CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero de Estado ponente: Juan Manuel Laverde Alvarez

Bogotá D.C., 28 de mayo de 2026

Número único: 11001-03-06-000-2026-00118-00
Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas
Partes: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja, Procuraduría Regional de Instrucción de Boyacá, Procuraduría de Instrucción Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa-, Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial -Coordinación del Grupo de Control Disciplinario de la Secretaría General de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, Coordinación del Ejército Nacional ante la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial-
Asunto: autoridad competente para investigar disciplinariamente a un fiscal penal militar ante juez de brigada

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 2021[1], respectivamente, procede a estudiar el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES[2]

1. El 10 de enero de 2025[3], la señora S.L.A.M., jueza 78 de Instrucción Penal Militar del municipio de Duitama (Boyacá), solicitó al teniente coronel J. F. P. D., fiscal 24 Penal Militar ante Juez de Brigada de Tunja, copia de algunos expedientes penales[4] que se encontraban en ese despacho, con el fin de ejercer su derecho de defensa y contradicción dentro de las indagaciones penales que se adelantaban en su contra en la Fiscalía 03 Delegada ante el Tribunal Superior Militar y Policial, por el presunto delito de prevaricato por omisión.

[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 11001-03-06-000-2026-00118-00 que reposa en SAMAI.
[3] Expediente digital, documento 1, folio 10.
[4] Ante la negativa en la respuesta a su derecho de petición, la jueza S.L.A.M. interpuso acción de tutela. El Juzgado Quinto Administrativo de Oralidad de Tunja, por medio de sentencia TU-060-2025 del 22 de mayo de 2025, amparó su derecho fundamental al debido proceso; decisión que fue confirmada mediante sentencia del Tribunal Administrativo de Boyacá del 26 de junio de 2025.

2. El 23 de julio de 2025[5], la señora S.L.A.M., jueza 78 de Instrucción Penal Militar del municipio de Duitama (Boyacá), compulsó copias a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja (Boyacá) para que investigara la falta disciplinaria en que pudo incurrir el teniente coronel J.F.P.D., en su calidad de fiscal 24 Penal Militar ante Juez de Brigada de Tunja, por la presunta omisión en el cumplimiento de sus deberes al no dar respuesta a la petición formulada por la quejosa, asociada a la expedición de copias de actuaciones dentro de procesos penales militares.

3. El 21 de agosto de 2025[6], la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja (Boyacá), a pesar de indicar que la queja tenía relación con presuntas irregularidades inherentes a la función judicial en materia penal militar, declaró su falta de competencia para investigar disciplinariamente al teniente coronel J.F.P.D., en calidad de fiscal 24 Penal Militar ante Juez de Brigada de Tunja, y ordenó remitir las diligencias a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa, dado que, en su criterio, se trataba de un servidor público con cargo superior o equivalente a secretario general de una entidad del orden nacional.

4. El 2 de octubre de 2025[7], la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción Segunda para la Vigilancia Administrativa se declaró incompetente, al considerar que el literal g) del numeral 1º del artículo 25 del Decreto Ley 262 de 2000 le atribuye competencia para investigar disciplinariamente a los magistrados del Tribunal Superior Militar y a los jueces de conocimiento de la Justicia Penal Militar. En consecuencia, estimó que la competencia para conocer del asunto correspondía a las procuradurías regionales de instrucción, conforme a lo dispuesto en el literal a) del numeral 1º del artículo 75 del Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el artículo 19 del Decreto Ley 1851 de 2021, en razón a que los fiscales penales militares tienen un rango inferior al de secretario general de las entidades que integran la Rama Ejecutiva del orden nacional.

5. El 24 de noviembre de 2025[8], la Procuraduría Regional de Instrucción de Boyacá declaró su falta de competencia para adelantar la investigación disciplinaria contra el fiscal 24 Penal Militar ante Juez de Brigada de Tunja, al señalar que dicha atribución correspondía a la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, de conformidad con el artículo 54 de la Ley 1765 de 2015. En consecuencia, y en cumplimiento de lo previsto en los artículos 2, 3, 91 y 93 de la Ley 1952 de 2019, dispuso la remisión de las diligencias a esa autoridad.

---

[5] Expediente digital, documento 1, folios 12 a 18.
[6] Expediente digital, documento 1, folios 83 y 84.
[7] Expediente digital, documento 1, folios 87 a 95.
[8] Expediente digital, documento 1, folios 100 a 104.

6. El 23 de diciembre de 2025[9], la Coordinación del Grupo de Control Disciplinario de la Secretaría General de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial determinó que la competencia para adelantar la actuación disciplinaria en contra del fiscal 24 Penal Militar ante Juez de Brigada de Tunja radicaba en el oficial más antiguo del Ejército Nacional, esto es, en la coronel Sandra Patricia Botia Ramos (magistrada del Tribunal Superior Militar y Policial), en su condición de uniformada, de conformidad con el literal c) del artículo 98 de la Ley 1862 de 2017.

7. El 14 de enero de 2026[10], la coronel Sandra Patricia Botia Ramos manifestó que no era competente para conocer de la investigación disciplinaria dado que, en su criterio, las presuntas faltas disciplinarias cometidas por el citado funcionario derivaron de su obligación como servidor público (fiscal 24 penal), y no en su condición de uniformado (teniente coronel). Por lo anterior, dispuso remitir por competencia las diligencias a la Procuraduría General de la Nación- Regional de Instrucción de Boyacá, en virtud de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 1765 de 2015.

8. El 3 de febrero de 2026[11], la Procuraduría Regional de Instrucción de Boyacá declaró, nuevamente, su falta de competencia para conocer de la investigación disciplinaria en contra del teniente coronel J.F.P.D., en calidad de fiscal 24 Penal Militar ante Juez de Brigada de Tunja, y devolvió las diligencias a la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial.

9. El 12 de febrero de 2026[12], la Secretaría General de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial declaró la existencia de un conflicto negativo de competencias administrativas y, en consecuencia, remitió el expediente a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para que lo dirimiera.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

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, se fijó el edicto núm. 082 del 17 de marzo de 2026[13], por el término de 5 días hábiles (desde el 19 hasta el 26 de marzo de 2026), en la Secretaría de la Sala, con el fin de que las

[9] Expediente digital, documento 1, folios 108 a 112.
[10] Expediente digital, documento 1, folios 113 y 114.
[11] Expediente digital, documento 1, folios 115 a 118.
[12] Expediente digital, documento 1, folios 120 a 127.
[13] Expediente digital, documento 002POREDICTO_05Edicto.pdf

autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus alegatos o consideraciones en el trámite del presente conflicto.

En el expediente consta, según informe secretarial del 18 de marzo de 2026, que se comunicó la presentación del conflicto a la Procuraduría General de la Nación, a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja (Boyacá), a la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción 2: Segunda para la Vigilancia Administrativa, a la Procuraduría Regional de Instrucción de Boyacá, a la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar, a la Coordinación del Grupo de Control Disciplinario de la Secretaría General de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, a la Coordinación del Ejército Nacional ante la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar, y a la coronel Sandra Patricia Botia Ramos[14].

Frente a la quejosa, la señora S.L.A.M., en su calidad de jueza 78 de Instrucción Penal Militar del municipio de Duitama (Boyacá), y el teniente coronel J.F.P.D., fiscal 24 Penal Militar ante Juez de Brigada de Tunja, la Secretaría de la Sala informó[15] que no le fue comunicado el presente asunto, en virtud de la reserva de la actuación disciplinaria contemplada en el artículo 115 de la Ley 1952 de 2019[16]; dejando a consideración del despacho ponente la comunicación o vinculación de aquellos.

El despacho ponente, al revisar la totalidad de los documentos que integran el expediente, no encontró el auto de apertura de investigación ni la orden de vinculación del teniente coronel J.F.P.D., fiscal 24 Penal Militar ante Juez de Brigada de Tunja, que acreditaran su calidad de investigado[17], así como tampoco la citación a audiencia, ni el pliego de cargos o la providencia que ordenara el archivo definitivo de la investigación[18], etapas del procedimiento disciplinario en las que se levanta la reserva de este.

Así, pues, con el fin de salvaguardar la «reserva e imparcialidad del funcionario encargado de ejercer el control disciplinario»[19], el despacho del consejero ponente determinó que la comunicación del presente asunto se realizara a través de la autoridad que se declarará competente para conocer de la actuación disciplinaria que debe adelantarse contra del teniente coronel J.F.P.D., fiscal 24 Penal Militar

---

[14] Expediente digital, documento 012ED_08Informedecomunicac.pdf.
[15] Expediente digital, documento 007ED_06Informedecomunicac.pdf.
[16] Artículo 115: RESEVA DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA. En el procedimiento disciplinario las actuaciones disciplinarias serán reservadas hasta cuando se cite a audiencia y se formule pliego de cargos o se emita la providencia que ordene el archivo definitivo, sin perjuicio de los derechos de los sujetos procesales. // El disciplinado estará obligado a guardar la reserva de las pruebas que por disposición de la Constitución o la ley tengan dicha condición.
[17] Artículo 111, Ley 1952 de 2019.
[18] Artículo 115, Ley 1952 de 2019.
[19] Corte Constitucional, sentencia T-499 de 2013.

ante Juez de Brigada de Tunja, en la etapa procesal disciplinaria que corresponda. Se reitera, en atención a la reserva de dicho procedimiento disciplinario.

