



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: María del Pilar Bahamón Falla

Bogotá D.C., 18 de octubre de dos mil tres (2023)

Número único: 11001-03-06-000-2022-00118-00.

Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas.

Partes: Procuraduría Regional de Nariño y Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Nariño.

Asunto: autoridad competente para conocer de proceso disciplinario contra 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 (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. Con ocasión de la queja presentada el 12 de marzo de 2021 por el ciudadano Ángel Leonel García Paredes, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño, mediante Auto del 3 de mayo de 2021, abrió indagación preliminar contra la señora María Eugenia Bárcenas Inguilán en su condición de secuestre en el proceso 2010-00202 surtido ante el Juzgado Primero Civil del Circuito de Pasto (Nariño), en razón a que, presuntamente no permitió al quejoso conocer los bienes objeto de remate en dicho proceso.

2. Mediante Auto del 9 de marzo de 2022, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño declaró su falta de competencia para tramitar la actuación disciplinaria iniciada, y remitió el expediente a la Procuraduría Regional de Nariño.

3. El 18 de marzo de 2022, la Procuraduría Regional de Nariño, declaró no ser competente para asumir el conocimiento de la actuación disciplinaria, al considerar que tal asunto estaría a cargo de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño, por lo que propuso conflicto de competencias administrativas ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

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».

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado en su inciso 3° por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala, por el término de cinco días, para que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus alegatos o consideraciones en el trámite del conflicto².

Consta que se comunicó de la existencia del conflicto a la Procuraduría Regional de Nariño, a la Procuraduría General de la Nación, a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño, a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, al Juzgado Primero Civil del Circuito de Pasto (Nariño), a la señora María Eugenia Bárcenas Inguilán y al señor Ángel Leonel García Paredes en su condición de quejoso.

Según se indica en informe secretarial del 7 de julio de 2022, todas las autoridades y particulares interesados guardaron silencio.

En Decisión del 14 de septiembre de 2022, la Sala de Consulta y Servicio Civil declaró su falta de competencia para resolver el conflicto de competencias, y, en atención a lo previsto en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política dispuso remitirlo a la Corte Constitucional.

El 12 de julio de 2023, la Corte Constitucional resolvió «REMITIR el expediente CJU-2965 a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para lo de su competencia».

El expediente fue remitido a la Sala el 3 de agosto de 2023, mediante el oficio SGCJU-1576-2023.

Por Auto para mejor proveer del 4 de septiembre de 2023, el Despacho ponente comunicó a las autoridades y terceros involucrados sobre la devolución del conflicto por parte de la Corte Constitucional, a fin de que presentaran alegatos o consideraciones de estimarlo pertinente.

En informe secretarial del 13 de septiembre de 2023 consta que las autoridades involucradas y particulares interesados guardaron silencio.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

a. De la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño

² Expediente digital SAMAI, PDF 7

No presentó alegatos de conclusión por lo que se toman los argumentos expuestos en Auto del 9 de marzo de 2022, en el cual manifestó que, en aplicación del artículo 257A de la Constitución Política, su competencia se ejerce únicamente respecto de procesos disciplinarios contra servidores de la Rama Judicial y contra los abogados en ejercicio de su profesión, lo cual excluye la potestad disciplinaria frente a los auxiliares de la justicia.

b. De la Procuraduría Regional Nariño

No presentó alegatos o consideraciones, de modo que, se tiene en cuenta la posición expuesta en providencia del 18 de marzo de 2022, en la que declaró su falta de competencia al considerar que el artículo 2° de la Ley 1952 de 2019 otorga a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus comisiones seccionales, la competencia para ejercer la acción disciplinaria, entre otros, contra los particulares disciplinables que presten apoyo a la administración de justicia como es el caso de los auxiliares de la justicia.

IV. CONSIDERACIONES

1. Regla especial de competencia en los procesos disciplinarios

Los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades que deban conocer de una actuación disciplinaria, en cualquiera de sus instancias, se regulan por la norma especial contenida en el artículo 99 de la Ley 1952 de 2019 -Código General Disciplinario-, 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 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 – CPACA (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 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 generales» se contienen en el capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado en su inciso 3 por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, que dispone:

Artículo 39. 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 artículo 112, numeral 10, del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, prevé que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es:

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.

