



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Édgar González López

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil veintitres (2023)

Radicación: 11001-03-06-000-2023-00031-00

Referencia: conflicto negativo de competencias

Partes: Procuraduría Regional de Instrucción del Meta, Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Meta.

Asunto: autoridad competente para continuar adelantando un proceso disciplinario en contra de un auxiliar de la justicia

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 (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 23 de noviembre de 2020, la Gerencia Departamental Colegiada del Meta remitió a la Procuraduría Regional del Meta la queja presentada por el señor Hernando Coy Cruz por posibles irregularidades en el contrato de Fiducia Mercantil FA-4333 Fondo Ganadero del Meta S.A.
2. Mediante Auto del 8 de marzo de 2021, la Procuraduría Regional del Meta abrió indagación preliminar con fundamento en los hechos narrados en la mencionada queja y señaló que los presuntos responsables aún se encontraban por determinar.
3. El 24 de septiembre de 2021, por medio de auto de la misma fecha, abrió investigación disciplinaria en contra del señor Luis Fernando Arboleda Montoya “[...] en su calidad de agente liquidador del Fondo Ganadero del Meta S.A. En LIQUIDACIÓN JUDICIAL”, por las presuntas irregularidades que se denuncian en la queja del señor Hernando Coy Cruz.
4. Mediante Auto del 1 de septiembre de 2022, la Procuraduría Regional del Meta manifestó su falta de competencia para conocer del proceso disciplinario en contra

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.

del señor Luis Fernando Arboleda Montoya, por tratarse de un proceso disciplinario en contra de un auxiliar de la justicia y resolvió remitir el asunto a la Comisión Seccional de Disciplina judicial del Meta. Como fundamento de su decisión manifestó lo siguiente:

Sería el caso continuar con el trámite de la presente actuación disciplinaria, al no ser porque el implicado ostenta el cargo de auxiliar de justicia, designado como tal mediante auto consecutivo NO. 400-009312 de fecha 01 de julio de 2014, proferido por la Superintendencia de Sociedades – Superintendencia Delegada para Procedimientos de Insolvencia dentro del proceso No. 2014-01-31238 que decreta la apertura de liquidación judicial del Fondo Ganadero del Meta S.A.

5. El 15 de noviembre de 2022, en auto de la fecha, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Meta, con ponencia de la magistrada Yira Lucia Olarte Ávila, rechazó la competencia sobre el asunto. Lo anterior por considerar que la jurisdicción disciplinaria no es competente para conocer de procesos adelantados en contra de auxiliares de la justicia en los cuales no se hubiera notificado el pliego de cargos antes de la entrada en vigencia del Código General Disciplinario, esto es, el 29 de marzo de 2022.

Por lo anterior, en el mencionado proveído resolvió devolver el expediente a la Procuraduría Regional del Meta.

6. En Auto del 26 de enero de 2023, corregido mediante Auto del 7 de febrero de 2023, la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta, promovió ante la Sala de Consulta y Servicio Civil conflicto negativo de competencia, con el fin de que se determine la autoridad competente para conocer del proceso disciplinario en contra del señor Luis Fernando Arboleda Montoya en calidad de agente liquidador del Fondo Ganadero del Meta S.A (en liquidación judicial).

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 y los particulares interesados. Asimismo, se fijó un edicto por el término de cinco (5) días, contados desde el 10 hasta el 16 de febrero de 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 17 de febrero 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, la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta y el procurador quinto delegado ante el Consejo de Estado, presentaron consideraciones, lo anterior a raíz de la notificación realizada por la Secretaría de la Sala respecto de la existencia del presente conflicto de competencias.

Mediante Auto del 28 de marzo de 2023, el consejero solicitó a la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta y al procurador quinto delegado ante el Consejo de Estado aclarar presuntas incongruencias en la formulación del conflicto de competencias ante la Sala y requirió a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Meta para que presentara sus consideraciones.

El 17 de abril de 2023, la Secretaría de la Sala informó que las mencionadas autoridades habían dado respuesta a los requerimientos y remitió al Despacho los documentos correspondientes.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Meta

La Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Meta, en escrito del 13 de abril de 2023, sostuvo que carece de competencia para conocer del proceso disciplinario adelantado en contra del señor Luis Fernando Arboleda Montoya, en calidad de auxiliar de justicia dentro del proceso de liquidación del Fondo Ganadero del Meta S.A.