De acuerdo con el informe secretarial del 27 de marzo de 2026, dentro del término de fijación del edicto, la coronel Sandra Patricia Botia Ramos, la Procuraduría Regional de Instrucción de Boyacá, la Coordinación del Ejército Nacional ante la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial y la Secretaría General de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial presentaron alegatos. Las demás autoridades involucradas y particulares interesados guardaron silencio[20].

Según el informe secretarial del 6 de mayo de 2026[21], la Secretaría de la Sala informó al despacho ponente que la Coordinación del Grupo de Control Disciplinario de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial remitió información relevante para resolver el conflicto negativo de competencias administrativas a fin de que obrara dentro del expediente.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja (Boyacá)[22]

La Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja no intervino en la etapa de alegatos. Sus argumentos se toman del auto del 21 de agosto de 2025, en el que manifiesta que carece de competencia para investigar disciplinariamente al teniente coronel J.F.P.D., fiscal 24 Penal Militar ante Juez de Brigada de Tunja, por lo siguiente:

En primer lugar, esta procuraduría advirtió que del análisis de los hechos expuestos en la queja, se trataba de unas presuntas irregularidades inherentes a la función judicial en materia penal militar.

No obstante, en cuanto a la competencia de esa procuraduría provincial, indicó que según el artículo 76 del Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el artículo 22 del Decreto Ley 1851 de 2021, le corresponde investigar disciplinariamente a los jueces de instrucción penal militar. En este sentido, y al tratarse de un fiscal en grado de teniente coronel consideró que no es competente para asumir la actuación disciplinaria.

En su lugar, la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja determinó que la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa conoce en primera

[20] Expediente digital, documento 022ALDESPACHOPOR_Informesecretarial2026-00118.pdf.
[21] Expediente digital, documento 2026-00118 INFORME SECRETARIAL 6-5-26.pdf.
[22] Expediente digital, documento 1, folios 83 y 84.

instancia de los procesos disciplinarios cuya competencia no esté asignada a otra delegada, contra aquellos funcionarios con cargo superior o equivalente a secretario general de las entidades públicos, y de particulares que ejercen funciones públicas a nivel nacional.

Por lo anterior, y al observar que la Justicia Penal Militar se encuentra adscrita al Ejecutivo y sus funcionarios son servidores públicos del orden nacional, en su criterio la competencia corresponde a esa delegada de la Procuraduría General de la Nación.

2. Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción 2: Segunda para la Vigilancia Administrativa[23]

La Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción 2: Segunda para la Vigilancia Administrativa tampoco intervino en la etapa de alegatos. Sus argumentos para negar competencia se extraen de auto del 2 de octubre de 2025, así:

Señaló, en primer lugar, que con la entrada en vigor de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, así como con la expedición del Decreto Ley 1851 de 2021, las competencias para conocer de los procesos contra funcionarios de la Justicia Penal Militar variaron. Al respecto, precisó que el literal g), numeral 1º, del artículo 25 del Decreto Ley 262 de 2000 determinó que las procuradurías delegadas de instrucción son las competentes para conocer de las actuaciones disciplinarias en contra de los magistrados del Tribunal Superior Militar y demás funcionarios de la misma jerarquía, y en contra de los jueces de conocimiento de la Justicia Penal Militar.

Así las cosas, la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción 2: Segunda para la Vigilancia Administrativa indicó que no se encuentra facultada para investigar a los fiscales militares que intervienen en la acusación o la instrucción de las actuaciones penales que se adelantan contra personal uniformado militar o policial.

Ahora bien, esta procuraduría advirtió que pese a que el Decreto Ley 262 de 2000 no definió con precisión el competente para investigar a los fiscales penales militares que actúan ante los jueces de brigada, lo cierto es que dentro de la estructura de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar ostentan rango inferior al de secretario general, de conformidad con el Decreto 312 de 2021, por el cual se fija la estructura interna de dicha unidad.

En este sentido, para esta procuraduría delegada la competencia para investigar a los fiscales penales militares corresponde a las procuraduría regionales de

[23] Expediente digital, documento 1, folios 87 a 95.

instrucción, de acuerdo con lo preceptuado por el literal a) del numeral 1º del artículo 75 del Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el artículo 19 del Decreto Ley 1851 de 2021, dado que estos servidores tienen rango inferior al de secretario general de las entidades que forman parte de la Rama Ejecutiva del orden nacional, por lo que ordenó la remisión de las diligencias a la Procuraduría Regional de Instrucción de Boyacá.

3. Procuraduría Regional de Instrucción de Boyacá[24]

Mediante su escrito de alegatos del 24 de marzo de 2026, la Procuraduría Regional de Instrucción de Boyacá indicó que mantiene los motivos por los cuales fundamentó la remisión inicial del asunto a la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, consignados en el auto del 24 de noviembre de 2025, de los cuales se pueden extraen los siguientes:

Según el artículo 93 de la Ley 1952 de 2019, toda entidad u organismo del Estado, con excepción de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales, debe organizar una unidad u oficina del más alto nivel encargada de conocer los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. En caso de que no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional, la competencia radicaría en la Procuraduría General de la Nación.

En el mismo sentido, el artículo 2, inciso 4 de la norma *ibidem* dispone que corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías distritales y municipales.

Precisado lo anterior, esta procuraduría regional advirtió que dentro del Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021, no existe ninguna referencia a la competencia en relación con los fiscales penales militares, por lo que

> ante el vacío legal (competencia taxativa), sería del caso asumir por este despacho el conocimiento de los hechos, bajo la regla de competencia establecida en el artículo 75 del Decreto 262 de 2000, numeral 1, literal A, cuando el sujeto disciplinable sea *"servidores públicos que tengan rango inferior al de Secretario General de las entidades que formen parte de las ramas ejecutiva del orden nacional".* [Comillas y cursivas en el texto original].

No obstante, precisó que de acuerdo con lo establecido en la Ley 1765 de 2015, en su artículo 54 numeral 22, y en los artículos 58, 86 y 126, en concordancia con el artículo 30 del Decreto 312 de 2021, en su criterio, los hechos que se informan en

[24] Expediente digital, documento 014_MemorialWeb_Otro-Intervencionconflic.pdf.

la queja son aislados al ejercicio de la función judicial, porque corresponde al trámite de una petición, es decir, una actuación diferente del ejercicio de la función judicial como fiscal penal militar, «por lo que considera esta Regional de Instrucción que no es procedente despojar de la función del ejercicio del control interno disciplinario a dicha unidad».

A propósito, transcribió los artículos 54 y 58 de la Ley 1765 de 2015, así:

> La ley 1765 de 2015 establece:
>
> "ARTÍCULO 54. Funciones de la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial. La Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial tendrá las siguientes funciones:
>
> […]
>
> 22. Ejercer la función de control disciplinario en los términos de ley, sobre los servidores públicos que ejerzan funciones administrativas y de apoyo a los despachos judiciales, así como sobre los Jueces de Conocimiento Especializado; Conocimiento, Garantías, Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, Fiscales Delegados ante los Jueces de Conocimiento Especializado, Conocimiento y servidores del Cuerpo Técnico de Investigación de la Justicia Penal Militar y Policial, ***en relación con conductas distintas a las derivadas de su función judicial y de policía judicial***" [negrita, subraya y cursiva fuera del texto].
>
> Además, el artículo 58 señala:
>
> "ARTÍCULO 58. Autoridad Disciplinaria. Los servidores públicos que desempeñen cargos de jueces y fiscales de la Justicia Penal Militar y Policial, serán investigados disciplinariamente por conductas derivadas del ejercicio de sus funciones por la Procuraduría General de la Nación y, los demás servidores por la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial; sin perjuicio en este último caso, del ejercicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación."

Finalmente, la Procuraduría Regional de Instrucción de Boyacá solicitó a la Sala que se declare competente a la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial o quien haga las veces de oficina de control disciplinario interno, por las razones expuestas.

4. Coordinación del Grupo de Control Disciplinario de la Secretaría General de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial[25]

Esta autoridad no presentó alegatos dentro del término concedido por la Sala. No obstante, mediante auto del 23 de diciembre de 2025, manifestó que la competencia para adelantar la actuación disciplinaria en contra del fiscal 24 Penal Militar ante Juez de Brigada de Tunja radicaba en el oficial más antiguo del Ejército Nacional, esto es, en la coronel Sandra Patricia Botia Ramos (magistrada del Tribunal Superior Militar y Policial), en su condición de uniformada, de conformidad con el literal c) del artículo 98 de la Ley 1862 de 2017, que, a propósito, reza:

> ARTÍCULO 98. ATRIBUCIONES SOBRE EL PERSONAL MILITAR QUE PRESTE SUS SERVICIOS EN ENTIDADES ADSCRITAS O VINCULADAS AL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Las autoridades competentes con atribuciones para conocer y fallar las investigaciones disciplinarias que se adelanten en contra de Oficiales, Suboficiales, Soldados e infantes de marina que presten sus servicios en las entidades adscritas y vinculadas del Ministerio de Defensa Nacional, se establecen de acuerdo al siguiente orden de prelación:
>
> a) El oficial que se desempeñe como Coordinador, Jefe, Subdirector, Director, Gerente, Ayudante, Comandante o sus equivalentes dentro de la línea jerárquica y organizacional de la Estructura de la Entidad adscrita o vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, donde preste sus servicios el presunto investigado.
>
> b) El oficial más antiguo de la dependencia donde labore el presunto investigado.
>
> c) El oficial más antiguo que preste sus servicios de la Entidad adscrita o vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, donde labora el presunto investigado.
>
> […].

