



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Édgar González López

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil veintitres (2023)

Radicación: 11001-03-06-000-2023-0006200

Referencia: Conflicto negativo de competencias

Partes: Personería Municipal de Tunja, Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Boyacá y Casanare y Procuraduría Provincial de Tunja.

Asunto: Autoridad competente para conocer y tramitar una queja disciplinaria en contra de un auxiliar de la justicia.

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

I. ANTECEDENTES

1. El 21 de enero de 2021, el Señor Wilmer de Jesús Orjuela Salinas presentó, ante la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Boyacá, queja disciplinaria en contra del señor Juan Fernando Navas, para que se investigaran las presuntas irregularidades en que pudo incurrir este último, en su calidad de auxiliar de justicia, por la no presentación del trabajo de partición, dentro del proceso de liquidación de sociedad conyugal, radicado 2019-00057-00, que cursa en el Juzgado Segundo de Familia del Circuito de Tunja.

2. El 15 de julio de 2022, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Boyacá profirió auto de remisión de competencia a la Procuraduría Provincial de Tunja, con fundamento en los artículos 70 y 92 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 13 de la Ley 2094 de 2021. En cumplimiento de la decisión anterior, la Comisión envió las diligencias a la Procuraduría Provincial de Tunja, a través del oficio No. CSJBSD-202200238 TVOB del 8 de septiembre de 2022.

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.

3. El 16 de noviembre de 2022, mediante auto, la Procuraduría Provincial de Tunja decidió remitir por competencia el expediente a la Personería Municipal de Tunja.

4. El 26 de enero de 2023, mediante oficio PMT 14762-2022, la Personería Municipal de Tunja, al considerar que tampoco era competente para conocer de la queja disciplinaria, determinó promover ante la Sala de Consulta y Servicio Civil el presunto conflicto de competencias administrativas entre esa autoridad, la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Boyacá; y, el 6 de febrero de 2023, remitió el asunto a la Sala para que dirima el presunto conflicto negativo de competencias.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

En cumplimiento del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, se comunicó la presentación del conflicto de competencias a las autoridades involucradas. Asimismo, se fijó un edicto por el término de cinco (5) días, contados desde el 24/02/2023 hasta el 02/03/2023. Lo anterior con el objeto de que se presentaran los alegatos o consideraciones pertinentes dentro del conflicto de competencias planteado ante la Sala de Consulta y Servicio Civil.

Al respecto, obra en el expediente informe de la Secretaría de la Sala del 03 de marzo de 2023, que da cuenta del acatamiento del referido trámite. Dentro de este se señala que la comunicación se llevó a cabo a través de correo electrónico, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 062 del 21 de abril de 2020 del Consejo de Estado², en el sentido de que las actuaciones que competen a la Sala de Consulta y Servicio Civil pueden adelantarse por vía electrónica, aún en los periodos en que se encuentren suspendidos los términos judiciales, garantizando el derecho de intervención de los interesados.

Adicionalmente, en el referido informe secretarial se señaló que, dentro del término de fijación del edicto, presentaron alegatos de conclusión: el doctor Nelson Andrés Villabona Rueda, en calidad de personero de la Personería Municipal de Tunja y el doctor José Isaías Palacios, en calidad de procurador provincial de instrucción de Tunja de la Procuraduría General de la Nación.

Posteriormente, el magistrado ponente profirió auto de mejor proveer de fecha 17 de marzo de 2023, en la cual solicitó comunicar de la presente actuación a los señores Juan Fernando Navas, Wilmer de Jesús Orjuela Salinas y al Juzgado Segundo de Familia del

² A través del Acuerdo 062 del 21 de abril de 2020, el Consejo de Estado adicionó su Reglamento, con el fin de facilitar y agilizar los trámites relativos a las actuaciones de su competencia, mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, TIC.

Circuito de Tunja, para que, dentro de los cinco días hábiles siguientes al recibo de la comunicación, presentaran ante la Sala sus alegatos o consideraciones sobre el conflicto de competencias administrativas de la referencia. Asimismo, solicitó información adicional que consideró necesaria para resolver el presente conflicto de competencias administrativas a: la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Boyacá, a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja, al Juzgado Segundo de Familia en Oralidad de Tunja.