Como fundamento de su posición, señaló que, de acuerdo con la sentencia del 10 de agosto de 2022 de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, radicado 73001110 2000 2019 00577 01, la competencia para disciplinar auxiliares de la justicia corresponde a la Procuraduría General de la Nación, en virtud de los artículos 20 y 92 de la Ley 1952 de 2019.

En ese sentido, afirmó lo siguiente:

Además, que en la actuación que se adelantaba por la Procuraduría Regional del Meta al entrar en vigencia la Ley 1952 de 2019, es decir, el 29 de marzo de 2021, no se había

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.

proferido el pliego de cargos y mucho menos realizado su notificación, para que se llegara pensar que se debía aplicar la Ley 734 de 2002 la cual sí dispone la competencia para disciplinar a los auxiliares de justicia en nuestra corporación.

Por lo anterior, es claro que esta jurisdicción disciplinaria no es competente para conocer de los procesos disciplinarios en primera instancia contra los auxiliares de la justicia cuando no se ha notificado el pliego de cargos antes de la vigencia del Código General Disciplinario, esto es el 29 de marzo de 2022.

2. Procuraduría Regional de Instrucción de Meta

La Procuraduría Regional de Instrucción de Meta, en Auto del 26 de enero de 2023, mediante el cual formuló conflicto de competencia ante la Sala, manifestó que la competencia para asumir conocimiento del asunto recae en la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Meta. Lo anterior con fundamento en los argumentos que pasan a sintetizarse.

En primer lugar, manifestó que los auxiliares de la justicia son particulares que desarrollan oficios públicos ocasionales y que, en virtud del artículo 41 de la Ley 1774 de 2011, le correspondía a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o de los consejos seccionales examinar su conducta y sancionar las faltas en las que pudieran haber incurrido.

En segundo lugar, indicó que en virtud del Acto legislativo 02 de 2015, las funciones que venía desempeñando la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales fueron asumidas por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales.

Por último, indicó que el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011, se encuentra vigente, en tanto que, si bien el texto original del artículo 265 de la Ley 1952 de 2019 contenía una derogatoria expresa de ese artículo, este fue modificado por la Ley 2094 de 2021 y suprimida dicha derogación.

Así las cosas, concluyó lo siguiente:

En consecuencia, este despacho no se considera competente para conocer de los asuntos disciplinarios que se adelanten contra los auxiliares de la justicia por disposición legal expresa, y por ende platea (sic) conflicto negativo de competencias so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

3. Procuraduría Quinta Delegada ante el Consejo de Estado

En los alegatos presentados ante esta Sala, con fecha del 16 de febrero de 2023, la Procuraduría Quinta Delegada ante el Consejo de Estado manifestó que la competencia debía recaer en la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Meta.

Lo anterior con fundamento en artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, el cual indica que “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.”

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

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

Los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades que deban conocer de una actuación disciplinaria, en cualquiera de sus instancias, se regulan por una norma especial contenida en el artículo 99 de la Ley 1952 de 2019, que dispone:

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

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

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

No obstante, en el presente asunto no cabe aplicar esta disposición, debido a que las autoridades a las que concierne el conflicto planteado, esto es, la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Meta **no tienen un superior común**.

1.2. 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:

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;

Las dos autoridades involucradas en el presente trámite, la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Meta, han negado su competencia para continuar con el proceso disciplinario adelantado en contra de la señora Luis Fernando Arboleda Montoya, en su calidad de auxiliar de la justicia.

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

- 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.

Como se evidencia en los antecedentes, este conflicto de competencias fue planteado entre dos autoridades del orden nacional: la Procuraduría General de la Nación, por intermedio de la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta y, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial a través de su Seccional del Meta.

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

El conflicto versa sobre una actuación particular y concreta, consistente en determinar la autoridad competente para conocer y asumir la investigación disciplinaria en contra del señor Luis Fernando Arboleda Montoya en calidad de auxiliar de la justicia (agente liquidador), por presuntas irregularidades en el contrato de Fiducia Mercantil FA-4333 Fondo Ganadero del Meta S.A. (en liquidación judicial).