Adicionalmente, señaló que la aplicación del artículo 54 de la Ley 1765 de 2015 (que determina las funciones de la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar) invocado por la Procuraduría Regional de Instrucción de Boyacá se restringe principalmente al personal civil. En consecuencia, la Unidad puede ejercer el control disciplinario interno sobre el personal civil o servidores públicos no uniformados, pero los oficiales y suboficiales en servicio activo deben ser investigados conforme al régimen disciplinario militar, para lo cual, se debe dar aplicación al artículo 98 de la Ley 1862 de 2017.

En consecuencia, la Coordinación del Grupo de Control Interno Disciplinario ordenó la remisión de las diligencias a la coronel Sandra Patricia Botia Ramos, en calidad de oficial más antiguo del Ejército Nacional que presta los servicios a la unidad.

---

[25] Expediente digital, documento 1, folios 108 a 112.

5. Coronel Sandra Patricia Botia Ramos, magistrada del Tribunal Superior Militar y Policial

La coronel Sandra Patricia Botia Ramos presentó consideraciones a esta Sala mediante escrito del 24 de marzo de 2026, dentro de cual manifestó lo siguiente:

En primer lugar, advirtió que la Secretaría General de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial y su oficina de control interno disciplinario le remitieron el asunto, bajo una interpretación errada del literal c) del artículo 98 de la Ley 1862 de 2017, para que adelantara la investigación disciplinaria en contra del teniente coronel J.F.P.D., como fiscal 24 penal militar. En su criterio, la norma en cita no se aplica para miembros activos de las fuerzas militares que prestan sus servicios en la jurisdicción penal militar y policial.

Adicionalmente, indicó que la queja instaurada en contra del oficial hace referencia a presuntas omisiones administrativas por parte del teniente coronel como fiscal 24 penal militar, quien al parecer se negó a dar respuesta a un derecho de petición donde le solicitaban copias de algunas investigaciones y procesos penales que tenía bajo su cargo, lo que considera la coronel que tales comportamientos guardan directa relación con su función judicial como fiscal 24 penal militar, mas no se refiere a conductas contrarias a la disciplina o comportamiento militar como oficial superior del Ejército Nacional.

Al hilo de estos argumentos, precisó que la Ley 1765 de 2015 determinó la creación del Cuerpo Autónomo de la Justicia Penal Militar y Policial y definió el régimen disciplinario de los miembros del Cuerpo Autónomo de la Justicia Penal Militar, pero que, no obstante hasta la fecha, dicho cuerpo no ha sido implementado.

Finalmente, solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil que, al definir la competencia disciplinaria para los casos en que se vean inmersos los miembros de la Fuerza Pública que laboran en la estructura judicial de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, tenga en cuenta los factores territoriales y funcionales o residuales de la Procuraduría General de la Nación.

6. Coordinación del Ejército Nacional ante la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial[26]

La Coordinación del Ejército Nacional ante la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial presentó consideraciones, mediante escrito del 25 de marzo de 2026, en los siguientes términos:

[26] Expediente digital, documento 019RECIBEMEMORIAL_CONTES1PDF.pdf.

En primer lugar, señala que los funcionarios involucrados —dos oficiales del Ejército Nacional que actualmente se desempeñan como Juez de Instrucción Penal Militar y Fiscal Penal Militar ante juez de brigada— ostentan la calidad de servidores públicos judiciales que se encuentran en comisión administrativa en la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, entidad adscrita y vinculada al Ministerio de Defensa Nacional. En tal sentido, estima aplicable el artículo 98 de la Ley 1862 de 2017, que regula las competencias y atribuciones disciplinarias respecto del personal militar en dichas entidades.

Precisa que, si bien existe una figura de coordinación enlace por cada Fuerza y de la Policía Nacional ante la mencionada Unidad —en este caso, un oficial del grado de coronel asignado como coordinador del Ejército—, dicha figura no tiene atribuciones para adelantar investigaciones ni tramitar quejas disciplinarias contra los funcionarios judiciales mencionados. Esto, por cuanto tales coordinaciones no hacen parte de la estructura orgánica funcional con competencias decisorias o investigativas dentro de la entidad.

Luego, describe la estructura organizacional de la Unidad, diferenciando entre las tres siguientes estructuras: (i) una estructura administrativa (Consejo Directivo, Dirección General, Subdirecciones, Secretaría General, entre otras dependencias); (ii) una estructura judicial del sistema inquisitivo (Ley 522 de 1999); y (iii) una estructura judicial del sistema penal acusatorio (Ley 1407 de 2010), con sus respectivas autoridades (Fiscalía, tribunales, juzgados, etc.). A partir de esta diferenciación, concluye que las funciones de coordinación no se insertan en los órganos con competencia disciplinaria o judicial.

Con fundamento en el citado artículo 98 de la Ley 1862 de 2017, sostiene que la competencia para conocer de investigaciones disciplinarias contra el personal militar en entidades adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa se determina conforme a un orden de prelación, en el cual no se incluye a los coordinadores de fuerza. En consecuencia, afirma que dicha disposición excluye a estos coordinadores del ejercicio de funciones disciplinarias.

Finalmente, concluye que la competencia disciplinaria debe guardar relación con la estructura orgánica funcional en la que el servidor ejerce sus funciones, de modo que la oficina de coordinación del Ejército ante la Unidad no está habilitada para adelantar actuaciones investigativas, judiciales o de cualquier otra índole frente a los funcionarios mencionados, por no hacer parte de sus funciones.

7. Secretaría General de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial[27]

[27] Expediente digital, documento 019_MemorialWeb_Alegatos-AlegatosConsejode.pdf.

La Secretaría General de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial presentó consideraciones mediante escrito del 25 de marzo de 2026, en el que expuso los siguientes argumentos:

En primer lugar, señala que la Ley 1765 de 2015, en su artículo 58, define que el juez natural para conocer de los asuntos disciplinarios contra jueces y fiscales de esa jurisdicción especializada es la Procuraduría General de la Nación. No obstante, en su criterio, no es dable aplicar dicha norma dado que no se configura uno de los supuestos normativos y es que la conducta reprochada no se deriva del ejercicio de funciones jurisdiccionales, sino de una actuación administrativa.

Adicionalmente, frente al numeral 22 del artículo 54 de la Ley 1765 de 2015, que establece las funciones de director ejecutivo de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar, precisa que su aplicación «se restringe principalmente al personal civil, toda vez que, respecto del personal uniformado, el ejercicio de las competencias disciplinarias atribuidas al Director Ejecutivo [*sic*] de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial se encuentra condicionado a la existencia y puesta en funcionamiento del Cuerpo Autónomo de la Justicia Penal Militar y Policial, circunstancia […] que no se ha materializado».

El argumento en cuestión se expuso en los siguientes términos:

> De acuerdo con la hermenéutica jurídica, la norma anterior se entiende de aplicación cuando esté en funcionamiento el Cuerpo Autónomo, pues la misma Ley 1765 de 2015 en su artículo 66, establece que éste requiere de instrumentos jurídicos pertinentes, tales como la creación por parte del Gobierno Nacional, de la planta Militar y Policial de los miembros de la Fuerza Pública que lo conformarán, la cual deberá ser previamente aprobada por los Ministerios de Defensa Nacional y de Hacienda y Crédito Público, así como por el Departamento Administrativo de la Función Pública […].

Adicionalmente, indica que la creación de dicho Cuerpo Autónomo de la Justicia Penal Militar y Policial se encuentra supeditado a que la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial identifique las necesidades de la planta de personal, la definición de situaciones de índole laboral, el régimen disciplinario, la evaluación y calificación de los funcionarios, el sistema de reemplazos a fin de cumplir el mandado constitucional de independencia, y la prohibición de participar en el ejercicio del mando.

En consecuencia, la Secretaría General precisa que mientras el Cuerpo Autónomo no se encuentre debidamente constituido, reglamentado y en funcionamiento «no resulta posible acudir a las normas de competencia disciplinaria contenidas en la Ley 1765 de 2015». Por tanto, se debe acudir al régimen disciplinario especial aplicable al personal militar que presta sus servicios en entidades adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, el cual se encuentra establecido en el

artículo 98 de la Ley 1862 de 2017. Para el caso concreto, sería aplicable el literal c) de dicha disposición, relativo al oficial más antiguo que preste sus servicios.

