



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: María del Pilar Bahamón Falla

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2024

Número único: 11001-03-06-000-2023-00743-00.

Referencia: Conflicto negativo de competencias administrativas.

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

Asunto: Autoridad competente para conocer de proceso disciplinario contra de la operadora de un proceso de insolvencia de persona natural no comerciante.

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

I. ANTECEDENTES

1. El 14 de septiembre de 2022, el señor Juan Miguel Molina Jaramillo interpuso, ante la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander, una queja disciplinaria en contra de la señora Diana María Vega Castellanos, con el fin de que se investiguen las presuntas irregularidades en las que incurrió en ejercicio de su función como «[...] operadora de insolvencia de persona natural no comerciante adscrita a la Notaría 8 del Círculo de Bucaramanga», dentro del proceso No. 2022-031.

2. Mediante Auto del 7 de octubre de 2022, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander declaró su falta de competencia para conocer del asunto y resolvió remitirlo a la Procuraduría Provincial de Bucaramanga, al considerar que ni la Constitución ni la ley asignan a las comisiones de disciplina judicial competencia para disciplinar a los operadores de insolvencia de persona natural no comerciante.

3. A través de Auto del 30 de noviembre de 2022, la Procuraduría Provincial de Instrucción de Bucaramanga declaró su falta de competencia para conocer la queja presentada por el señor Molina Jaramillo. De igual forma, manifestó que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 2 y 68 de la Ley 1952 de 2019, les corresponde a las comisiones seccionales de disciplina judicial la función disciplinaria sobre los

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».

particulares, «tal y como sucede en el caso concreto, con la operadora de insolvencia Diana María Vega Castellanos».

En consecuencia, propuso un «conflicto de competencia» ante la Corte Constitucional, con el fin de que esta lo dirimiera.

4. Mediante el Auto 1893 del 15 de agosto de 2023, la Corte Constitucional se declaró inhibida para resolver el conflicto de competencias planteado, en tanto que consideró que no se trataba de un conflicto entre distintas jurisdicciones. Por lo anterior, resolvió remitirlo a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para que fuera dirimido, por considerar que se trataba de un conflicto de competencia administrativas.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

La Secretaría de la Sala fijó el edicto 722 por el término de cinco días, contados desde el 9 de noviembre hasta el 16 de noviembre de 2023, para la presentación de alegatos o consideraciones por parte de las autoridades involucradas y las personas interesadas en el trámite del conflicto. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado en su inciso 3° por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021.

Mediante informe secretarial del 17 de noviembre de 2023, se dejó constancia sobre la comunicación del inicio de este trámite a la Procuraduría General de la Nación-Procuraduría Provincial de Instrucción de Bucaramanga, a la señora Diana María Vega Castellanos y al señor Juan Miguel Molina Jaramillo. Adicionalmente, en el mismo informe se indicó que las autoridades involucradas y los terceros interesados no presentaron consideraciones a la Sala.

Mediante Auto del 7 de diciembre de 2023, la magistrada ponente ordenó comunicar el presente conflicto de competencias a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander y solicitó información adicional a la Notaria 8 del Círculo de Bucaramanga.

En informe secretarial del 11 de enero se comunicó que la Notaria 8 del Círculo de Bucaramanga allegó la información solicitada y que, a su vez, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander guardó silencio.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander

La Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander no presentó sus consideraciones a la Sala. No obstante, los argumentos sobre los que sustenta su falta

de competencia pueden ser extraídos del Auto del 7 de octubre de 2022, mediante el cual remitió el asunto a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Bucaramanga.

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

En esa medida, indicó que, dado que los operadores de insolvencia de persona natural no comerciante no son ni funcionarios ni empleados judiciales, la competencia para disciplinarlos se encuentra en la Procuraduría General de la Nación.

