejecutoriado el auto o la sentencia que dispusiera seguir adelante la ejecución, el cual hasta el momento no ha sido expedido, con lo cual desconoció lo reglado en el inciso segundo del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012

[...]

En el caso sub lite, se vislumbra la trasgresión de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012, pues dentro del proceso ejecutivo seguido por la ELECTRIFICADORA DE SANTANDER ESP. contra el MUNICIPIO DE SAN MARTIN, libró medidas cautelares de embargo sobre las cuentas de la entidad territorial ejecutada, sin que estuviere ejecutoriada la providencia que ordenara seguir adelante la ejecución, la que ni siquiera había sido expedida, quebrantando sus deberes funcionales como jueza de la República, sin que se aprecie ninguna circunstancia que justifique su actuar.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

Por lo anterior, la primera instancia sancionó a la jueza promiscua municipal de San Martín, Sandra Milena Pinzón Naranjo, por incurrir en falta disciplinaria «al tenor de lo descrito en el artículo 196 de la ley 734 de 2002, por incumplimiento del deber consagrado en el numeral 1º del artículo 153 de la ley 270 de 1996 por la inobservancia del inciso segundo del artículo 45 de la ley 1551 de 2012, falta grave a título de culpa grave». Esta norma reza:

Ley 1551 de 2012.

Artículo 45: No procedibilidad de medidas cautelares. La medida cautelar del embargo no aplicará sobre los recursos del sistema general de participaciones ni sobre los del sistema general de regalías, ni de las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los Municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra.

En los procesos ejecutivos en que sea parte demandada un municipio solo se podrá decretar embargos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución. (subrayado fuera del texto original)

A juicio de esta Comisión, la norma transcrita es atentatoria del derecho constitucional a la igualdad y vulnera el artículo 13 de la carta política, el cual establece:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Al respecto, es de recordar que la igualdad es un derecho fundamental reconocido por el artículo de la Constitución Política de Colombia, de acuerdo con el cual todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y deben recibir la misma protección y trato de las autoridades. Así mismo, este derecho supone la garantía para los asociados de tener el mismo trato en la efectividad de sus derechos dentro de sus relaciones obligacionales, incluso cuando uno de los extremos procesales sea una persona de derecho público.

La vulneración a esta norma constitucional tiene sustento en que la disposición acusada restringe el decreto de medidas cautelares solo hasta después de ejecutoriada la sentencia que ordena seguir con la ejecución, cuando la parte demandada sea un municipio; sin embargo, no determina lo mismo en los eventos en que un ciudadano funge como deudor de una obligación y el municipio es su acreedor.

En estos términos, la norma objeto de estudio establece una distinción que favorece a los municipios deudores, en detrimento de todas las demás personas que pueden tener capacidad para ser parte, como demandados, en un proceso de carácter ejecutivo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

Este trato desigual con respecto a todos los demás sujetos que puedan concurrir como demandantes a un proceso ejecutivo supone la abierta la vulneración al derecho constitucional de la igualdad pues discrimina injustificadamente a todo sujeto de derechos que no ostente la calidad de municipio.

Y es que toda obligación clara, expresa y exigible debería ofrecer a las partes las mismas garantías y posibilidades de ejercer sus derechos a través de normas procesales que propendan, de un lado, por efectivizar el derecho de un acreedor a obtener el pago de un crédito insoluto, y de otro, del deudor para ejercer su contradicción respecto de las pretensiones de la demanda.

No obstante, la norma objeto de estudio de manera desbordada privilegia a los entes municipales al imponer, al paso que perjudica a la contraparte de la litis (y solo a este), con la restricción de sujetar el decreto de las cautelas a ejecutoria de la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

Entonces, en los eventos en los cuales el municipio es el deudor de una obligación clara, expresa y exigible, la norma en cuestión impone la restricción de decretar medidas cautelares solo hasta ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución, pero, *contrario sensu*, en los eventos en que el particular funja como deudor, sí es posible dar aplicación al artículo 599 del Código General del Proceso, que establece la posibilidad de solicitar y decretar medidas cautelares dentro de un proceso ejecutivo a partir de la presentación misma de la demanda,

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

lo cual a todas luces riñe con el criterio igualitario consagrado en la carta política.

Y este trato desigual de ningún modo puede considerarse justificado mediante un fin constitucionalmente legítimo puesto que todos los acreedores tienen el mismo derecho a que sus obligaciones se garanticen oportunamente, con las hondas consecuencias que ello tiene desde el punto de vista contable y por tanto financiero.