Finalmente, aclara que el Grupo de Control Disciplinario Interno, que hace parte de la Secretaría General, carece de competencia para avocar conocimiento del presente asunto, por cuanto su competencia se circunscribe al conocimiento de actuaciones disciplinarias contra servidores públicos civiles que ejerzan funciones administrativas y de apoyo a los despachos judiciales, de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones núm. 000123 del 22 de julio de 2021 y núm. 000145 del 29 de marzo de 2022, y que, en el presente caso, el presunto investigado ostenta la calidad de fiscal penal militar, además de ser un oficial activo del Ejército Nacional.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1.1. Regla especial de competencia en los procesos disciplinarios, según la Ley 1952 de 2019

El artículo 99 de la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, regula el procedimiento aplicable ante un conflicto de competencias suscitado entre autoridades que tengan un superior común, cuando estas rechazan o reclaman la facultad para conocer de una actuación disciplinaria. Esta situación no es aplicable en el caso bajo estudio debido a que las partes de este proceso no tienen un superior común. Tales entidades son las siguientes: la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja, Procuraduría Regional de Instrucción de Boyacá, Procuraduría de Instrucción Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa-, la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial -Coordinación del Grupo de Control Disciplinario de la Secretaría General de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, y la Coordinación del Ejército Nacional ante la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial-.

En consecuencia, la Sala procede a estudiar si resulta aplicable la regla general de resolución de conflictos de competencia prevista en el CPACA y, en caso afirmativo, emitirá un pronunciamiento de fondo sobre este asunto.

1.2. Regla general de resolución de conflictos de competencia administrativa

De conformidad con los artículos 39 y 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente, la Sala está habilitada para emitir un pronunciamiento de fondo ante un conflicto de competencias cuando se cumplan las siguientes condiciones: i) al menos una de las

autoridades sea del orden nacional, o si se trata de autoridades del nivel territorial, que no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo; ii) se encuentre en curso una actuación o asunto de naturaleza administrativa, particular y concreta; y iii) se evidencie el reclamo o rechazo de la competencia simultáneo o sucesivo.

En el caso bajo estudio se encuentran cumplidos estos requisitos debido a las siguientes razones: i) las autoridades en conflicto son del orden nacional, esto es, la Procuraduría General de la Nación (Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja, Procuraduría Regional de Instrucción de Boyacá, Procuraduría de Instrucción Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa) y la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial (Coordinación del Grupo de Control Disciplinario de la Secretaría General y la Coordinación del Ejército Nacional para la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial); ii) está en curso una actuación administrativa, particular y concreta, en razón de la queja disciplinaria presentada en contra del teniente coronel J.F.P.D., en su calidad de fiscal 24 Penal Militar ante Juez de Brigada de Tunja, por la presunta omisión en el cumplimiento de sus deberes al no dar respuesta a la petición formulada por la quejosa, asociada a la expedición de copias de actuaciones dentro de procesos penales militares; y iii) todas las autoridades negaron la competencia, sucesivamente, para adelantar o continuar con la actuación correspondiente.

En cuanto a la coronel Sandra Patricia Botia Ramos, la Sala aclara que, como se mencionó, los conflictos de competencias administrativas que la Sala esta llamada a conocer se refieren a controversias entre autoridades administrativas, únicamente[28], de conformidad con los artículos 39 y 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021.

2. Términos legales

El procedimiento establecido en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, prevé que mientras se resuelve el conflicto de competencia se suspenderán los términos de las actuaciones administrativas, los cuales comenzarán a correr a partir del día siguiente de la comunicación de esta decisión, y así se declarará en la parte resolutiva[29].

---

[28] Adicionalmente, la Sala ha señalado que, sin perjuicio de que se cumplan los parámetros anteriores, en términos generales: a) los conflictos de competencias administrativas que le corresponde dirimir son aquellos que se presentan entre diferentes entidades, lo cual excluye aquellos que ocurran entre funcionarios o dependencias de una misma entidad. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 10 de marzo de 2011. Radicado núm. 11001-03-06-000-2011-00013-00.

[29] Este mandato es armónico 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.

3. Aclaración previa

La función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo se efectúa a partir del análisis de los supuestos fácticos y los documentos que forman parte del expediente. En este sentido, las eventuales alusiones que se hagan al caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia.

Esta Sala no puede pronunciarse sobre los derechos que se reclaman ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime el conflicto. Corresponderá a la autoridad que sea declarada competente la verificación de las situaciones de hecho y de derecho, para decidir de fondo sobre el asunto de la referencia.

4. Problema jurídico y síntesis del conflicto

La Sala debe determinar cuál es la autoridad competente para adelantar la investigación disciplinaria contra el teniente coronel J.F.P.D., en su condición de fiscal 24 Penal Militar ante el Juez de Brigada de Tunja, por la presunta omisión en el cumplimiento de sus deberes, consistente en no dar respuesta al derecho de petición presentado por la señora S.L.A.M., jueza 78 de Instrucción Penal Militar del municipio de Duitama (Boyacá), relacionado con la expedición de copias de algunos expedientes penales requeridos con el propósito de ejercer su derecho de defensa y contradicción dentro de las indagaciones adelantadas en su contra en la Fiscalía 03 Delegada ante el Tribunal Superior Militar y Policial, por el presunto delito de prevaricato por omisión.

La Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja (Boyacá), a pesar de indicar que la queja tenía relación con presuntas irregularidades inherentes a la función judicial en materia penal militar, declaró su falta de competencia para investigar disciplinariamente al teniente coronel J.F.P.D., en calidad de fiscal 24 Penal Militar ante Juez de Brigada de Tunja, y ordenó remitir las diligencias a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa, dado que, en su criterio, se trataba de un servidor público con cargo superior o equivalente a secretario general de una entidad del orden nacional.

A su turno, la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción Segunda para la Vigilancia Administrativa se declaró incompetente, al considerar que el literal g) del numeral 1º del artículo 25 del Decreto Ley 262 de 2000 le atribuye competencia para investigar disciplinariamente a los magistrados del Tribunal Superior Militar y a los jueces de conocimiento de la Justicia Penal Militar. En consecuencia, estimó que la competencia para conocer del asunto correspondía a las procuradurías regionales de instrucción, conforme a lo dispuesto en el literal a) del numeral 1º del artículo 75 del Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el artículo 19 del Decreto Ley 1851 de 2021, en razón a que los fiscales penales militares tienen un rango inferior al de

secretario general de las entidades que integran la Rama Ejecutiva del orden nacional.

La Procuraduría Regional de Instrucción de Boyacá declaró su falta de competencia para adelantar la investigación disciplinaria contra el fiscal 24 Penal Militar ante Juez de Brigada de Tunja, al señalar que dicha atribución correspondía a Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, de conformidad con el artículo 54 de la Ley 1765 de 2015. En consecuencia, y en cumplimiento de lo previsto en los artículos 2, 3, 91 y 93 de la Ley 1952 de 2019, dispuso la remisión de las diligencias a esa autoridad.

Por su parte, la Coordinación del Grupo de Control Disciplinario de la Secretaría General de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial determinó que la competencia para adelantar la actuación disciplinaria en contra del fiscal 24 Penal Militar ante Juez de Brigada de Tunja radicaba en el oficial más antiguo del Ejército Nacional, esto es, en la coronel Sandra Patricia Botia Ramos (magistrada del Tribunal Superior Militar y Policial), en su condición de uniformada, de conformidad con el literal c) del artículo 98 de la Ley 1862 de 2017.

Finalmente, la coronel Sandra Patricia Botia Ramos manifestó que no era competente para conocer de la investigación disciplinaria dado que, en su criterio, las presuntas faltas disciplinarias cometidas por el citado funcionario derivaron de su obligación como servidor público (fiscal 24 penal), y no en su condición de uniformado (teniente coronel). Por lo anterior, dispuso remitir por competencia las diligencias a la Procuraduría General de la Nación- Regional de Instrucción de Boyacá, en virtud de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 1765 de 2015.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará los siguientes temas:

i) La potestad disciplinaria del Estado. Reiteración.

ii) Factores que determinan la competencia en el campo disciplinario.

iii) La Justicia Penal Militar y Policial.

iv) Régimen disciplinario aplicable a los miembros de las Fuerzas Militares contenido en la Ley 1862 de 2017, «Por la cual se establecen las normas de conducta Militar Colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar».

v) Ley 1765 de 2015. Autoridad competente para investigar disciplinariamente a un fiscal penal militar.

vi) El caso concreto

5. Análisis de la normativa aplicable

5.1. La potestad disciplinaria del Estado. Reiteración[30]

La potestad disciplinaria del Estado sobre los servidores públicos está justificada en la necesidad de garantizar que, en el ejercicio de sus funciones, tales personas actúen con observancia de los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, que guían la función administrativa.

La Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, reconoce al Estado como titular de la potestad disciplinaria. Así mismo, radica la titularidad para el ejercicio de dicha potestad (*acción disciplinaria*) en la Procuraduría General de la Nación, las personerías distritales y municipales, las oficinas de control disciplinario interno de las entidades públicas, los funcionarios con potestad disciplinaria de todas las ramas, órganos y entidades del Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales.

5.2. Factores que determinan la competencia en el campo disciplinario

En materia disciplinaria, la competencia es entendida como la atribución legítima conferida a una autoridad para el conocimiento y decisión de un asunto. Esta se asigna, según el artículo 91 de la Ley 1952 de 2019, con fundamento en los factores o criterios siguientes: la calidad del sujeto disciplinable (factor personal o subjetivo), la naturaleza del hecho (factor objetivo o material), el territorio o lugar donde ocurrió la presunta falta (factor territorial), la instancia en la cual actúa el operador disciplinario (factor funcional) y el factor de conexidad.

El artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 13 de la Ley 2094 de 2021, desarrolla la competencia por la calidad del sujeto disciplinable o el factor subjetivo, 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; salvo que la competencia esté asignada a otras autoridades y, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.

[30] En este acápite se reitera lo señalado por la Sala en las siguientes decisiones: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 30 de junio de 2022, radicación núm. 11001-03-06-000-2022-00080-00; decisión del 14 de junio de 2022, radicación núm. 11001-03-06-000-2022-00069-00; decisión del 2 de junio de 2022, radicación núm. 11001-03-06-000-2022-00055-00; decisión del 21 de junio de 2023, radicación núm. 11001-03-06-000-2023-00041-00, entre otras.

> La Procuraduría General de la Nación conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinarias imputables a los servidores públicos de elección popular y las de sus propios servidores.
>
> 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.
>
> Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables, la competencia será exclusivamente: de la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia para los primeros.
>
> Las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con todas las garantías del proceso disciplinario, para lo cual deberán contar con la infraestructura necesaria para su observancia.
>
> En el evento en que las garantías de instrucción y juzgamiento no se puedan satisfacer el conocimiento del asunto, será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable.

Como se aprecia, los criterios que tiene en cuenta el Código General Disciplinario para atribuir la competencia, por el factor subjetivo, son: *i)* la calidad de servidor público o el particular en ejercicio de funciones públicas que tenga el presunto infractor; *ii)* el cargo que ocupa u ocupó el servidor público, o la función que cumple o cumplió el particular investido de funciones públicas, y *iii)* la rama, el órgano, la entidad o el organismo para la cual trabaja o trabajó el servidor, o para el cual presta o prestó sus servicios el particular.

En este orden, el factor subjetivo o personal atiende a la calidad del sujeto disciplinable, esto es, a su condición de servidor público o de particular en ejercicio de funciones públicas, así como al cargo que ocupa o desempeñó y a la entidad a la cual se encuentra vinculado. En tal sentido, el artículo 92 del Código General Disciplinario, modificado por el artículo 13 de la Ley 2094 de 2021, dispone que corresponde, en principio, a las entidades y órganos del Estado disciplinar a sus propios servidores, salvo que la competencia esté atribuida a otra autoridad.

No obstante, en ocasiones, la determinación de la autoridad competente no puede fundarse exclusivamente en la calidad del sujeto disciplinable, sino que exige considerar la naturaleza de la conducta investigada y, particularmente, la función en cuyo ejercicio se produjo. En este sentido, el factor objetivo o material adquiere relevancia, en la medida en que permite identificar el régimen disciplinario aplicable y, por ende, la autoridad competente para adelantar la investigación correspondiente.

5.3. La Justicia Penal Militar y Policial

La Carta Política, en el artículo 116[31], establece que en Colombia administran justicia, 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, los jueces, la jurisdicción agraria y rural y la **Justicia Penal Militar**.

La Justicia Penal Militar, según lo establecido por el artículo 1° de la Ley 1407 de 2010[32], está instituida para investigar y juzgar «los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio» y la integran «miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro», así como personal civil o no uniformado.

Según el artículo 2° de la Ley 1407 de 2007 son delitos relacionados con el servicio «aquellos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo dentro o fuera del territorio nacional, cuando los mismos se deriven directamente de la función militar o policial que la Constitución, la ley y los reglamentos les ha asignado».

En esa medida, puede afirmarse que la Justicia Penal Militar es el cuerpo de justicia instituido por la Constitución y la ley para investigar y juzgar a los miembros del ejército, la armada, la fuerza aérea y la policía nacional que incurran en conductas criminales que deriven directamente o tengan relación con la función militar o policial.

Ahora bien, en cuanto a su naturaleza jurídica y ubicación dentro de la estructura del Estado, la Corte Constitucional ha señalado que, si bien la Justicia Penal Militar administra justicia, no hace parte de la Rama Judicial del poder público, sino que se encuentra adscrita a la Rama Ejecutiva, en atención a su vinculación con la Fuerza Pública[33]. En efecto, dicha corporación ha precisado que se trata de un ámbito

---

[31] Artículo 116. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 3 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:>
<Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 3 de 2023. El nuevo texto es el siguiente:> 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 […].

[32] «Por la cual se expide el Código Penal Militar».

[33] Corte Constitucional, Sentencia C-737 de 2006: «Descartada entonces su adscripción a la Rama Judicial del Poder Público, la pertenencia de la Justicia Penal Militar a la Rama Ejecutiva encuentra fundamento en el hecho de que la misma hace parte de la estructura de la Fuerza Pública, la cual, además de tener como Director y Comandante Supremo al propio Presidente de la República (C.P art. 189, numeral 3°), a su vez se encuentra dentro de los órganos del Estado que de acuerdo con el contenido del Título VII de la Carta Política integran la Rama Ejecutiva del Poder Público. Por ello, no es equivocado afirmar que la vinculación directa a uno de los órganos de la Rama Ejecutiva, la Fuerza Pública, y la subordinación de dicha fuerza al Ejecutivo, es lo que justifica que la justicia Penal Militar se entienda anexa a esa rama del Poder Público».

funcional especial, en el cual se ejerce la función jurisdiccional sin que ello implique su incorporación a la estructura orgánica de la Rama Judicial. En la Sentencia C-928 de 2007, la Corte expuso las siguientes consideraciones:

> […] lo que ha hecho el constituyente con la Justicia Penal Militar no es configurarla como una jurisdicción especial dentro de la administración de justicia, tal como lo ha hecho con la jurisdicción indígena o con los jueces de paz, sino tener en cuenta las particularidades implícitas en los delitos cometidos por miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el servicio y concebir, en la estructura de ella, un ámbito funcional legitimado para conocer de tales delitos[27]; (x) es la misma Carta la que establece una clara diferenciación entre la jurisdicción ordinaria y la Justicia Penal Militar…**mientras aquélla hace parte de la rama judicial, ésta está adscrita a la rama ejecutiva del poder público, sólo que por voluntad del constituyente cumple una definida función judicial** [28]; (xi) **en la estructura del Estado colombiano, la Justicia Penal Militar está adscrita a la fuerza pública y hace parte de la rama ejecutiva del poder público**… no obstante, administra justicia y así lo reitera el artículo 116 superior… pero el cumplimiento de esta función, si bien la sujeta a los principios constitucionales que rigen la administración de justicia, no trastoca su naturaleza, es decir, no hace a la Justicia Penal Militar parte de la [R]ama [J]udicial del poder público […]. [Destaca la Sala].

De conformidad con el artículo 26 del Decreto 1512 de 2000[34], la administración y dirección de la Justicia Penal Militar se encontraba a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, a través de una dependencia interna dotada de autonomía administrativa y financiera, denominada Dirección Ejecutiva de la Justicia Penal Militar.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 1765 de 2015[35], dicha Dirección fue transformada, en virtud del artículo 44, en una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, bajo la denominación de Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, la cual integra el sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

Ahora bien, la Justicia Penal Militar está integrada por miembros de la Fuerza Pública, tanto en servicio activo como en retiro, así como por personal civil o no uniformado que desempeñan funciones dentro de esta jurisdicción, incluyendo el ejercicio de cargos de juez y de fiscal penal militar.

---

[34] Decreto 1512 de 2000 (agosto 11) «Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.», modificado, parcialmente, por el Decreto 113 de 2022.
[35] Ley 1765 de 2015 (julio 23) «Por la cual se reestructura la Justicia Penal Militar y Policial, se establecen requisitos para el desempeño de sus cargos, se implementa su Fiscalía General Penal Militar y Policial, se organiza su cuerpo técnico de investigación, se señalan disposiciones sobre competencia para el tránsito al sistema penal acusatorio y para garantizar su plena operatividad en la Jurisdicción Especializada y se dictan otras disposiciones.».

Los jueces y fiscales de la Justicia Penal Militar, aunque ejercen funciones de naturaleza judicial o administran justicia, pertenecen a la Rama Ejecutiva del poder público y, por tanto, ostentan la calidad de servidores públicos del orden nacional. A propósito, esta Sala, en reiterados pronunciamientos[36], se ha referido a la noción de servidores públicos de la siguiente manera:

> De las disposiciones constitucionales y legales citadas, es claro que el término «servidor público» corresponde a un concepto amplio y genérico, que incluye a todas las personas naturales vinculadas laboralmente al Estado en cualquiera de sus ramas, entidades, órganos y organismos de manera subordinada o dependiente, así como los miembros de las corporaciones públicas de elección popular y miembros de la fuerza pública.
>
> Lo anterior implica que tal concepto incluye no solamente a las categorías tradicionalmente reconocidas de empleados públicos y trabajadores oficiales, sino, en general, a cualquier persona que se vincule laboralmente a una rama, entidad, órgano u organismo del Estado, sin importar la manera como se produzca su ingreso al servicio público (por contrato de trabajo, mediante una relación legal y reglamentaria, por elección popular o de otra forma), ni el régimen jurídico que se aplique a su relación laboral (es decir, el de los empleados públicos, el de los trabajadores oficiales, el de los empleados de carrera u otro, incluyendo el previsto para los particulares en el Código Sustantivo del Trabajo).