Ahora bien, en relación con la naturaleza administrativa del conflicto, es importante destacar que este involucra a la Procuraduría General de la Nación, que de acuerdo con lo previsto en la Ley 1952 de 2019, ejercía funciones disciplinarias de naturaleza jurisdiccional.

Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-030-23, declaró inexecutable la naturaleza jurisdiccional de dichas funciones. Por lo tanto, en la actualidad, las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación son de naturaleza administrativa.

En cuanto a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Boyacá, esta entidad ejerce una función disciplinaria de orden jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 257A de la Constitución⁴.

En el presente caso, se evaluará si el asunto es de naturaleza administrativa y, por consiguiente, si le corresponde a la autoridad administrativa conocer del mismo.

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»⁵.

⁴ La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

⁵ La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

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.

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 haga 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.

4. Problema jurídico y síntesis del conflicto

En el presente caso, la Sala debe definir cuál es la autoridad competente para conocer de la investigación disciplinaria en contra del señor Luis Fernando Arboleda Montoya, en calidad de auxiliar de la justicia (agente liquidador), por presuntas irregularidades en el contrato de Fiducia Mercantil FA-4333 Fondo Ganadero del Meta S.A. (en liquidación judicial).

Lo anterior, teniendo en cuenta que el referido proceso disciplinario fue abierto y adelantado hasta la etapa de investigación por la Procuraduría Regional de Instrucción

del Meta, mediante los autos del 8 de marzo de 2021 y del 24 de septiembre de 2021, en los cuales ordenó iniciar indagación preliminar e investigación disciplinaria, respectivamente.

Sobre el particular, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Meta manifestó que debido a que el proceso disciplinario adelantado en contra del señor Luis Fernando Arboleda Montoya, no contaba con pliego de cargos a la entrada en vigencia del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), esto es el 29 de marzo de 2022, dicho procedimiento debe regirse bajo las disposiciones del nuevo código.

En ese sentido, manifestó que de conformidad con los artículos 20 y 92 de la Ley 1952 de 2019, la competencia para conocer del proceso disciplinario en contra del señor Arboleda Montoya le corresponde a la Procuraduría General de la Nación, por ser esta la entidad competente para adelantar los procesos disciplinarios en contra de auxiliares de la justicia.

Por su parte, la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta, indicó que el proceso disciplinario en contra del señor Arboleda Montoya debe ser asumido por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Meta.

Como fundamento de su posición, manifestó que el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011, le asignó competencia a las Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales para investigar y juzgar las faltas disciplinarias de los auxiliares de la justicia. A juicio de la referida autoridad, esta función fue asumida por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 257^a de la Constitución Política.

Sobre el presente conflicto de competencias, la Procuraduría Quinta Delegada ante el Consejo de Estado indicó que la competencia debería recaer en la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Meta. Como fundamento de tal posición señaló que el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, le asignó la competencia a esa autoridad para adelantar procesos disciplinarios en contra de particulares disciplinables.

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

- i) Los liquidadores en procesos de insolvencia empresarial adelantados por la Superintendencia de Sociedades como auxiliares de la justicia.
- ii) Naturaleza de las funciones de los auxiliares de la justicia.
- iii) Competencia del extinto Consejo Superior de la Judicatura para adelantar procesos disciplinarios en contra de auxiliares de la justicia.
- iv) Funciones de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial y de sus comisiones seccionales frente a auxiliares de la justicia.

- v) El régimen disciplinario de los auxiliares de la justicia con posterioridad a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.
- vi) El régimen disciplinario de los auxiliares de la justicia con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.
- vii) Competencia de las personerías municipales para adelantar actuaciones disciplinarias en contra de particulares disciplinables
- viii) Caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

5.1. Los liquidadores en procesos de insolvencia empresarial adelantados por la Superintendencia de Sociedades como auxiliares de la justicia⁶

La Superintendencia de Sociedades es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, mediante el cual el presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles, así como las facultades que le señala la ley en relación con otros entes, personas jurídicas y personas naturales⁷.