2. Procuraduría Provincial de Instrucción de Bucaramanga

La Procuraduría Provincial de Instrucción de Bucaramanga no presentó sus alegatos durante el término fijado por la Sala para ello. Sin embargo, las consideraciones sobre su competencia pueden ser extraídas del Auto del 30 de noviembre de 2022, mediante el cual propuso el presente conflicto de competencias.

En el citado proveído, la Procuraduría manifestó que, de conformidad con el decreto 2677 de 2012, los operadores de los procesos de insolvencia de persona natural no comerciante son conciliadores inscritos en las listas de los centros de conciliación y de las Notarías y que actúan bajo tal calidad. A su vez, indicó que los conciliadores pueden ser considerados como particulares que han sido investidos de manera transitoria u ocasional para administrar justicia.

Con base en lo anterior, concluyó que los operadores de los procesos de insolvencia de persona natural no comerciante son particulares que ejercen funciones públicas, y en esa medida, son particulares que pueden ser disciplinables por las comisiones de disciplina judicial, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019.

Así las cosas, concluyó que la competencia para disciplinar a la señora Diana María Vega Castellanos, por las presuntas irregularidades en las que pudo haber incurrido como operadora dentro del proceso de insolvencia de persona natural no comerciante No. 2022-031, es la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander.

IV. CONSIDERACIONES

1. Regla especial de competencia en los procesos disciplinarios. Reiteración²

² Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 30 de junio de 2022 radicación 11-001-03- 06-000-2022-00080 y decisión del 2 de junio de 2022 radicación 11-001-03- 06-000-2022-00055.

Los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades que deban conocer de una actuación disciplinaria, en cualquiera de las instancias se regulan en el artículo 99 de la Ley 1952 de 2019³, norma especial sobre la materia, que dispone:

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

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

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

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

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

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

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», cuyas «reglas

³ «Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario».

generales»⁴ están reguladas en el capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021⁵, conforme el cual:

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

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

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

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

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

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

En este caso, la Procuraduría Provincial de Instrucción de Bucaramanga y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander han negado tener competencia para conocer la queja disciplinaria en contra de la señora Diana María Vega Castellanos, por las presuntas irregularidades en las que incurrió en ejercicio de su función como

⁴ 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».

⁵ Ley 2080 de 2021 «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción».

operadora de insolvencia de persona natural no comerciante, adscrita a la Notaría 8 del Círculo de Bucaramanga, dentro del proceso No. 2022-031.

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

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

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

Sobre la naturaleza del asunto, es de advertir que el conflicto negativo de competencias en estudio involucra una autoridad que, de ser declarada competente, ejercería una función jurisdiccional (Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander), mientras que la otra, en el mismo evento, ejercería función administrativa⁶ (Procuraduría Provincial de Instrucción de Bucaramanga).

Sobre los conflictos de competencia entre una autoridad que cumple función jurisdiccional y otras que cumplen función administrativa, la Sala ha manifestado las siguientes consideraciones⁷:

- De una parte, ha precisado que un conflicto de tal naturaleza no es un conflicto entre jurisdicciones, ni un conflicto de competencias entre autoridades que ejerzan (todas) función judicial, caso en el cual sería la Corte Constitucional la autoridad competente, en ejercicio de la función prevista en el artículo 241 numeral 11, de la Constitución Política⁸, modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015.
- En atención a lo anterior, y pese a las funciones jurisdiccionales de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial conferidas por el artículo 257A de la Constitución

⁶ La Ley 2094 de 2021 en su artículo 1° otorgó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, lo cual fue replicado en sus artículos 54, 73 y 74 que modificaron los artículos 2°, 238A, 265 de la Ley 1952 de 2019. Sin embargo, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-30 de 2023 declaró la inexecutable de las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación atribuidas por las referidas normas.

⁷ Decisión del 25 de enero de 2023 radicación 2022-211; Decisión del 20 de septiembre de 2022 radicación 2022-00130; entre otras.

⁸ Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

[...]