Mediante informe secretarial del 10 de abril de 2023, se señaló que la doctora Johanna Katherine Aguilera Aperador, en calidad de sustanciador grado 11 de la Procuraduría Provincial de Instrucción Tunja, vía correo electrónico, allegó información en dos archivos pdf. con 2 y 64 folios, respectivamente. Asimismo, Julieth Bibiana Ramírez Molano, profesional universitario de la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa de Tunja, vía correo electrónico, allegó documentación en un archivo formato pdf. con 71 folios. Los particulares interesados guardaron silencio.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Personería Municipal de Tunja

En el escrito de 26 de enero de 2023, mediante el cual se suscitó el presente conflicto de competencias administrativas, la Personería Municipal de Tunja sustentó su falta de competencia para conocer del asunto, con los siguientes argumentos:

En primer lugar, señaló que en materia disciplinaria la competencia se determina a través de la aplicación de los factores consagrados en el artículo 91 de la Ley 1952 de 2019, esto es: la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad.

Teniendo en cuenta el factor relativo a la calidad del sujeto disciplinable, advirtió que, dentro del régimen interno de competencias de la Procuraduría General de la Nación, el literal j) del numeral 1 de artículo 22 del Decreto 1851 de 2021, establece la competencia de las Procuradurías Provinciales de Instrucción para conocer de las actuaciones disciplinarias, hasta la notificación del pliego de cargos o de la decisión de archivo, contra los particulares que desempeñen función pública a nivel distrital o municipal.

Por otra parte, indicó que de acuerdo con el numeral 4 del artículo 178 de la Ley 136 de 1994, que define las funciones que deben ser cumplidas por los personeros, la competencia disciplinaria de las personerías está circunscrita a los particulares que cumplen funciones públicas para las entidades y órganos que ejercen labores propiamente ejecutivas en el marco de la jurisdicción territorial municipal, verbigracia, el Concejo, Contraloría, Personería, Alcaldía o sus entidades descentralizadas; más no

respecto de los colaboradores al servicio de otras Entidades de las demás ramas del poder público, como la Rama Judicial.

En este sentido, destacó que el sujeto disciplinable en el caso objeto de análisis no ostenta la calidad de servidor público municipal, ni tuvo ninguna relación directa o indirecta con la Administración Municipal, o con alguna de las Entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Municipio de Tunja, ya que no prestaba sus servicios a entidades y órganos de este nivel, es decir, a la administración municipal de Tunja, desde su connotación de organización político administrativa y no simplemente territorial.

El disciplinado es colaborador de la administración de justicia, en su calidad de particular en ejercicio de funciones públicas, por lo cual debe ser disciplinado por la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja, conforme lo dispone el literal j del numeral 1 de artículo 22 del citado Decreto 1851 de 2021; o por la misma Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Boyacá, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019.

2. Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja

El procurador provincial de instrucción de Tunja, mediante escrito del 01 de marzo de 2023, mediante el cual presentó alegatos de conclusión en la presente actuación, no declaró expresamente su falta de competencia para conocer del presente asunto, pero dicha manifestación se puede deducir de los argumentos expuestos por la Procuraduría para afirmar que la competencia podría recaer en la Comisión Seccional de Disciplina Judicial o en la Personería municipal de Tunja.

En relación con la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, sostuvo que el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 establece la competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial para ejercer la acción disciplinaria entre otros, en contra de los particulares.

Lo anterior, en concordancia con el artículo 239 de la Ley 1952 de 2019, modificada por el artículo 61 de la Ley 2094 de 2021, que establece:

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

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

Adicionalmente, manifestó que el artículo 47 del Código General del Proceso indica que los cargos de auxiliares de la justicia son oficios públicos ocasionales y que el artículo 50 del referido código dispone que las faltas en las que incurran los auxiliares de la justicia deben ser comunicadas al Consejo Superior de la Judicatura, por ser la autoridad competente para sancionarlos.

En cuanto a la competencia de la Personería Municipal de Tunja, argumentó en primer lugar, que si bien la Procuraduría General de la Nación, en virtud del poder preferente, puede asumir el conocimiento de cualquier proceso disciplinario, de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas y de las personerías distritales y municipales, igual poder radica en las personerías municipales en relación con la administración municipal, esto es, en relación con las investigaciones que la administración local adelante. Lo anterior, en virtud de lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1952 de 2019, que señala:

ARTÍCULO 3o. PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas y personerías distritales y municipales. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia.

Las personerías municipales y distritales tendrán frente a la administración poder disciplinario preferente.

No obstante, señaló que en el caso específico no se plantea el problema jurídico del poder preferente de estas autoridades, sino la limitación o no del poder disciplinario de las personerías frente a los funcionarios de la administración municipal.