La Superintendencia de Sociedades conoce y dirige los procesos concursales y de insolvencia empresarial en ejercicio de las funciones jurisdiccionales otorgadas por la ley y tiene como función que se cumplan las finalidades de los mismos. De conformidad con el artículo 67 de la Ley 1116 de 2006, el juez del concurso designa al auxiliar de la justicia de la lista elaborada por la Superintendencia de Sociedades.

Ahora bien, en el numeral 8 del artículo 5 de la Ley 1116 de 2006⁸, se faculta al juez del concurso para ordenar la remoción de los auxiliares de la justicia por incumplimiento de sus órdenes o de los deberes previstos en la ley o en los estatutos.

Por su parte, en el Decreto 1074 de 2015 se consagran facultades de remoción del auxiliar de justicia y de exclusión de la lista cuando incumpla con las obligaciones del manual de ética previstas en el artículo 2.2.2.11.1.6⁹, cuando incumpla las obligaciones

⁶ 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)

⁷ Artículo 1 del Decreto 1736 de 2020.

⁸ Ley 1116 de 2006. «Artículo 5. FACULTADES Y ATRIBUCIONES DEL JUEZ DEL CONCURSO. Para los efectos de la presente ley, el juez del concurso, según lo establecido en el artículo siguiente de esta ley, tendrá las siguientes facultades y atribuciones, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones: 8. Decretar la sustitución, de oficio o a petición de parte, de los auxiliares de la justicia, durante todo el proceso de insolvencia, con ocasión del incumplimiento de las funciones previstas en la ley o de las órdenes del juez del concurso, mediante providencia motivada en la cual designará su reemplazo».

⁹ Decreto 1074 de 2015. «Artículo 2.2.2.11.1.6. El incumplimiento de las obligaciones derivadas del Manual de Ética constituye causal suficiente para la remoción del auxiliar del cargo de promotor, liquidador o

previstas para los auxiliares de justicia contenidas en el artículo 2.2.2.11.2.13¹⁰. Asimismo, cuando incurra en las causales de incumplimiento.

Sobre el ejercicio de estas funciones por parte de la Superintendencia de Sociedades, la Sala ha señalado lo siguiente¹¹:

[...] de conformidad con lo dispuesto por el inciso 3º. del artículo 116 de la Carta y su correspondiente desarrollo a través de los artículos 90 de la ley 225 de 1995¹² y 6º. de la ley 1116 de 2006, la Superintendencia de Sociedades puede ejercer funciones jurisdiccionales para conocer y decidir los procesos concursales.

Sobre las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades y su facultad para designar liquidadores se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2006, así:

“(...) la Superintendencia de Sociedades, entidad administrativa del orden nacional que en virtud de delegación presidencial ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control, fue investida de funciones jurisdiccionales por el artículo 90 de la ley 222 de 1995 para conocer y decidir los procesos concursales, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución. Para estos efectos, y con fundamento en las facultades conferidas por el artículo 84 de la citada Ley 222, podrá decretar la disolución y ordenar la liquidación de cualquier entidad vigilada, cuando sea el caso, para lo cual, en la providencia de apertura del trámite liquidatorio, designará un liquidador que se convierte en auxiliar de la justicia, el que debe actuar dentro de las estrictas condiciones contempladas en la ley”. (Subrayas fuera del texto).

Conforme a lo expuesto, es posible afirmar que los liquidadores designados por la Superintendencia de Sociedades en cumplimiento de funciones jurisdiccionales son

agente interventor y la exclusión del auxiliar de la lista. La Superintendencia de Sociedades evaluará la gestión de los promotores, liquidadores y agentes interventores, a partir de criterios e indicadores de gestión que permitan medir la eficiencia en el ejercicio de sus cargos y el tiempo empleado en las distintas etapas del proceso».

¹⁰ Decreto 1074 de 2015. «Artículo 2.2.2.11.2.13. [...] El incumplimiento de cualquiera de los deberes mencionados, así como de las demás obligaciones previstas para los auxiliares de la justicia en el Código General del Proceso y en el presente decreto, **facultará a la Superintendencia de Sociedades** para excluir al auxiliar de la justicia de la lista, si aún no ha sido designado como promotor, liquidador o agente interventor, o para removerlo de su cargo y posteriormente excluirlo de la lista, en caso que ya hubiere sido designado».