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

[...] [Resalta la Sala]

Política, también ha señalado la Sala,⁹ que una de las garantías del debido proceso es que la autoridad que adelanta la actuación sea competente. En el presente caso las autoridades en conflicto han negado simultáneamente su competencia para adelantar la actuación disciplinaria, por lo que resulta imprescindible que la Sala decida dicho conflicto negativo, pues la indefinición de la autoridad competente o la duda sobre la misma afecta los derechos fundamentales constitucionales de cualquier sujeto sometido al *jus puniendi* estatal.

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

Visto lo anterior, la Sala ha considerado¹⁰ que, en ejercicio de su función legal, mantiene la competencia para resolver este tipo de controversias. Lo anterior, en la medida en que, primero, por disposición del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, «las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, [...] evitarán decisiones inhibitorias [...]», y, segundo, en este tipo de casos, para identificar la autoridad que sea competente, debe agotarse el respectivo análisis de fondo.

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

3. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»¹¹.

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

⁹Decisión del 25 de enero de 2023 radicación 2022-211; decisión del 20 de septiembre de 2022 radicación 2022-00130; entre otras.

¹⁰ Decisión del 18 de septiembre de 2014 (radicación 2014-00168); decisión del 16 de mayo de 2018, radicación 2017-00200; decisión del 18 de junio de 2019, radicación 2019-00063, entre otras.

¹¹La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1º de la Ley Estatutaria 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.

4. Aclaración Previa

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

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

5. Síntesis del conflicto y problema jurídico

La Sala debe establecer cuál es la autoridad competente para conocer de la queja en contra de la señora Diana María Vega Castellanos, por las presuntas irregularidades en las que incurrió en ejercicio de su función como operadora de insolvencia de persona natural no comerciante, adscrita a la Notaría 8 del Círculo de Bucaramanga, dentro del proceso de insolvencia núm. 2022-031.

La Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Santander señaló que, conforme lo dispuesto en el artículo 257A de la Constitución Política, dicha entidad solo debe investigar disciplinariamente a funcionarios y empleados de la Rama Judicial, lo cual, excluye la facultad de conocer actuaciones disciplinarias en contra de operadores del proceso de insolvencia de persona natural no comerciante.

Por su parte, la Procuraduría Provincial de Instrucción de Bucaramanga manifestó que, de conformidad con el Decreto 2677 de 2012, los operadores de los procesos de insolvencia de persona natural no comerciante son conciliadores inscritos en las listas de los centros de conciliación y de las Notarías y que actúan bajo tal calidad. Adicionalmente, indicó que los conciliadores pueden ser considerados como particulares

que han sido investidos de manera transitoria u ocasional para administrar justicia, lo que los hace particulares que pueden ser disciplinables por las comisiones de disciplina judicial, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019.

Para resolver el problema jurídico la Sala analizara:

- i) Naturaleza de las funciones de los operadores del proceso de insolvencia de persona natural no comerciante.
- ii) La competencia de la extinta Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura frente a particulares que transitoria u ocasionalmente administran justicia.
- iii) Funciones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de sus comisiones seccionales frente a los particulares que administran justicia de manera ocasional o transitoria. Reiteración.
- iv) El régimen disciplinario de los particulares que administran justicia de manera ocasional o transitoria con posterioridad a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Reiteración.
- v) El régimen disciplinario de los particulares que ocasional o transitoriamente administran justicia con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.
- vi) La competencia disciplinaria de los conciliadores de conformidad con la Ley 2220 de 2022.
- vii) Conclusiones sobre régimen jurídico aplicable.
- viii) El caso concreto.

6. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

6.1. Naturaleza de las funciones de los operadores del proceso de insolvencia de persona natural no comerciante

El proceso de insolvencia de persona natural no comerciante, regulado en el Código General de Proceso (Ley 1564 de 2012), puede tener tres propósitos: i) que las personas natural no comerciantes puedan negociar sus deudas a través de un acuerdo con sus acreedores, con el fin de normalizar sus relaciones crediticias; ii) convalidar los acuerdos privados a los que lleguen con sus acreedores; o iii) liquidar su patrimonio.