En relación con este aspecto, recordó que, de acuerdo con el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, 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.

Destacó entonces que la norma atribuye competencia a las personerías municipales para adelantar procesos disciplinarios en contra de particulares, cualquiera que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión atribuibles a estos, salvo lo dispuesto en el artículo 76 del código, que se refiere a los Notarios. En consecuencia, la disposición no limita la competencia de las personerías a los sujetos que hagan parte de la administración municipal.

3. Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Boyacá

La Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Boyacá, no se pronunció sobre este conflicto de competencias durante el término de traslado para presentar alegatos ante la Sala. Sin embargo, los argumentos sobre su competencia pueden ser extraídos del Auto del 15 de julio de 2022, mediante el cual remitió por competencia el asunto a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja.

En el mencionado proveído, la Comisión manifestó que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 2, 70, 91 y 92 de la Ley 1952 de 2019, la cual entró en vigor el 29 de marzo de 2022, la competencia para conocer de la queja disciplinaria presentada en contra del señor Juan Fernando Navas, para que se investiguen las presuntas irregularidades en que pudo incurrir por la no presentación del trabajo de partición, dentro del proceso de liquidación de sociedad conyugal, radicado 2019-00057-00, es de la Procuraduría General de la Nación, a través de su delegada.

Lo anterior, por cuanto de conformidad con las citadas disposiciones, los auxiliares de la justicia son particulares que ejercen funciones públicas de manera transitoria, razón por la cual la Ley 1952 de 2019, los incluyó en el régimen disciplinario de los particulares disciplinables conforme a dicha normativa.

En este sentido, precisa que el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019 atribuyó competencia a la Procuraduría General de la Nación para investigar a los particulares disciplinables conforme a este código y, por ende, derogó tácitamente el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011, que otorgaba competencia para adelantar los procesos disciplinarios de los auxiliares de la justicia a la Consejo Superior de la Judicatura, hoy Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», cuyas «reglas generales»³ se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, conforme al cual:

³ Ley 1437 de 2011. Artículo 34. «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PRINCIPAL. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes

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

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

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

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

Con base en el artículo 39 transcrito y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

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

La Personería Municipal de Tunja, la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Boyacá han negado su competencia para conocer y tramitar la queja disciplinaria presentada en contra del señor Juan Fernando Navas, en su calidad de auxiliar de justicia.

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

especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código».

Como se evidencia en los antecedentes, en este conflicto de competencias se ven involucradas dos autoridades del orden nacional: una de naturaleza administrativa, esto es, la Procuraduría General de la Nación, por conducto de la Provincial de Instrucción de Tunja, y una autoridad judicial, correspondiente a la Comisión Nacional de disciplina Judicial a través de su Seccional de Tunja. Adicionalmente, hace parte del conflicto de competencias Personería Municipal de Tunja, autoridad del orden territorial.

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

En anteriores oportunidades, la Sala se ha pronunciado sobre los casos en que se discute si una decisión debe ser tomada por una autoridad administrativa, mediante acto de la misma naturaleza, o por autoridad jurisdiccional, en ejercicio de funciones de igual naturaleza. Al respecto, ha aclarado que, para asumir la competencia sobre un conflicto entre estas autoridades, **debe verificar si el asunto es de naturaleza administrativa y si le corresponde al funcionario administrativo**⁴.

Dicha mención es relevante toda vez que, en el presente caso, el presunto conflicto de competencias involucra, a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Boyacá, entidad que ejerce una función disciplinaria de orden jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 257A de la Constitución⁵.

De esta manera, a efectos de asumir o no la competencia sobre el conflicto, la Sala debe establecer si la actuación disciplinaria requerida en el asunto es o no de naturaleza administrativa. Si el asunto es de naturaleza jurisdiccional, la Sala deberá declarar su falta de competencia.

2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»⁶.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en la norma citada para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

⁴ Ver: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de junio de 2021. Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00025-00.

⁵ La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

⁶ La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

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

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

3. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto, lo que efectúa la Sala con base en los supuestos fácticos puestos a su consideración en la solicitud y en los documentos que forman parte del expediente. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, la verificación de las situaciones de hecho y de derecho y la respectiva decisión de fondo sobre la petición de la referencia.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

5. Problema jurídico y síntesis del conflicto

En el presente caso, la Sala debe definir cuál es la autoridad competente para asumir el conocimiento de la queja disciplinaria presentada en contra del señor Juan Fernando Navas, para que se investiguen las presuntas irregularidades en que pudo incurrir por la no presentación del trabajo de participación en los términos definidos por la autoridad judicial dentro del proceso de liquidación de sociedad conyugal, radicado 2019-00057-00, que cursa en el Juzgado Segundo de Familia del Circuito de Tunja.