¹¹ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Decisión del 22 de abril de 2009 (Radicación num. 11001-03-06-000-2009-00027-00(C)).

¹² El Título II “*Régimen de procesos concursales*” de la ley 222 de 1995 “*Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones*” estuvo vigente hasta el 27 de junio de 2007, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126 de la ley 1116 de 2006, sin embargo al tenor del artículo 117 de esta última, los concordatos y liquidaciones obligatorias de personas naturales y jurídicas iniciados durante la vigencia del Título II de la ley 222 de 1995 seguirán rigiéndose por las normas aplicables al momento de entrar a regir esta ley. (Nota de la cita textual).

particulares que como auxiliares de la justicia deben adelantar el proceso de liquidación de una entidad vigilada.

5.2. Naturaleza de las funciones de los auxiliares de la justicia¹³

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 2012¹⁴, 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 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 Constitucional¹⁵ ha señalado expresamente que los auxiliares de la justicia son particulares que ejercen funciones públicas de manera ocasional o transitoria:

[...] los 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. (Resaltado fuera de texto original)

5.3. Competencia del extinto Consejo Superior de la Judicatura para adelantar procesos disciplinarios en contra de auxiliares de la justicia¹⁶

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

¹³ 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)

¹⁴ 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.

¹⁵ Corte Constitucional Sentencia C- 798 del 16 de septiembre de 2003.

¹⁶ 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).

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.** (Resaltado fuera de texto original)

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 justicia**¹⁷, así:

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 seccionales¹⁸.

¹⁷ 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 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».

¹⁸ Sala 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).

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

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

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

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

5.4. Funciones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de sus comisiones seccionales frente a auxiliares de la justicia¹⁹

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.

¹⁹ Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 27 de abril de 2023. Radicación número 11001-03-06-000-2023-0006200 (C).

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)²⁰.

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. Adicionalmente, la citada norma le asignó al nuevo órgano la función jurisdiccional disciplinaria respecto de los empleados de la Rama Judicial (quienes antes eran disciplinables por sus respectivos superiores jerárquicos, conforme al artículo 115 de la Ley 270 de 1996).

En consecuencia, en la actualidad y como lo ha señalado la Sala en reiteradas oportunidades²¹, desde que empezaron a operar (13 de enero de 2021), la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales tienen competencia exclusivamente para investigar y sancionar disciplinariamente a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, y a los abogados en ejercicio de su profesión.

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

²⁰ 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.

²¹ Así lo ha establecido de manera reiterada esta Sala, entre otras, en la siguiente decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2022. Radicación número 11001-03-06-000-2022-00260 (C).

En consecuencia, la Sala de Consulta y Servicio Civil concluye que 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 temporalmente función pública y el artículo 257A no los incluye dentro de los sujetos disciplinados por esta Corporación.

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

En esa medida, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales asumieron los procesos disciplinarios que el Consejo Superior de la Judicatura (Sala Jurisdiccional Disciplinaria) y los consejos seccionales adelantaban contra auxiliares de la justicia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011.

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

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

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

5.5. El régimen disciplinario de los auxiliares de la justicia con posterioridad a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial

Como se analizó, el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011, le otorgaba competencia a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales para que examinara y sancionara las faltas de los auxiliares de la justicia. Sin embargo, dicha norma no resultaba aplicable con posterioridad al 13 de enero de 2021, fecha en la cual las mencionadas salas disciplinarias desaparecieron y entró en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales.

Lo anterior se desprende, por un lado, de la desaparición de la autoridad a la cual la norma legal le otorgaba competencia, esto es Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, y por otro, debido al criterio taxativo de las funciones otorgadas por el artículo 257A a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus comisiones seccionales, la cual no incluye la competencia para disciplinar a particulares que ejercen funciones públicas, como los auxiliares de justicia.

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

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

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

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

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

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

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 determinara conforme a las reglas de competencia que gobiernan a los primeros. (Resaltado fuera de texto original).