Ahora bien, el artículo 533 del Código General de Proceso dispone que tanto el procedimiento para la negociación de deudas, como el que busca la convalidación de acuerdos privados, pueden ser de conocimiento de los conciliadores inscritos en las listas de los centros de conciliación o de notarias, así como por los notarios:

ARTÍCULO 533. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS Y CONVALIDACIÓN DE ACUERDOS DE LA PERSONA NATURAL NO COMERCIANTE. Conocerán de los procedimientos de negociación de deudas y convalidación de acuerdos de la persona natural no comerciante los centros de conciliación del lugar del domicilio del deudor expresamente autorizados por el Ministerio

de Justicia y del Derecho para adelantar este tipo de procedimientos, a través de **los conciliadores inscritos en sus listas**. Las notarías del lugar de domicilio del deudor, lo harán a través de sus notarios y **conciliadores inscritos en las listas conformadas para el efecto de acuerdo con el reglamento**. [Se resalta]

Adicionalmente, el Decreto 2677 de 2012, mediante el cual se reglamentan algunas disposiciones del Código General del Proceso, sobre los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante, define a los operadores de la insolvencia de la siguiente manera:

Operadores de la insolvencia: Son operadores de la insolvencia de la persona natural no comerciante los **conciliadores** inscritos en las listas de los centros de conciliación y de las Notarías, **los notarios y los liquidadores**, quienes ejercerán su función con independencia, imparcialidad absoluta y total idoneidad, en los términos previstos en el Título IV de la Sección Tercera del Libro Tercero del Código General del Proceso y en el presente decreto [...]. [Resalta la Sala].

De lo anterior, es posible afirmar que los operadores de la insolvencia son aquellas autoridades ante las cuales puede adelantarse los procedimientos relativos a la insolvencia de persona natural no comerciante, es decir, conciliadores, notarios o liquidadores.

Ahora bien, en el caso que nos concierne el operador de la insolvencia frente al cual se presentó la queja disciplinaria era un conciliador inscrito en la lista de la Notaria 8 de Bucaramanga, por lo cual conviene analizar la naturaleza de sus facultades.

En esa medida, debe indicarse que los conciliadores son considerados por la Constitución Política como particulares que ocasional o transitoriamente son investidos para administrar justicia, y que se diferencian de aquellos funcionarios públicos que administran justicia de manera excepcional. Así, los incisos 3° y 4° del artículo 116 de la Constitución Política (modificado por los artículos 1 del Acto Legislativo 3 de 2002 y 26 del Acto Legislativo 2 de 2015) disponen:

«[...] **Excepcionalmente** la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas **autoridades administrativas**. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. **Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores** o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley». [Se resalta]

Sobre la norma transcrita, la Sala ha sostenido en diversas oportunidades que el carácter *transitorio u ocasional*, a que dicha disposición alude, es exigido por la Constitución Política (artículo 116)¹² a los particulares que ejerzan la función

¹² Los incisos 3° y 4° del artículo 116 de la Constitución Política (modificado por los artículos 1 del Acto Legislativo 3 de 2002 y 26 del Acto Legislativo 2 de 2015) disponen: « [...] Excepcionalmente la ley podrá

jurisdiccional, pero no a las autoridades administrativas, a quienes solamente impone, como condiciones, que el ejercicio de tal función sea *excepcional*, y que no comprenda la instrucción y el juzgamiento de delitos.