Del propio modo, a juicio de esta Comisión, el inciso segundo del artículo 45 de la ley 1551 de 2012 atenta contra el artículo 58 constitucional⁴³ que dispone:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante

⁴³ Derecho a la propiedad como derecho fundamental. Sentencia T 580 de 2011.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente.

Así, el inciso segundo del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012 atenta contra la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles por cuanto al aplicar esta disposición se desprotege el patrimonio de quienes por cualquier circunstancia sostienen algún tipo de relación negocial con un ente municipal y, al momento de pretender hacer cumplir créditos a su favor, se encuentran con la limitante contenida en el inciso segundo de la Ley 1551 de 2012.

Lo anterior constituye una flagrante violación al espíritu constitucional que propende por la protección a la propiedad privada y la certeza jurídica para quienes interactúan jurídicamente a través de cualquier tipo de relación en la que el Estado, representado por un ente municipal, sea una de las partes.

Y es que la propiedad privada se erige en la Constitución Política de Colombia como un derecho fundamental de importancia superlativa, el cual no solo debe respetado y protegido sino incentivado, pues de su ejercicio depende nuestra sistema económico. Normas como la contenida en el inciso segundo del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012 realmente constituyen un desmedro injustificado para los acreedores de un municipio, luego de ver sus obligaciones incumplidas, cuando pretenden válidamente su cobro y de esta forma mantener incólume su patrimonio, mientras ven frustradas sus expectativas económicas, pues es sabido que las medidas cautelares en un proceso ejecutivo están

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

establecidas para «asegurar» el pago de la obligación insoluta, y al no poder ser decretadas desde la misma interposición de la demanda, y tener que esperar para su decreto a la expedición y ejecutoria de la sentencia que ordene continuar con la ejecución, desnaturalizan el fin perseguido con una cautela de garantizar el pago de la obligación incumplida, en detrimento de los derechos patrimoniales de los ciudadanos, conllevando a una evidente trasgresión constitucional.

Así las cosas la Comisión Nacional de Disciplina Judicial en ejercicio del control difuso de constitucionalidad por vía de excepción encuentra procedente **inaplicar** el inciso segundo del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012, en el caso concreto, con el propósito de salvaguardar los derechos fundamentales a la igualdad y a la propiedad privada, transgredidos con la norma por cuya inobservancia se sancionó a la jueza Sandra Milena Pinzón Naranjo.

En esa medida, la norma utilizada para construir la tipicidad, a juicio de esta Comisión, debe ser inaplicada, lo cual lleva a la inexorable conclusión de que en el caso particular y concreto no hubo falta disciplinaria.

Dicho en otras palabras, inaplicada la norma contenida en el inciso segundo del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012, no cabe duda de que la conducta atribuida no está prevista como falta disciplinaria.

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR de oficio la excepción de inconstitucionalidad y en consecuencia **INAPLICAR** el inciso segundo del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012 de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia del 16 de diciembre de 2021, proferida por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cesar, la cual declaró responsable disciplinariamente a la doctora Sandra Milena Pinzón Naranjo en su condición de jueza promiscua municipal de San Martín (Cesar), por desatender el deber previsto en el numeral 1º del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, en concordancia con el inciso 2º del artículo 45 de la Ley 1551 de 2021 y el artículo 196 de la Ley 734 de 2002 para en su lugar **ABSOLVER** de responsabilidad a la disciplinable, de conformidad con las razones expuestas en el presente proveído.

TERCERO: 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 sujetos procesales 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 adjuntará una impresión del mensaje de datos y del respectivo acuse de recibo certificado por el servidor de la Secretaría Judicial.

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

Notifíquese y cúmplase

MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS
Presidenta *Salvamento de*
Voto

ALFONSO CAJIAO CABRERA
Vicepresidente

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA
Magistrado *Aclaro Voto*

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M. P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Radicación N.º 200011102000-2019-00390-01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN

CARLOS ARTURO RAMÍREZ VÁSQUEZ
Magistrado SALVO VOTO

MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Magistrado

JULIO ANDRÉS SAMPÉDRO ARRUBLA
Magistrado

DIANA MARINA VELEZ VASQUEZ
Magistrada ACLARO VOTO

EMILIANO RIVERA BRAVO
Secretario