Sobre el particular, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Boyacá, manifiesta que, con la entrada en vigencia del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) el 29 de marzo de 2022, no tiene competencia para adelantar la indagación o investigación disciplinaria. Lo anterior, por cuanto, de acuerdo con el nuevo código disciplinario, especialmente de su artículo 92 ibidem, dicha competencia recae en la Procuraduría General de la Nación.

Por su parte, la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja, considera que la queja debe ser conocida por la Personería Municipal de Boyacá, de conformidad con el artículo 92 de la Ley 1952 de 1919, o por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial, conforme con lo dispuesto en el artículo 2 de la misma normativa.

Al respecto, la Personería Municipal de Tunja ha manifestado que su competencia para adelantar procesos disciplinarios se restringe a servidores públicos o particulares que presten servicios en la administración Municipal. Lo cual no acontece en el caso del señor Juan Fernando Navas, debido a que la queja disciplinaria presentada en su contra, es por sus actuaciones como perito designado por un despacho judicial.

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

- i) Naturaleza de las funciones de los auxiliares de la justicia.
- ii) Competencia del extinto Consejo Superior de la Judicatura para adelantar procesos disciplinarios en contra de auxiliares de la justicia.
- iii) Funciones de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial y de sus comisiones seccionales frente a los auxiliares de la justicia.
- iv) El régimen disciplinario de los auxiliares de la justicia con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.
- v) Competencia de las personerías municipales para adelantar actuaciones disciplinarias en contra de particulares disciplinables.
- vi) Funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación.
- vii) Caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

5.1. Naturaleza de las funciones de los auxiliares de la justicia⁷

El ejercicio y la naturaleza de la función de auxiliar de la justicia está regulada en el artículo 47 de la Ley 1564 del 12 de julio de 2012⁸, que señala:

Naturaleza de los cargos. Los cargos de auxiliares de la justicia **son oficios públicos ocasionales** que deben ser desempeñados por personas idóneas, imparciales, de conducta intachable y excelente reputación. Para cada oficio **se requerirá idoneidad y experiencia en la respectiva materia** y, cuando fuere el caso, garantía de su responsabilidad y cumplimiento. Se exigirá al auxiliar de la justicia tener vigente la licencia, matrícula o tarjeta profesional expedida por el órgano competente que la ley

⁷ En el mismo sentido Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de junio de 2021. Exp. 11001-03-06-000-2021-00025-00(C).

⁸ Ley 1564 del 12 de julio de 2012, Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

disponga, según la profesión, arte o actividad necesarios en el asunto en que deba actuar, cuando fuere el caso.

Los honorarios respectivos constituyen una equitativa retribución del servicio y no podrán gravar en exceso a quienes acceden a la administración de justicia. (Resaltado fuera de texto original).

Ahora bien, la Corte Constitucional⁹ ha señalado expresamente que los auxiliares de la justicia son particulares que ejercen funciones públicas de manera ocasional o transitoria:

[L]os cargos de auxiliares de la justicia son oficios públicos que deben ser desempeñados por personas idóneas, de conducta intachable, excelente reputación e incuestionable imparcialidad. Además, **los auxiliares de la justicia no tienen un vínculo laboral con el Estado sino que son particulares que cumplen transitoriamente funciones públicas**, sujetos a un régimen de impedimentos y recusaciones como el señalado en el artículo 22 del Decreto 2265 de 1969 o el artículo 235 del Código de Procedimiento Civil.

5.2. Competencia del extinto Consejo Superior de la Judicatura para adelantar procesos disciplinarios en contra de auxiliares de la justicia¹⁰

El artículo 256 de la Constitución Política consagró como atribuciones del Consejo Superior de la Judicatura las siguientes:

Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones: [...]

3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de **los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión**, en la instancia que señale la ley.