La referida nota de *excepcionalidad* significa, por un lado, que la función judicial debe ser cumplida, de manera general y principal, por los funcionarios y órganos que integran la Rama Judicial; y por otro, que el objeto principal de las entidades y demás autoridades administrativas no puede consistir en el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

En consecuencia, debe entenderse que las autoridades que administran justicia de manera excepcional son las autoridades administrativas a quienes la ley de manera excepcional les atribuyó funciones jurisdiccionales en materias precisas y determinadas. Mientras que **quienes lo hacen de manera transitoria u ocasional, son los particulares investidos de tales funciones, como conciliadores, árbitros o jurados en juicios penales.**

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

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

ARTÍCULO 111. ALCANCE. el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios, se adelanten contra los funcionarios de la Rama Judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, **los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Dicha función la ejerce el Consejo Superior de la Judicatura a través de sus Salas Disciplinarias.** [Se resalta]

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

ARTÍCULO 193. ALCANCE DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitan y resuelven los

atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley».

procesos que, por infracción al régimen disciplinario contenido en el presente estatuto, se adelanten contra **quienes ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional**, excepto quienes tengan fuero especial. [Se resalta]

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

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

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

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

6.3. Funciones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de sus comisiones seccionales frente a los particulares que administran justicia de manera ocasional o transitoria. Reiteración¹³.

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

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

¹³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de septiembre de 2023, exp. 11001-03-06-000-2023-00072-00.

[...].

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)¹⁴.

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

En consecuencia, en la actualidad y como lo ha señalado la Sala en reiteradas oportunidades¹⁵, desde que empezaron a operar (13 de enero de 2021), la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales tienen competencia

¹⁴ 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.

¹⁵ 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).

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.

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

Lo anterior, a excepción de los procesos disciplinarios que conozca la Comisión y sus seccionales de conformidad con el régimen transitorio previsto en el 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.

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

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

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

- i) La función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios judiciales y empleados de la Rama Judicial;

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 53. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; **también a quienes ejerzan funciones públicas**, de manera permanente o

transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. [Se resalta]

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

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

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

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

6.5. El régimen disciplinario de los particulares que ocasional o transitoriamente administran justicia con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019¹⁶. Reiteración

Como ya se dijo, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales, a partir de su puesta en funcionamiento, tienen competencia exclusiva para investigar y sancionar disciplinariamente a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, y a los abogados en ejercicio de su profesión.

En tal sentido, a partir del 13 de enero de 2021, conforme la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 2 de 2015, se suprimió la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, lo que condujo a que, la competencia para disciplinar a se trasladó a la Procuraduría General de la Nación, en virtud de la competencia general que le otorgaban los artículos 53 y 75 de la Ley 734 de 2002¹⁷ (Código Disciplinario Único).

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de septiembre de 2023, exp. 11001-03-06-000-2023-00072-00.

¹⁷ El artículo 53 de la Ley 734 de 2002 establecía quienes eran los particulares disciplinables, al tiempo que el artículo 75 de la misma ley señalaba que dichos particulares lo eran por la Procuraduría General de la Nación. Dichas normas fueron posteriormente derogadas por el art. 265 de la Ley 1952 de 2019 que entró en vigencia el 29 de marzo de 2022.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019¹⁸, el 29 de marzo de 2022, la competencia para conocer de los procesos disciplinarios **los particulares que ocasional o transitoriamente administran justicia** quedó sujeta a las reglas del nuevo Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, como pasa a explicarse.

La Ley 1952 de 2019¹⁹ establece el régimen disciplinario de los particulares artículo 69, así:

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. [Resalta la Sala].

En el artículo 70 de la misma ley, se prevé:

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. [Resalta la Sala].

¹⁸ La Ley 1952 de 2019 entró a regir el 29 de marzo de 2022, salvo el artículo 2° relativo a las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría (declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-30 de 2023 según comunicado 04 del 16 de febrero de 2023) cuya vigencia había iniciado el 29 de junio de 2021; y el artículo 33 modificado por el artículo 7° de la Ley 2094 de 2021, que regirá a partir del 29 de diciembre de 2023.

¹⁹ Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. 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 quedo diferida a 30 meses posteriores a la promulgación de la Ley 2094 de 2021.

Por su parte, el artículo 92 ibídem establece la competencia para conocer del asunto, según la calidad del sujeto disciplinable, 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. [Resalta la Sala].