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha señalado que los fiscales penales militares no hacen parte de la Fiscalía General de la Nación ni de la Rama Judicial, sino que corresponden a una figura propia del diseño institucional de la Justicia Penal Militar, orientada a cumplir funciones de investigación y acusación dentro de dicha jurisdicción. Así lo explicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-361 de 2001:

> De lo anterior debe concluirse que si algún órgano, organismo, funcionario o persona, como dice la jurisprudencia transcrita, no forma parte de la estructura a la que se refiere el Título VIII de la Carta, aunque administre justicia no formará parte de la Rama Judicial. Tal es el caso de las personas que conforman la Justicia Penal Militar y entre ellas los fiscales llamados a actuar en las causas que en esa jurisdicción se ventilan, quienes atendiendo a la organización que el constituyente determinó respecto de las ramas del poder público, pertenecen a la Rama Ejecutiva.

Según lo expuesto, los jueces y fiscales penales militares son servidores públicos que, si bien no integran la Rama Judicial, ejercen funciones judiciales dentro de la Justicia Penal Militar. Dichos cargos pueden ser desempeñados, incluso, por miembros de la Fuerza Pública, lo que evidencia la concurrencia de una doble

[36] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicados núm. 11001-03-06-000-2026-00080-00, núm. 11001-03-06-000-2025-00093-00 y núm. 11001-03-06-000-2022-00031-00.

condición funcional, en tanto actúan simultáneamente como servidores públicos y como integrantes de la institución castrense.

Así, tratándose de miembros de las Fuerzas Militares que desempeñan cargos en la Justicia Penal Militar, como jueces o fiscales, estos no solo conservan su condición de uniformados, sino que, adicionalmente, ejercen funciones como servidores públicos en una jurisdicción especializada. Por tal razón, un mismo servidor público puede encontrarse sometido a distintos regímenes disciplinarios, dependiendo del ámbito funcional en el que se inscriba la conducta objeto de investigación.

Es decir, las conductas con presunta incidencia disciplinaria pueden ser valoradas bajo distintos regímenes disciplinarios, según se deriven del ejercicio de sus funciones como servidores públicos dentro de la Justicia Penal Militar o se enmarquen en el cumplimiento de los deberes propios de la disciplina militar. En consecuencia, la determinación de la autoridad disciplinaria competente exige identificar, en cada caso, la naturaleza de la función en cuyo ejercicio se produjo la conducta investigada.

5.4. Régimen disciplinario aplicable a los miembros de las Fuerzas Militares contenido en la Ley 1862 de 2017, «[p]or la cual se establecen las normas de conducta Militar Colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar»

Los miembros de las Fuerzas Militares, en su condición de personal uniformado, se encuentran sometidos al régimen disciplinario de la Ley 1862 de 2017, que regula las normas de conducta y adopta el Código Disciplinario Militar. Dicho régimen dispone que es deber fundamental del militar el respeto de los preceptos, principios valores y virtudes inherentes a la carrera militar (artículo 1º), de modo que su comportamiento se debe ajustarse a la ética, disciplina y los postulados que caracterizan a la institución.

En este orden, las faltas disciplinarias que se puedan cometer en virtud del mencionado código se realizan por «acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de funciones, o por incumplimiento o inobservancia de la disciplina militar».[37]

El artículo 54, de esta norma, señala que la potestad disciplinaria corresponde al presidente de la República, al ministro de Defensa Nacional y a las Fuerzas Militares, sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación, cuyas atribuciones y facultades disciplinarias desempeñarán conforme a lo dispuesto en los artículos 95 a 104 del presente código. Más adelante, el artículo 65 establece como destinatarios del Código Disciplinario Militar a los oficiales,

[37] Ley 1862 de 2017, artículo 68.

suboficiales, soldados e infantes de Marina de las Fuerzas Militares que hayan cometido conductas en servicio activo.

El título segundo de la Ley 1862 de 2017 consagra los deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses. El catálogo de deberes contenido en su artículo 70 establece un conjunto de obligaciones orientadas a garantizar la disciplina, legalidad y el adecuado funcionamiento institucional. En resumen, no solo impone a los miembros de las Fuerzas Militares el cumplimiento estricto de la Constitución, la ley, los reglamentos y las órdenes legítimas, sino la observancia de los principios de valores institucionales. Además, consagra deberes relacionados con la disciplina y conducta personal, tales como mantener la cohesión del cuerpo, actuar con respeto por la dignidad humana, guardar reserva sobre los asuntos del servicio, asistir con puntualidad, portar adecuadamente el uniforme y sostener relaciones respetuosas con la población civil.

De igual forma, incorpora obligaciones funcionales y de responsabilidad, como ejercer el mando de manera adecuada, asumir las cargas propias del cargo y la jerarquía, seguir el conducto regular, proteger al personal bajo su mando, y emplear el talento humano y los recursos materiales exclusivamente para fines institucionales, velando por su correcto uso.

Finalmente, prevé deberes de formación y liderazgo, como capacitarse permanentemente, promover el cumplimiento del régimen disciplinario, reconocer el buen desempeño y sancionar las infracciones, así como mantener un comportamiento acorde con los distintos ámbitos en los que actúa la institución.

De lo expuesto, la Sala observa que en relación con los miembros de las Fuerzas Militares, el Legislador estableció un régimen disciplinario especial orientado a preservar la disciplina, la jerarquía y los valores propios de la institución castrense, actualmente contenido en la Ley 1862 de 2017; en este sentido, el régimen disciplinario militar expuesto resulta aplicable cuando las conductas objeto de reproche se enmarcan en el incumplimiento de los deberes propios del servicio militar.

No obstante, cuando tales miembros ejercen funciones en calidad de servidores públicos dentro del ámbito de la Justicia Penal Militar, en particular como operadores judiciales, su actuación puede quedar igualmente sometida a reglas disciplinarias que se derivan del ejercicio de su cargo, como servidor público, dentro de la Justicia Penal Militar, en atención a la naturaleza de las funciones que desempeñan. En este contexto, la Ley 1765 de 2015 estableció criterios específicos para la determinación de la autoridad competente, los cuales serán objeto de análisis por parte de la Sala.

5.5. Ley 1765 de 2015. Autoridad competente para investigar disciplinariamente un fiscal penal militar

La Ley 1765 de 2015[38] reestructuró la Justicia Penal Militar y Policial, y no solo redefinió su organización institucional, para fortalecer su autonomía e independencia, sino que también estableció un esquema específico de control disciplinario aplicable a los servidores públicos que ejercen funciones en dicha jurisdicción especializada.

El artículo 54 de la Ley 1765 de 2015[39] establece las funciones de la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial. El numeral 22 prevé la siguiente asignación competencial:

> **Artículo 54. Funciones de la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial.** La Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial tendrá las siguientes funciones:
>
> […].
>
> 22. **Ejercer la función de control disciplinario** en los términos de ley, sobre los servidores públicos que ejerzan funciones administrativas y de apoyo a los despachos judiciales, así como sobre los Jueces de Conocimiento Especializado; Conocimiento, Garantías, Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, **Fiscales Delegados ante los Jueces de Conocimiento Especializado,** Conocimiento y servidores del Cuerpo Técnico de Investigación de la Justicia Penal Militar y Policial, **en relación con conductas distintas a las derivadas de su función judicial y de policía judicial** [se destaca].

Cabe destacar que la mencionada función de control disciplinario de la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial para disciplinar a jueces y fiscales penales militares, por conductas distintas a las derivadas de su función judicial, se encuentra consignada en el Manual Específico de Funciones y Competencias para los empleos que conforman la planta de personal de la Unidad, a cargo del director general[40]. Dicho manual está contenido en la Resolución 000084 del 24 de junio de 2021.

---

[38] «Por la cual se reestructura la Justicia Penal Militar y Policial, se establecen requisitos para el desempeño de sus cargos, se implementa su Fiscalía General Penal Militar y Policial, se organiza su cuerpo técnico de investigación, se señalan disposiciones sobre competencia para el tránsito al sistema penal acusatorio y para garantizar su plena operatividad en la Jurisdicción Especializada y se dictan otras disposiciones».

[39] La norma tiene desarrollo reglamentario en el artículo 7º del Decreto 312 de 2021, «[p]or el cual se fija la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial».

[40] La Resolución núm. 000084 del 24 de junio de 2021, en sus páginas 18 a 21, contempla las funciones del cargo de director general de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, cuya ubicación se encuentra en la Dirección Ejecutiva.