7. Las demás que señale la ley.

En armonía con el numeral 7 de la norma citada, el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011 adicionó una función a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para que examinara y sancionara las faltas de los **auxiliares de la justicia¹¹**, así:

⁹ Corte Constitucional Sentencia C- 798 del 16 de septiembre de 2003.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de junio de 2021. Exp. 11001-03-06-000-2021-00025-00(C)

¹¹ La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Decisión del 18 de septiembre de 2014 (Radicación 11001-03-06-000-2014-00168-00(C)) al evaluar si la asignación de competencias a la jurisdicción disciplinaria debía realizarse únicamente en la Constitución Política y en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, o si era posible a través de una ley ordinaria, como la Ley 1474 de 2011, precisó que «[...] la asignación hecha por el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011 a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o de los Consejos Seccionales para examinar la conducta de los auxiliares de la justicia no está supeditada a la cláusula de reserva de ley estatutaria, porque la mencionada norma no afecta de ninguna manera la estructura general y esencial de la administración de justicia. La

Artículo 41. Funciones disciplinarias de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Además de lo previsto en la Constitución Política la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o de los Consejos Seccionales según el caso, examinará la conducta y sancionará las faltas de los auxiliares de la Justicia.

En vigencia de las anteriores normas, la Sala de Consulta y Servicio Civil sostuvo que los procesos disciplinarios en contra de los auxiliares de justicia, según lo indicado por el citado artículo 41 de la Ley 1474 de 2011, en armonía con el numeral 7 del artículo 256 de la Constitución Política, correspondían al Consejo Superior de la Judicatura o sus seccionales¹².

Mediante la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 2 de 2015 se suprimió de manera tácita la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y en su lugar se creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, con lo cual además se adoptó un nuevo modelo de disciplina en la Rama Judicial.

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

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

jurisprudencia de la Corte Constitucional también es clara en afirmar que cuando no se afecta el núcleo de la organización y funcionamiento de la administración de justicia la regulación está atada al trámite de una ley ordinaria y fue precisamente por medio de una ley ordinaria (Ley 1474 de 2011 artículo 41) que se asignó la competencia disciplinaria objeto de análisis».

¹²Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 18 de junio de 2019 (Radicado núm. 11001-03-06-000-2019-00063-00(C)), y Decisión del 16 de mayo de 2018 (Radicado núm. 11001-03-06-000-2017-00200-00(C)). «En todo caso, es necesario mencionar que la Ley 1474 de 2011 (art. 41) adicionó una función a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, **para conocer de los procesos disciplinarios contra los auxiliares de la justicia**. Debe recordarse, que los denominados “auxiliares de la justicia” no ejercen la función jurisdiccional, sino que, como su nombre lo indica, prestan servicios técnicos, administrativos o científicos que resulten útiles o necesarios para la debida administración de justicia». (Resaltado extra texto).

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

5.3. Funciones de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial y de sus comisiones seccionales frente a los auxiliares de la justicia.

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

ARTICULO 257A. <Artículo "adicionado" por el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre **los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.**

[...]

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

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

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

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

continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad.
(Resalta la Sala)¹³.

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

Cabe recordar que, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, como cabeza de la Jurisdicción Disciplinaria, tiene competencia en todo el territorio nacional. Por eso fue necesario establecer, dentro de dicha jurisdicción, una estructura desconcentrada territorialmente, en forma similar a como está previsto para las otras jurisdicciones, de manera tal que la función judicial-disciplinaria se cumpla eficiente y eficazmente, en toda la geografía nacional. Por esta razón, el inciso cuarto del artículo 257A superior dispone que «[p]odrá haber Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial integradas como lo señale la ley».

En definitiva, el artículo 257A de la Constitución Política establece un mandato superior que determina, puntualmente, que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales ejercerán la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y los abogados en ejercicio de su profesión, salvo que esa función se atribuya por ley a un Colegio de Abogados.

Por su parte, la norma no faculta al Congreso de la República para atribuir funciones adicionales a dichos organismos de la Rama Judicial¹⁴. Por tal razón, el régimen constitucional de las funciones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales no es compatible con una atribución legal de competencias disciplinarias a este órgano, en relación con sujetos distintos a los señalados en el artículo 257A de la Constitución Política¹⁵.

En consecuencia, la Sala de Consulta y Servicio Civil concluye que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus respectivas seccionales no tienen competencia disciplinaria en relación con los auxiliares de la justicia, pues se trata de particulares que ejercen

¹³ Vale la pena precisar que la Corte Constitucional, en las Sentencias C-373 de 2016 y C-112 de 2017, declaró exequibles las normas que regulan la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y el régimen de transición para su entrada en funcionamiento.

¹⁴ Así lo ha establecido de manera reiterada esta Sala, entre otras, en la siguiente decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2022. Radicación número 11001-03-06-000-2022-00260 (C).