Posteriormente, la competencia disciplinaria en relación con los auxiliares de la justicia quedó sujeta a las reglas del nuevo Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, como pasa a explicarse.

5.6. El régimen disciplinario de los auxiliares de la justicia con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019. Reiteración²²

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 33, cuya vigencia quedó diferida a 30 meses posteriores a la promulgación de la Ley 2094 de 2021²³.

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:

ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren

²² Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 27 de abril de 2023. Radicación número 11001-03-06-000-2023-0006200 (C).

²³ El artículo 75 de la Ley 2094 de 2021, promulgada el 29 de junio de 2021, dispuso lo siguiente: ARTÍCULO 73. Modifícase el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

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

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

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 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 2023²⁴: 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:

i) 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 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

²⁴ De acuerdo con lo informado en Comunicado de Prensa de la Corte Constitucional del 16 de febrero de 2023.

para disciplinar a los auxiliares de justicia, consignada en el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019.

ii) 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.

iii) Dicha incompatibilidad 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.

iv) En consecuencia, la Sala concluye que, en relación con la competencia para investigar y sancionar a particulares disciplinables prevalece el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, que atribuye esta competencia a la Procuraduría General de la Nación y a las personerías, según el caso.

Ahora bien, en cuanto a la aplicación de lo anterior a procesos disciplinarios en contra de auxiliares de la justicia que se venían adelantando 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.²⁵

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)

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-692 de 2008.

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 párrafo transitorio 1 del artículo 257A de la Constitución Política.

5.7. Competencia de las personerías municipales para adelantar actuaciones disciplinarias en contra de particulares disciplinables Reiteración²⁶

Frente al ámbito de competencia de la Procuraduría y las personerías, el artículo 95 del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) indica lo siguiente:

ARTÍCULO 95. Competencia de la Procuraduría General de la Nación y las Personerías. Los procesos disciplinarios que adelante la Procuraduría General de la Nación y las personerías distritales y municipales **se tramitaran de conformidad con las competencias establecidas en la ley que determina su estructura y funcionamiento y resoluciones que la desarrollen**, con observancia del procedimiento establecido en este código. [Resalta la Sala].

En ese sentido, 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 **ejercherà 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:

[...]

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

²⁶ Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 27 de abril de 2023. Radicación número 11001-03-06-000-2023-0006200 (C).

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.

5.8. Conclusiones sobre régimen jurídico aplicable

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

1. Procesos iniciados antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (13 de enero de 2021):

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

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

Artículo 257A: [...] PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial deberán ser elegidos dentro del año siguiente a la vigencia del presente acto legislativo. Una vez posesionados, **la Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.** [...] Las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura serán transformadas en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Se garantizarán los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura quienes continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad. [Resalta la Sala].

Cabe precisar tres aspectos:

- a) Por procesos disciplinarios adelantados por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales debe entenderse toda actuación disciplinaria que se encuentre en la etapa de indagación preliminar (hoy denominada indagación previa) o en la de investigación, pues, de acuerdo con el antiguo y el nuevo Código General Disciplinario, ambas etapas hacen parte del procedimiento disciplinario. (artículos 150 y 208, respectivamente).
- b) De conformidad con el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura, eran las competentes para disciplinar a los auxiliares de la Justicia.
- c) En estos casos es competente la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones Seccionales por mandato constitucional.

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

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

- a) A partir del 13 de enero de 2021 y hasta el 29 de marzo de 2022, la competencia general disciplinaria prevista en el artículo 75 de la Ley 734 de 2002 (antiguo Código Disciplinario Único) era atribuida a la Procuraduría General de la Nación para investigar a los particulares disciplinables según el Código.
- b) A partir del 29 de marzo de 2022, en virtud de la competencia atribuida a la Procuraduría General de la Nación en los artículos 70 y 92 del nuevo Código General Disciplinario, corresponde a esta entidad, disciplinar a los particulares disciplinables según el código. Entre estos, los auxiliares de la justicia.