Con base en las disposiciones mencionadas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencias administrativas, a saber:

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

En este caso, tanto la Procuraduría Regional del Nariño como la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Nariño han negado ser competentes para conocer del proceso disciplinario en contra de la señora María Eugenia Bárcenas Inguilán.

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 caso, ambas autoridades son del orden nacional: la Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Regional de Nariño y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial a través de la Comisión Seccional de Nariño.

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 involucra una autoridad que, de ser declarada competente, ejercería una función jurisdiccional (Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño), y otra que, en el mismo evento, ejercería una función administrativa (Procuraduría Regional de Nariño).

Es importante destacar que la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con lo previsto en la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, ejercía funciones disciplinarias de naturaleza jurisdiccional. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-030 de 2023 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.

Conforme lo anterior, y en virtud del referido fallo del tribunal constitucional, el conflicto en estudio no es un conflicto entre jurisdicciones, por lo que no compete a la Corte Constitucional su resolución.

Ahora bien, sobre los conflictos de competencia entre una autoridad que cumple función jurisdiccional y otras que cumplen función administrativa, la Sala ha manifestado consideraciones importantes³:

- 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 Política⁴, modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015.

³ Decisión del 25 de enero de 2023 radicación 2022-211; Decisión del 20 de septiembre de 2022 radicación 2022-00130; entre otras.

⁴ 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.

[...] [Se destaca]

- 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 Política, también ha señalado la Sala,⁵ 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 del quejoso, y en general, de cualquier sujeto sometido al *jus puniendi* estatal, máximo cuando la acción disciplinaria constituye una forma de reparación frente a los posibles daños o lesiones causados a quienes hayan sido afectados por la conducta sancionable.

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 3°, 39 y 112 del CPACA, y de los artículos 2° y 93 de la Ley 1952 de 2019.

Visto lo anterior, la Sala ha considerado⁶ 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 3° 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»⁷.

⁵Decisión del 25 de enero de 2023 radicación 2022-211; Decisión del 20 de septiembre de 2022 radicación 2022-00130; entre otras.

⁶ 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.

⁷ La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1° de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

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.

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.

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

5. Problema jurídico y síntesis del conflicto

La Sala debe establecer cuál es la autoridad competente para continuar la actuación disciplinaria contra la señora María Eugenia Bárcenas Inguilán, en su condición de secuestre, por presuntamente, no haber permitido al quejoso conocer los bienes objeto de remate dentro del proceso judicial 2010-00202 adelantado por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Pasto (Nariño).

El 3 de mayo de 2021, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño abrió indagación preliminar. Posteriormente, el 9 de marzo de 2022 declaró su falta de competencia para seguir el trámite, y remitió el expediente a la Procuraduría Regional de Nariño, al considerar que, la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales conllevó la pérdida de la competencia que estaba asignada a las salas disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y sus consejos seccionales para investigar disciplinariamente a los auxiliares de la justicia.

La Procuraduría Regional de Nariño, por su parte, el 18 de marzo de 2022 declaró su falta de competencia, argumentando que la Ley 2094 de 2021 otorgó a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales, la función de investigar a los particulares disciplinables, entre ellos, los auxiliares de la justicia.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará:

- i) Naturaleza de la función de los auxiliares de la justicia;
- ii) Competencia de la extinta Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura para adelantar procesos disciplinarios en contra de auxiliares de la justicia;
- iii) Funciones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de sus comisiones seccionales frente a auxiliares de la justicia - régimen de transición de orden constitucional;
- iv) El régimen disciplinario de los auxiliares de la justicia con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019;
- v) Conclusiones sobre régimen jurídico aplicable;
- vi) El caso concreto.

6. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

6.1. Naturaleza de la función de los auxiliares de la justicia. Reiteración⁸

El ejercicio y la naturaleza de la función de los auxiliares de la justicia está regulada en el artículo 47 de la Ley 1564 del 12 de julio de 2012⁹, que prevé:

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. [...] [Resalta la Sala].