¹⁵ Ibidem.

temporalmente función pública y el artículo 257A no los incluye dentro de los sujetos disciplinados por esta Corporación.

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

5.4. El régimen disciplinario de los auxiliares de la justicia con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019

La Ley 1952 del 28 de enero de 2019 (Código General Disciplinario), modificada por la Ley 2094 de 2021, entró a regir casi en su totalidad a partir del 29 de marzo de 2022, salvo su artículo 7, cuya vigencia quedó diferida a 30 meses posteriores a la promulgación de la Ley 2094 de 2021¹⁶.

Ahora bien, el nuevo código derogó la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) y modificó tácitamente el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011, relacionado con el derecho disciplinario de los auxiliares de la justicia, por cuanto estableció un nuevo régimen de competencias para su investigación y juzgamiento. En ese sentido, el artículo 69 de la Ley 1952 de 2019 indicó que:

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

Por su parte, el artículo 70 de la mencionada ley incluyó a los auxiliares de la justicia dentro de los particulares disciplinables y señaló que su régimen será el contenido en el Código General Disciplinario:

¹⁶ El artículo 75 de la Ley 2094 de 20221, promulgada el 29 de junio de 2021, dispuso lo siguiente: ARTÍCULO 73. Modifícase el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

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

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

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

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso. (Resaltado fuera de texto original).

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

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

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

Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables la competencia radicará exclusivamente en la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia que gobiernan a los primeros.

Las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con el principio de la doble instancia, correspondiendo la segunda en todo caso al respectivo

personero, para lo cual las personerías deberán tener la infraestructura necesaria para preservar las garantías procesales.

Donde ello no fuere posible la segunda instancia le corresponderá al respectivo Procurador Regional. (Resaltado fuera de texto original).

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

Sin embargo, no se puede soslayar el hecho que, el inciso quinto del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, atribuye a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus respectivas comisiones seccionales la competencia de ejercer la acción disciplinaria en contra de los particulares disciplinables conforme dicha normativa, dentro de los cuales se encuadran, entre otros, los auxiliares de la justicia:

ARTÍCULO 2o. TITULARIDAD DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA, FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN E INDEPENDENCIA DE LA ACCIÓN. <Aparte tachado declarado inexecutable en la Sentencia C-030 de 2023¹⁷: Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

[...] A la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial les corresponde ejercer la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, **así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley** y demás autoridades que administran justicia de manera temporal permanente.
[...] [Resalta la Sala].

Al respecto, la Sala observa lo siguiente:

1. La atribución de competencia disciplinaria que realiza el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus respectivas comisiones seccionales, en relación con los particulares disciplinables conforme al nuevo código, no es compatible con el mandato superior contenido en el artículo 257A.

Dicha incompatibilidad se debe a que, como se analizó en esta decisión, el artículo constitucional 257A, al asignar funciones a la Comisión Nacional de Disciplina

¹⁷ De acuerdo con lo informado en Comunicado de Prensa de la Corte Constitucional del 16 de febrero de 2023.

Judicial y a sus comisiones seccionales, no facultó al Legislador para agregar nuevas funciones a dichas comisiones mediante normas de rango legal. Como consecuencia, se tiene que la competencia de dichos órganos de la Rama Judicial se restringe a la que la Constitución le hubiere asignado, sin que puedan ser agregadas otras funciones por vía legal, como sería la asignación de competencia para disciplinar a los auxiliares de justicia, consignada en el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019.

2. De manera adicional, existe una contradicción entre la competencia atribuida en el referido artículo 2 a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial para disciplinar a los particulares y lo dispuesto en los artículos 70 y 92 de la misma normativa, en virtud de los cuales los auxiliares de justicia, en calidad de particulares que ejercen funciones públicas, son disciplinados por la Procuraduría General de la Nación y las personerías.
3. Dicha contradicción debe ser resuelta realizando una interpretación conforme a la Constitución Política, esto es, acorde con las competencias constitucionales atribuidas por el artículo 257A a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus seccionales, la cual no incluye la facultad de disciplinar a los particulares disciplinables por el Código General Disciplinario, excepto en el caso de los abogados.
4. De manera adicional, se resalta que la regla de competencia prevista en el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019 es norma especial en relación con los particulares como sujetos disciplinables. Por lo tanto, prevalece sobre la regla general de competencia prevista en el artículo 2 de la misma normativa para los particulares disciplinables de acuerdo con el Código General Disciplinario.