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 particulares que ocasional o transitoriamente administran 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].

En un sentido similar, el artículo 239 de la referida ley dispone:

ARTÍCULO 239. Alcance de la función jurisdiccional disciplinaria. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitarán y resolverán los procesos que, por infracción al régimen disciplinario contenido en el presente estatuto, se adelanten contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables 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.

PARÁGRAFO 1. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial es titular del ejercicio preferente del poder jurisdiccional disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, asumir o proseguir cualquier proceso, investigación o juzgamiento de competencia de las comisiones seccionales de disciplina judicial de oficio o a petición de parte los siguientes casos [...].

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha observado lo siguiente²⁰:

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 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 particulares que ocasional o transitoriamente administran 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 particulares que ocasional o transitoriamente administran justicia, en calidad de particulares que ejercen funciones públicas, son disciplinados por la Procuraduría General de la Nación y las personerías.

²⁰ Decisión del 27 de abril de 2023. Rad. núm. 11001-03-06-000-2023-0006200.

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.

En tal virtud, se 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 particulares disciplinables, entre ellos los que ocasional o transitoriamente administran justicia, corresponde a la Procuraduría General de la Nación o a las personerías, según el caso.

6.6. La competencia disciplinaria contra los conciliadores de conformidad con la Ley 2220 de 2022²¹

Ahora bien, para el presente asunto es importante analizar que los conciliadores se encuentran sometidos en sus funciones a la Ley 2220 de 2022 (Estatuto de Conciliación), el cual contiene disposiciones sobre el régimen disciplinario de los conciliadores. Así su artículo 35 consigna lo siguiente:

ARTÍCULO 35. Régimen disciplinario. El régimen disciplinario del conciliador será el previsto en la Ley 1952 de 2019 - Código Único Disciplinario [sic], la Ley 2094 de 2021 o las normas que las modifiquen, complementen, o sustituyan, el cual será adelantado por **la Comisión de Disciplina Judicial competente.**

Las quejas que se presenten en contra de los servidores públicos o notarios cuando actúan como conciliadores en los términos de la presente ley, aplicando el principio de la autonomía de la función jurisdiccional, **deberán ser trasladadas a la Comisión Nacional o Seccional de Disciplina Judicial**, de acuerdo con lo previsto en la Ley 2094 de 2021, o la norma que lo modifique, complemente, o sustituya, a menos de que se trate de servidores públicos con régimen especial.[...]. [Se resalta]

La norma citada le otorga la competencia a la Comisión de Disciplina Judicial para conocer de los procesos disciplinarios en contra de los conciliadores. No obstante, la sala reitera, que al igual que las normas similares contenidas en la Ley 1952 de 2019, dicha competencia disciplinaria asignadas a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales, resulta, incompatible con lo dispuesto en el artículo 257A de la Constitución Política, adicionado por el artículo 19 del Acto Legislativo de 2015.

La Sala reitera que las citadas normas constitucionales establecen un mandato superior que determina, puntualmente, que dichas comisiones ejercerán la función jurisdiccional

²¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de septiembre de 2023, exp. 11001-03-06-000-2023-00072-00.

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 los Colegios de Abogados, y que, además, **no faculta al Congreso de la República para atribuirle funciones adicionales** a dichos organismos de la Rama Judicial.

En ese sentido, la sala reitera que, buscando una interpretación conforme a la Constitución Política, esto es, acorde con las competencias constitucionales atribuidas por el artículo 257A a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus seccionales, resulta necesario acudir a los artículos 70 y 92 del nuevo Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, frente a la competencia para disciplinar a particulares que ejercen funciones públicas, con el fin de identificar el régimen disciplinario aplicable a los conciliadores.