Adicionalmente, esta función se ratificó en la Resolución núm. 000145 del 29 de marzo de 2022, «[p]or la cual se adecua la Instrucción y el Juzgamiento en materia de Control Disciplinario Interno […] en la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial», con la particularidad de que los procesos disciplinarios en primera instancia que se adelantaran contra jueces y fiscales penales militares, en relación con conductas distintas de las derivadas de su función judicial, se tramitarían por parte del director general, y la etapa de juzgamiento y segunda instancia de los mismos se remitiría la Procuraduría General de la Nación, en los términos de los artículos 92 y 93 de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, así:

> […].
>
> ARTÍCULO CUARTO. ADECUAR **la etapa de instrucción de los procesos disciplinarios en primera instancia** que se adelanten contra los Jueces de Conocimiento Especializado, Conocimiento, Garantías, Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, **Fiscales Delegados ante los Jueces de Conocimiento Especializado, Conocimiento** y servidores del Cuerpo Técnico de Investigación de la Justicia Penal Militar y Policial, **en relación con conductas distintas de las derivadas de su función judicial y de policía judicial, a cargo de la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar**, con asesoría y apoyo de la Oficina Asesora Jurídica […].
>
> ARTÍCULO QUINTO. REMITIR para el conocimiento de la etapa de juzgamiento y de la segunda instancia en los procesos disciplinarios que se adelanten contra los Jueces de Conocimiento Especializado, Conocimiento, Garantías, Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, **Fiscales Delegados ante los Jueces de Conocimiento Especializado, Conocimiento** y servidores del Cuerpo Técnico de Investigación de la Justicia Penal Militar y Policial, **en relación con conductas distintas de las derivadas de su función judicial y de policía judicial, de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial a** la Procuraduría General de la Nación, en los términos de los artículos 92 y 93 de la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, modificada por la Ley 2094 de 2021. [Resalta la Sala].
>
> […].

Ahora bien, el artículo 58 de la Ley 1765 de 2015 dispone que la Procuraduría General de la Nación ostenta la potestad disciplinaria sobre los servidores públicos que desempeñen cargos de jueces y fiscales de la Justicia Penal Militar y policial **por conductas derivadas del ejercicio de sus funciones**, y que los demás servidores del referido cuerpo serán disciplinados por la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar, sin perjuicio del poder preferente que la carta política le asigna a la Procuraduría:

> Artículo 58. Autoridad Disciplinaria. **Los servidores públicos que desempeñen cargos de jueces y fiscales de la Justicia Penal Militar y Policial, serán investigados disciplinariamente por conductas derivadas del ejercicio de sus funciones por la Procuraduría General de la Nación** y, los demás servidores por la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial; sin perjuicio en este último caso, del ejercicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación. [Enfatiza la Sala].

De la lectura sistemática de los artículos 54, numeral 22, y el artículo 58, la Sala observa que la Ley 1765 de 2015 estableció un criterio objetivo o material, para la determinación de la autoridad disciplinaria competente para disciplinar a los jueces y fiscales penales militares, fundado en la naturaleza de la conducta atribuida, esto es, si la misma se deriva del ejercicio o no de una función judicial. En efecto, del análisis de los antecedentes legislativos de dicha ley se advierte que el Legislador estructuró el siguiente modelo de control disciplinario en el cual:

- Por una parte, asignó a la Procuraduría General de la Nación el conocimiento de las conductas derivadas del ejercicio de la función judicial por parte de jueces y fiscales de la Justicia Penal Militar (artículo 58);

- Por otra, atribuyó a la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial —director general— el control disciplinario respecto de los jueces, fiscales y miembros del Cuerpo Técnico de Investigación de la Justicia Penal Militar y Policial por conductas distintas a las derivadas de su función judicial o de policía judicial (artículo 54, numeral 22), y

- Asignó a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial la potestad disciplinaria frente a los demás servidores públicos, distintos de jueces y fiscales penales militares (artículo 58).

La Sala encuentra que tal distinción en razón de la función judicial no fue casualidad. Desde las primeras ponencias del proyecto de ley se incorporó, sin modificaciones sustanciales a lo largo del trámite legislativo, la regla según la cual la Dirección Ejecutiva de la Unidad ejerce control disciplinario sobre los jueces y fiscales penales militares «en relación con conductas distintas a las derivadas de su función judicial o de policía judicial»[41].

De manera complementaria, los antecedentes legislativos ponen de presente que la asignación de la competencia disciplinaria a un órgano externo como la Procuraduría General de la Nación respecto de las conductas derivadas del ejercicio

[41] Gacetas del Congreso 064 de 2021, 155 de 2014, 296 de 2014, y 403 de 2015.

de la función judicial obedece a la necesidad de garantizar la independencia funcional de los operadores judiciales de la Justicia Penal Militar.

En efecto, durante el trámite del proyecto de ley se destacó la importancia de evitar cualquier tipo de injerencia del mando institucional en el ejercicio de la función jurisdiccional, destacándose expresamente la prohibición de que los funcionarios de dicha jurisdicción reciban instrucciones del mando de la Fuerza. En este sentido, el artículo 58 de la Ley 1765 de 2015 no surge como una regla aislada, sino como la respuesta legislativa a la necesidad de garantizar un control disciplinario independiente sobre la función judicial[42], coherente con las discusiones adelantadas durante el trámite del proyecto.

En cuanto a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, el artículo 54 señala que la competencia para disciplinar a los servidores públicos distintos de jueces y fiscales penales militares recae en esa dependencia, la cual hace parte de la Secretaría General. La Resolución núm. 000123 de 2021, «[p]or la cual se establecen los grupos internos de trabajo de la Secretaría General de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial» establece, en su artículo 5º, la siguiente atribución competencial al Grupo de Control Disciplinario:

> 1.Ejercer la acción disciplinaria de oficio, por informe o de otro medio que amerite credibilidad, o por queja o denuncia, contra los **servidores y exservidores públicos que ejerzan funciones administrativas en la Unidad y los de apoyo a los Despachos Judiciales** [destaca la Sala].

En esos términos, de manera general, el Grupo de Control Disciplinario Interno de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal y Policial se encarga de disciplinar a los servidores públicos y ex servidores que ejerzan labores administrativas en la Unidad y los de apoyo a los despachos judiciales. Con la expedición de la Resolución núm. núm. 000145 del 29 de marzo de 2022, la etapa de instrucción de dichos procesos disciplinarios, en primera instancia, se encuentra a cargo del Grupo de Control Disciplinario; la etapa de juzgamiento en cabeza del director general, y el conocimiento de la segunda instancia la ostenta la

[42] De hecho, puede observarse que en las primeras versiones del proyecto de ley la competencia disciplinaria sobre jueces y fiscales penales militares se encontraba atribuida en la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, tal como se evidencia en las gacetas del Congreso correspondientes a las ponencias de 2014 (Gaceta 155 de 2014). No obstante, en el trámite posterior, específicamente en la plenaria de la Cámara de Representantes, se presentó una proposición modificatoria a dicho artículo (Gaceta 314 de 2015), en la cual se puso de presente la necesidad de ajustar el artículo, entre otras razones, por la reforma constitucional en curso que modificaba la estructura y funciones del Consejo Superior de la Judicatura. Como resultado de lo anterior, la competencia finalmente quedó atribuida a la Procuraduría General de la Nación.

Procuraduría General de la Nación, en los términos del artículo 93 de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021.

En conclusión, tratándose específicamente de los fiscales penales militares, cuando estos servidores públicos actúan en desarrollo de funciones distintas a las derivadas de función judicial dentro la Justicia Penal Militar y Policial la competencia disciplinaria para adelantar la etapa de instrucción corresponde a la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, en los términos del artículo 54 numeral 22; mientras que, si aquella se origina en el ejercicio de dicha función judicial, su conocimiento corresponde a la Procuraduría General de la Nación, conforme al artículo 58 *ibidem*.

6. El caso concreto

Revisados los antecedentes normativos y los documentos que obran en el expediente, la Sala encuentra que la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial es la autoridad competente para investigar disciplinariamente al teniente coronel J.F.P.D., en su condición de fiscal 24 Penal Militar ante el Juez de Brigada de Tunja, por la presunta omisión en el cumplimiento de sus deberes, consistente en no dar respuesta al derecho de petición presentado por la señora S.L.A.M., jueza 78 de Instrucción Penal Militar del municipio de Duitama (Boyacá), relacionado con la expedición de copias de algunos procesos penales.

Lo anterior, por las siguientes razones:

La Sala advierte, en primer lugar, que el presunto sujeto disciplinable ostenta la calidad de oficial activo de las Fuerza Militares, en grado de teniente coronel, y, además, ejerce funciones en la Justicia Penal Militar como fiscal 24 Penal Militar ante el Juez de Brigada de Tunja.

Con fundamento en los hechos descritos en la queja y la información que reposa en el expediente, la presunta conducta atribuida no se relaciona con el incumplimiento de deberes inherentes a la disciplina militar, sino que se enmarca en el ejercicio de las funciones que el teniente coronel J.F.P.D. desempeña como fiscal dentro de la Justicia Penal Militar, razón por la que no se resulta procedente aplicar al presente asunto el régimen disciplinario previsto en la Ley 1862 de 2017.