En tal virtud, la Sala de Consulta y Servicio Civil concluye que, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 (29 de marzo de 2022), la competencia para ejercer el control disciplinario de los auxiliares de justicia corresponde a la Procuraduría General de la Nación o a las personerías, según el caso.

En cuanto a la aplicación de esta regla a los procesos disciplinarios contra auxiliares de la justicia que se habían iniciado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019, es importante precisar que en principio las normas procesales son de aplicación inmediata, sin perjuicio de la libertad de configuración que sobre la materia ostenta el legislador. En tal sentido se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-692 de 2018:

No obstante lo anterior, como se analizó en líneas anteriores, el principio de aplicación general e inmediata de la ley procesal no proviene directamente de la Constitución y, por tanto, el legislador cuenta con la facultad para establecer

mecanismos o regímenes de vigencia de las normas procesales que no necesariamente concuerden con él, siempre que no desconozca el principio de favorabilidad, dentro del contexto de los aspectos estructurales de cada régimen procesal.¹⁸

Así las cosas, el artículo 71 de la Ley 2094 de 2021 normativo dispone:

ARTÍCULO 71. Modifícase el artículo 263 de la Ley 1952 de 2019; el cual quedará así: Artículo 263. Artículo transitorio. A la entrada en vigencia de esta ley, los procesos en los cuales se haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal, continuarán su trámite hasta finalizar bajo el procedimiento de la Ley 734 de 2002. En los demás eventos se aplicará el procedimiento previsto en esta ley. (Resalta la Sala)

Lo dispuesto en el citado artículo conlleva a que las modificaciones introducidas por el nuevo Código General Disciplinario serán aplicables en aquellos procesos que a 29 de marzo de 2022 no contaban con pliego de cargos o en los que no se hubiera instalado la audiencia del proceso verbal. Así como también resulta aplicables a procesos disciplinarios que al 29 de marzo de 2022 no se hubieren iniciado.

Lo anterior, con excepción de los procesos disciplinarios contra auxiliares de la justicia que se encontraban en curso al 13 de enero de 2021, por parte del Consejo Superior de la Judicatura (Sala Jurisdiccional Disciplinaria) o los consejos seccionales, independientemente de la etapa en la que estuvieren. Lo anterior por cuanto, existe una regla especial de competencia de rango constitucional sobre estos procesos, la cual se encuentra contenida en el parágrafo transitorio 1 del artículo 257A de la Constitución Política.

5.5. Competencia de las personerías municipales para adelantar actuaciones disciplinarias en contra de particulares disciplinables

Con el fin de determinar el ámbito de competencia de las personerías para adelantar actuaciones disciplinarias en contra de particulares disciplinables, es necesario interpretar el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, a la luz de las demás funciones que le asigna la Ley 136 de 1994 a estas autoridades. En ese sentido, el artículo 177 de la mencionada ley dispone:

ARTÍCULO 178. FUNCIONES. El Personero **ejerce en el municipio**, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes:

[...]

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-692 de 2008.

3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.

4. Ejercer vigilancia de la conducta oficial **de quienes desempeñan funciones públicas municipales; ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales;** adelantar las investigaciones correspondientes, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de las Investigaciones.

[...]

9. Rendir anualmente informe de su gestión al Concejo.

10. Exigir **a los funcionarios públicos municipales** la información necesaria y oportuna para el cumplimiento de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna, salvo la excepción prevista por la Constitución o la ley.[...]. [Resalta la Sala].

En ese sentido, se observa que las funciones de las personerías municipales están encaminadas a la vigilancia y control de quienes cumplen funciones públicas dentro del municipio o distrito, incluidos, por supuesto, particulares que ocasionalmente cumplan dichas funciones.

Así las cosas, una interpretación armónica entre los anteriores postulados y los contenidos en el nuevo Código General Disciplinario no pueden llevar a concluir que las personerías guardan competencia para investigar a cualquier particular que ejerza funciones públicas dentro del respectivo municipio o distrito. Se requiere que las actuaciones del particular disciplinable por las personerías guarden relación con el cumplimiento de la función pública por parte de la Administración del municipio o distrito.

4.6. Funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación

En este punto resulta pertinente indicar que la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, había otorgado funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para «[...] la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular [...]». No obstante, la Corte Constitucional en Sentencia C-030 de 2023 declaró inexecutable dichos apartados, así¹⁹:

Primero. Declarar la INEXEQUIBILIDAD de las expresiones “jurisdiccionales” y “jurisdiccional” contenidas en los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021 (que modificaron los artículos 2, 238A, 265 de la Ley 1952 de 2019) y de la expresión “ejecutoriadas” contenida en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021.