7. Conclusiones sobre régimen jurídico aplicable

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

a) Procesos iniciados 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:

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

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

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

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

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

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

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

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

7.1. Consideración adicional

De manera independiente a las reglas aplicables para determinar la competencia disciplinaria frente a los particulares que ocasional o transitoriamente administran justicia, la Sala considera importante precisar la normativa aplicable a los procesos adelantados en contra de estos sujetos, de acuerdo con el régimen de transición previsto

en el artículo 263 del nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), modificado por el artículo 71 de la 2094 de 2021:

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

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

8. El caso concreto

Revisados los antecedentes normativos y los documentos que obran en el expediente, la Sala encuentra que la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Provincial de Instrucción de Bucaramanga, es competente para conocer de la queja presentada, el 14 de septiembre de 2022, por el señor el señor Juan Miguel Molina Jaramillo en contra de la señora Diana María Vega Castellanos, por las presuntas irregularidades en las que incurrió en ejercicio de sus funciones como operadora de insolvencia de persona natural no comerciante, adscrita a la Notaría 8 del Círculo de Bucaramanga, dentro del proceso de insolvencia núm. 2022-031.

Lo anterior, con fundamento en lo siguiente:

- (i) La señora Diana María Vega Castellanos, como operadora del proceso de insolvencia núm. 2022-031, actuó en calidad de conciliadora.
- (ii) Los conciliadores son particulares que se encuentran investidos de manera ocasional o transitoria para administrar justicia. En esa medida, son particulares que cumplen funciones públicas y, por lo tanto, sujetos disciplinables.
- (iii) Antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales, la competencia para disciplinar a los particulares que de manera ocasional o transitoria ejercía la función jurisdiccional era la Sala disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura o las salas disciplinarias de los consejos seccionales. Lo anterior en virtud del artículo 111 de la Ley 270 de 1996.
- (iv) La Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales entraron en funcionamiento el 13 de enero de 2021 y su competencia

corresponde, exclusivamente, en la facultad de investigar y sancionar disciplinariamente a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, y a los abogados en ejercicio de su profesión.

Lo anterior encuentra una excepción, no configurada en este caso, 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 parágrafo 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».

- (v) A partir de la vigencia del Código General Disciplinario (29 de marzo de 2022), rige el nuevo régimen de competencias respecto de los particulares disciplinables, dentro de los cuales se encuentran aquellos que administran justicia de manera ocasional o transitoria, como los conciliadores. 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 [...]».
- (vi) De conformidad con lo anterior, actualmente, las quejas disciplinarias presentadas en contra de los particulares que ocasional o transitoriamente ejerzan la función jurisdiccional son competencia de la Procuraduría General de la Nación, a menos que frente a estas se haya iniciado indagación preliminar o investigación antes del 13 de enero de 2021 por parte de la sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o de los consejos seccionales.
- (vii) De acuerdo con los documentos que obran en el expediente de la presente actuación, la queja se presentó el 14 de septiembre de 2022, por lo cual con anterioridad a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales, el Consejo Seccional de la Judicatura de Santander no pudo iniciar frente a dicha queja un proceso disciplinario. En consecuencia, en este caso, no hay lugar a aplicar el régimen transitorio constitucional contenido en el artículo 257A de la Carta Política.

Así las cosas, se concluye que la autoridad competente para conocer de las presuntas conductas disciplinables del señor Diana María Vega Castellanos, es la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Provincial de Instrucción de Bucaramanga, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019.

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

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR competente a la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Provincial de Instrucción de Bucaramanga, para conocer de la queja presentada en contra de la señora Diana María Vega Castellanos, por las presuntas irregularidades en las que incurrió en ejercicio de sus funciones como operadora de insolvencia de persona natural no comerciante, adscrita a la Notaría 8 del Círculo de Bucaramanga, dentro del proceso de insolvencia núm. 2022-031.

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

TERCERO. COMUNICAR a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander, a la Procuraduría General de la Nación, a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Bucaramanga, Notaría 8 del Círculo de Bucaramanga, al señor Juan Miguel Molina Jaramillo y a la señora Diana María Vega Castellanos.

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

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

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Presidente de la Sala

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

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