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

Consideración adicional

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

- i) A los procesos en los que, a la entrada en vigencia del nuevo código (29 de marzo de 2022), se hubiese surtido la notificación del pliego de cargos, o instalado la audiencia del proceso verbal, se les continúa aplicando el procedimiento regulado por la Ley 734 de 2002.
- ii) A los procesos en los que, a la entrada en vigencia del nuevo código (29 de marzo de 2022), no se hubiese surtido la notificación del pliego de cargos, ni instalado la audiencia del proceso verbal, se les aplica el procedimiento regulado por el nuevo Código General Disciplinario.

5.9. Caso concreto

Revisados los antecedentes normativos y los documentos que obran en el expediente, la Sala encuentra que la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta es la competente para conocer y asumir el proceso disciplinario en contra de señor Luis Fernando Arboleda Montoya, en su calidad de agente liquidador del Fondo Ganadero del Meta S.A, por presuntas irregularidades en el contrato de Fiducia Mercantil FA-4333 Fondo Ganadero del Meta S.A.

Lo anterior encuentra fundamento en los siguientes argumentos:

1. Los liquidadores designados por la Superintendencia de Sociedades en cumplimiento de funciones jurisdiccionales son particulares que, como auxiliares de la justicia, deben adelantar el proceso de liquidación de una entidad vigilada.
2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales conocían de los procesos disciplinarios adelantados en contra de auxiliares de la justicia en virtud de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011.

3. Las mencionadas autoridades se transformaron, a partir del 13 de enero de 2021, en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y en sus comisiones seccionales.
4. Estas nuevas autoridades disciplinarias cuentan con competencia exclusivamente para investigar y sancionar disciplinariamente a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, y a los abogados en ejercicio de su profesión. Esto por cuanto el artículo 257A establece de manera taxativa un mandato superior, y no facultan al Congreso de la República para atribuirles funciones adicionales a dichos organismos de la Rama Judicial.

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

Lo anterior encuentra una excepción en los procesos disciplinarios iniciados por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales, los cuales fueron asumidos por las nuevas comisiones de disciplina judicial en virtud de lo dispuesto por el párrafo transitorio del artículo 257A de la Constitución Política, el cual señala que «[...] la Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura».

5. Sin perjuicio de dicha competencia de carácter transitorio, la Comisión de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales no cuentan con competencia para iniciar nuevos procesos disciplinarios en contra de auxiliares de la justicia, dadas las competencias taxativas fijadas en el artículo 257A de la Constitución Política.
6. La Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Meta no es competente en el presente caso, por cuanto el proceso disciplinario en contra del auxiliar de la justicia no inició en el Consejo Superior de la Judicatura; en ese sentido no hay lugar a aplicar el régimen transitorio constitucional contenido en el artículo 257A.
7. Con posterioridad a la entrada en funcionamiento de la Comisión de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales, esto es, el 13 de enero de 2021, la competencia para disciplinar a los auxiliares de la justicia se trasladó a la Procuraduría General de la Nación, en virtud de la competencia general que le otorgaba la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) para conocer y sancionar las faltas disciplinarias de los particulares disciplinables, entre los cuales se encuentran los auxiliares de la justicia.

8. Ahora bien, 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 [...]».
9. 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.
10. 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.
11. 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.
12. Dado que en el presente caso no existe pliego de cargo en contra del señor Luis Fernando Arboleda Montoya, 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.

Así las cosas, la Sala concluye que la autoridad competente para conocer y asumir la investigación disciplinaria en contra del señor Luis Fernando Arboleda Montoya en su calidad de agente liquidador del Fondo Ganadero del Meta S.A, por presuntas irregularidades en el contrato de Fiducia Mercantil FA-4333 Fondo Ganadero del Meta S.A. es la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta.

De conformidad con lo expuesto, la Sala

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR COMPETENTE a la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta para conocer y asumir la

investigación disciplinaria en contra del señor Luis Fernando Arboleda Montoya en su calidad de agente liquidador del Fondo Ganadero del Meta S.A, por presuntas irregularidades en el contrato de Fiducia Mercantil FA-4333 Fondo Ganadero del Meta S.A.

SEGUNDO. ENVIAR el expediente a la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta

TERCERO. COMUNICAR la presente decisión a la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta, Procuraduría Quinta Delegada ante el Consejo de Estado, Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Meta. 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 excusa)

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.