¹⁹ De acuerdo con lo informado en Comunicado de Prensa del 16 de febrero de 2023.

Así las cosas, la Procuraduría General de la Nación conocerá de los procesos adelantados en contra de quienes desempeñen funciones públicas con fundamento de sus funciones administrativas y no ya jurisdiccionales.

5.8. Caso concreto

Revisados los antecedentes normativos y los documentos que obran en el expediente, la Sala encuentra que la competencia para conocer de las presuntas faltas disciplinarias del señor Juan Fernando Navas, en su condición de auxiliar de la justicia dentro del proceso de liquidación de sociedad conyugal, radicado 2019-00057-00, que cursa en el Juzgado Segundo de Familia del Circuito de Tunja, es de la Procuraduría provincial de Instrucción de Tunja.

Lo anterior, por las siguientes razones:

1. El Código General Disciplinario establece un nuevo régimen de competencias respecto de los particulares disciplinables, dentro de los cuales se encuentran los auxiliares de la justicia, según lo dispone el artículo 70 de la Ley 1952 de 2019. Al respecto, el artículo 92 de la mencionada ley establece que «[...] El particular disciplinable conforme a este código lo será por la Procuraduría General de la Nación y las personerías [...]».
2. De conformidad con las citadas normas, la competencia para adelantar las actuaciones disciplinarias en contra de auxiliares de la justicia se encuentra a cargo de la Procuraduría General de la Nación y las personerías.
3. Una interpretación armónica de los artículos 70 y 92 de la Ley 1952 de 2019 y las funciones atribuidas por el artículo 177 de la Ley 136 de 1994, a las personerías, permite concluir que estas son competentes para el control disciplinario de particulares cuando sus actuaciones se relacionan con el cumplimiento de funciones públicas por parte de la administración municipal o territorial. Por lo anterior, se descarta su competencia disciplinaria en materia de auxiliares de la justicia.
4. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 2094 de 2021, las modificaciones introducidas por el nuevo código, son aplicables a los procesos disciplinarios que, a 29 de marzo de 2022, no contaban con pliego de cargos o en los que no se hubiere instalado la audiencia del proceso verbal. Por lo tanto, también a los procesos disciplinarios que no se hubiesen iniciado a la entrada en vigencia de dicha normativa.

5. Dado que, en el caso objeto de estudio no se ha iniciado formalmente proceso disciplinario en contra del señor Juan Fernando Navas, por las presuntas irregularidades en que pudo incurrir como auxiliar de justicia dentro del proceso de liquidación de sociedad conyugal, radicado 2019-00057-00, a este le son aplicables las reglas de competencia introducidas por el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, para investigar a los auxiliares de la justicia.
6. Así las cosas, se concluye que la autoridad competente para asumir conocimiento de la queja disciplinaria presentada en contra del señor Juan Fernando Navas, para que se investiguen las presuntas irregularidades en que pudo incurrir como auxiliar de justicia dentro del proceso de liquidación de sociedad conyugal, radicado 2019-00057-00, que cursa en el Juzgado Segundo de Familia del Circuito de Tunja, es la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja.
7. Finalmente, debe mencionarse que, con fundamento en la sentencia C-030 de 2023, que declaró inexecutable las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación conferidas por el Código General Disciplinario, esta autoridad ejercerá la acción disciplinaria en este caso con fundamento en sus funciones administrativas.

De conformidad con lo expuesto, la Sala

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR COMPETENTE a la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja, para asumir conocimiento de la queja disciplinaria presentada en contra del señor Juan Fernando Navas, como auxiliar de la justicia, para que se investiguen las presuntas irregularidades en que pudo incurrir por la no presentación del trabajo de participación en los términos definidos por la autoridad judicial dentro del proceso de liquidación de sociedad conyugal, radicado 2019-00057-00, que cursa en el Juzgado Segundo de Familia del Circuito de Tunja.

SEGUNDO. ENVIAR el expediente a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja, de la Procuraduría General de la Nación

TERCERO. COMUNICAR la presente decisión a la la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja, a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Boyacá, a la Personería Municipal de Tunja y a los particulares y demás sujetos interesados en este asunto.

CUARTO. 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.

QUINTO. 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

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado
(Ausente con permiso)

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, 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.