En ese contexto, la determinación de la autoridad disciplinaria competente debe efectuarse a la luz de las disposiciones previstas en la Ley 1765 de 2015, para lo cual resulta necesario establecer, en el presente caso, la naturaleza de los hechos, esto es, si corresponden al ejercicio de funciones jurisdiccionales o de carácter administrativo:

De conformidad con el Manual Específico de Funciones y Competencias para los empleos que conforman la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, contenido en la Resolución 000084 del 24 de junio de 2021, los fiscales penales militares ante jueces de brigada «[a]dministran justicia en la Jurisdicción Penal Militar y Policial en el ámbito de su competencia», y desarrollan dos tipos de funciones esenciales, a saber:

i) Una función jurisdiccional, en virtud de la cual se encargan de «[c]alificar y acusar si a ello hubiere lugar, los procesos penales militares y policiales por delitos cuyo juzgamiento esté atribuido a los jueces de conocimiento ante quienes ejercen su función de conformidad con la competencia señalada en los artículos 260 y 262 de la Ley 522 de 1999», y

ii) Funciones de carácter administrativo, dentro de las cuales se encuentra «2. **Atender los derechos de petición**, tutelas y demás requerimientos dentro del término legal previsto, que le sean remitidos por competencia […]» [destaca la Sala].

La Sala observa que la presunta omisión en la respuesta al derecho de petición de información no se refiere al ejercicio de funciones jurisdiccionales en tanto no implica la adopción de decisiones dentro de un proceso penal, ni la valoración de elementos materiales probatorios, ni, en este caso, la calificación o acusación de los procesos penales militares y policiales. Por el contrario, se trata del incumplimiento de un deber relacionado con la atención de solicitudes y el suministro de información, el cual se ubica en el ámbito de las actuaciones de carácter administrativo.

Así las cosas, al no derivarse la presunta conducta atribuida del ejercicio de una función judicial, no resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 1765 de 2015. En su lugar, la competencia debe determinarse conforme al artículo 54 numeral 22 de la misma ley, que atribuye a la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial el ejercicio del control disciplinario respecto de fiscales delegados ante los jueces de conocimiento especializado, o de conocimiento (en el antiguo sistema fiscales penales militares ante juzgados de brigada)[43], en relación con conductas distintas a las derivadas de su función judicial.

[43] Al respecto, conviene señalar que uno de los objetivos centrales de la reestructuración de la Justicia Penal Militar y Policial introducida por la Ley 1765 de 2015 fue la implementación del sistema penal acusatorio, con el propósito de unificar las etapas de investigación, acusación y juzgamiento conforme a lo previsto en la Ley 1407 de 2010 —Código Penal Militar— (Gaceta 314 de 2015). En ese marco, la estructura judicial del sistema anterior, regulado por la Ley 522 de 1999, contemplaba, en los despachos del Ejército Nacional, los juzgados de conocimiento, los juzgados de inspección general y los juzgados de brigada, así como la figura del fiscal penal militar ante juzgados de brigada. Con la adopción del nuevo sistema, la denominación y organización de los despachos se modificaron, de manera que la estructura prevista en la Ley 1407 de 2010 incorpora juzgados de

Como se explicó en la parte considerativa de esta decisión, dicha atribución se ratificó en la Resolución núm. 000145 del 29 de marzo de 2022, por medio de la cual se adecuó la etapa de instrucción y juzgamiento en la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial. En concreto, la etapa de instrucción de los procesos disciplinarios en primera instancia que se adelanten contra los jueces y fiscales penales militares, por conductas distintas de las derivadas de su función judicial, quedó en cabeza del director general (Dirección Ejecutiva de la Unidad), y la etapa de juzgamiento y segunda instancia en la Procuraduría General de la Nación.

Ahora bien, algunas de las autoridades intervinientes han sostenido que las funciones disciplinarias atribuidas a la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial se encuentran supeditadas a la creación y puesta en funcionamiento del denominado «Cuerpo Autónomo de la Justicia Penal Militar y Policial», el cual, según lo expuesto por la Secretaría General de la Unidad, no ha entrado en funcionamiento.

A propósito, es menester precisar, en primer lugar, que el artículo 63 de la Ley 1765 de 2015 creó el Cuerpo Autónomo de la Justicia Penal Militar y Policial como un sistema de carrera propio e independiente del mando institucional integrado por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo que, previo proceso de incorporación, pasen a formar parte de dicho cuerpo.

A su turno, los artículos 86, 87 y 88 de la ley *ibidem* regularon de manera específica el régimen disciplinario de los miembros del denominado Cuerpo Autónomo, y asignó a la Procuraduría General de la Nación el conocimiento de las faltas disciplinarias derivadas de su función judicial, mientras que la competencia respecto de conductas distintas correspondió a funcionarios del propio Cuerpo Autónomo o de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar o Policial, designados por su Dirección Ejecutiva (artículo 86).

Así mismo, dichas disposiciones prevén que a estos miembros les son aplicables, en materia de faltas, procedimiento y sanciones, tanto los regímenes disciplinarios propios de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional como el régimen general de los servidores públicos, y que, en lo no regulado expresamente, se aplicarán los regímenes especiales correspondientes (artículos 87 y 88).

---

control de garantías, juzgados de conocimiento y juzgados de conocimiento especializado; y, paralelamente, las fiscalías pasaron a denominarse fiscalías delegadas ante jueces de conocimiento o de conocimiento especializado. No obstante, de acuerdo con el manual de funciones de la Unidad Administrativa de la Justicia Penal Militar y Policial, el cargo de fiscal penal militar ante juzgado de brigada subsiste dentro de una planta de personal transitoria, en razón de la existencia de procesos adelantados bajo el procedimiento establecido en la Ley 522 de 1999.

Sin embargo, de conformidad con los antecedentes legislativos y el propio diseño normativo de la Ley 1765 de 2015, la operatividad de este régimen disciplinario especial se encuentra supeditada a la efectiva conformación e implementación del referido Cuerpo Autónomo, y las reglas contenidas en los artículos 86, 87 y 88 están dirigidas exclusivamente a quienes ostenten dicha condición, la cual se deriva de un proceso específico de incorporación.

En el presente caso, no obra elemento alguno que permita establecer que el funcionario investigado haya sido incorporado al Cuerpo Autónomo de la Justicia Penal Militar y Policial, ni que dicho cuerpo se encuentre plenamente implementado en los términos previstos por el legislador, razón por la cual la Sala advierte que no es posible aplicar las subreglas disciplinarias previstas para sus integrantes.

Por el contrario, como se explicó, el asunto debe resolverse con base en las reglas generales dispuestas en los artículos 54, numeral 22, y 58 de la Ley 1765 de 2015, las cuales, como se expuso previamente, establecen un criterio para la determinación de la autoridad disciplinaria competente basado en la naturaleza de la función, plenamente vigente y aplicable, sin que su operatividad se encuentre supeditada a la creación o puesta en funcionamiento del mencionado Cuerpo Autónomo, y que, para el caso particular, resulta aplicable la contenida en el artículo 54, numeral 22, como se analizó.

En efecto, para la Sala, la función prevista en el numeral 22 del artículo 54 fue incorporada desde las primeras ponencias y se mantuvo inalterada hasta la expedición de la ley, sin que en ningún momento del debate se haya previsto una condición de vigencia, aplicación diferida o subordinación a la creación del Cuerpo Autónomo. Además, el artículo 129 de la Ley 1765 de 2015 determinó que la misma disposición normativa empezó a regir a partir de su promulgación, esto es, el 23 de julio de 2015.

De igual modo, la Sala también descarta la competencia del Grupo de Control Disciplinario de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, en tanto, como quedó consignado en la ley, no ostenta la facultad disciplinaria frente a jueces y fiscales penales militares, sino que se limita a disciplinar a los «demás servidores» de la Unidad, esto es, a los servidores públicos y exservidores que cumplan labores administrativas y de apoyo a los despachos judiciales.

En consecuencia, la Sala concluye que la autoridad competente para adelantar la investigación disciplinaria contra el teniente coronel J.F.P.D., en su condición de fiscal 24 Penal Militar ante el Juez de Brigada de Tunja, por la presunta omisión en la respuesta a un derecho de petición, es la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, en los términos del artículo 54 numeral 22 de la Ley 1765 de 2015.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, a través de su Dirección Ejecutiva, para adelantar la investigación disciplinaria contra el teniente coronel J.F.P.D., en su condición de fiscal 24 Penal Militar ante el Juez de Brigada de Tunja, por la presunta omisión en la respuesta al derecho de petición presentado por la señora S.L.A.M., jueza 78 de Instrucción Penal Militar del municipio de Duitama (Boyacá).

SEGUNDO: REMITIR el expediente del conflicto a la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial para los fines dispuestos en el numeral anterior.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión a la Procuraduría General de la Nación, a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja (Boyacá), a la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción 2: Segunda para la Vigilancia Administrativa, a la Procuraduría Regional de Instrucción de Boyacá, a la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar, a la Coordinación del Grupo de Control Disciplinario de la Secretaría General de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, a la Coordinación del Ejército Nacional ante la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar, y a la coronel Sandra Patricia Botia Ramos.

CUARTO: ORDERNAR a la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial comunicar el presente asunto a la señora S.L.A.M., jueza 78 de Instrucción Penal Militar del municipio de Duitama (Boyacá), en su condición de quejosa, y al teniente coronel J.F.P.D., fiscal 24 Penal Militar ante el Juez de Brigada de Tunja, en calidad de presunto investigado, en la etapa procesal que corresponda, en atención a la reserva de las actuaciones disciplinarias.

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

SEXTO: ADVERTIR que los términos legales se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Presidente de la Sala

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ
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 denominado SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.