⁸ 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)

⁹ Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

La Corte Constitucional¹⁰, 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. [Resalta la Sala].

De igual manera, la Sala ha precisado¹¹ que los auxiliares de la justicia prestan los servicios técnicos, administrativos o científicos que resulten útiles o necesarios para la debida administración de justicia.

Cuando se trata de procesos disciplinarios contra personas jurídicas que han prestado funciones como auxiliares de la justicia, deben responder y/o concurrir al mismo el representante legal y los miembros de junta directiva.

6.2. Competencia de la extinta Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura para adelantar procesos disciplinarios en contra de auxiliares de la justicia

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

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

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

7. **Las demás que señale la ley.** [Resalta la Sala].

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**¹², así:

¹⁰ Corte Constitucional Sentencia C- 798 del 16 de septiembre de 2003.

¹¹ 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)).

¹² 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,

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 seccionales¹³.

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**. [Resalta la Sala].

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».

¹³Sala 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». [Resalta la Sala].

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 en 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 auxiliares de la justicia - régimen de transición de orden constitucional.

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

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

[...]

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

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

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

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

continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad.
[Resalta la Sala]¹⁴.

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).

Ahora bien, el citado párrafo transitorio 1° del artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015 estableció un régimen de transición, para facilitar el cambio al nuevo modelo, pues dicha reforma ordenó la creación de un nuevo órgano y le asignó competencias en materia disciplinaria, para sustituir a otro que ya existía y se encontraba en ejercicio, lo que imponía la necesidad de establecer algunas reglas temporales que facilitarían la implementación de los cambios¹⁵.

Es así que la disposición transitoria definió, entre otros aspectos, que las antiguas salas disciplinarias de los consejos seccionales de la judicatura se transformarían en comisiones seccionales de disciplina judicial, cuyos magistrados y empleados continuarían conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad.

En esa medida, una vez conformada la Comisión, **los procesos disciplinarios que estaban a cargo del Consejo Superior de la Judicatura** (Sala Jurisdiccional Disciplinaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011) y de los consejos seccionales **pasaron a ser asumidos por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus respectivas comisiones seccionales.**

Adicionalmente, el mencionado párrafo transitorio hace énfasis en que la Comisión Nacional y las comisiones seccionales de disciplina **continuarán conociendo sin solución de continuidad los procesos** que estuvieron a cargo de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales.

Por lo expuesto, se concluye que, sobre los procesos disciplinarios adelantados en contra de auxiliares de la justicia por parte del Consejo Superior de la Judicatura (Sala Jurisdiccional Disciplinaria) y los consejos seccionales, existe una regla especial de

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 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 13 de agosto de 2019 (rad. núm. 11001-03-06-000-2019-00109-00).

competencia de orden constitucional que asigna el conocimiento de dichos asuntos a la Comisión Nacional y a las comisiones seccionales, según sea el caso.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante anotar que el nuevo Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, introdujo algunas modificaciones al régimen disciplinario de los auxiliares de la justicia, que es el aplicable a este caso, como pasa a explicarse.

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

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 los auxiliares de la justicia 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 2002¹⁶ (Código Disciplinario Único).

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019¹⁷, el 29 de marzo de 2022, la competencia para conocer de los procesos disciplinarios contra los auxiliares de justicia quedó sujeta a las reglas del nuevo Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, como pasa a explicarse.

La Ley 1952 de 2019¹⁸ 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].

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

En el artículo 70 de la misma ley, 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].

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].

6.5. Conclusiones sobre régimen jurídico aplicable. Reiteración¹⁹

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:

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:

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).

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de julio de 2021. Exp. 11001-03-06-000-2023-00111-00(C).

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.

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:

- 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 Ley 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.

7. Caso concreto

Revisados los antecedentes normativos y los documentos que obran en el expediente, la Sala encuentra que la Procuraduría Regional de Nariño es la autoridad competente para continuar la actuación disciplinaria iniciada contra la señora María Eugenia Bárcenas Inguilán, por la presunta omisión de sus deberes como secuestre dentro del proceso judicial 2010-00202 surtido ante el Juzgado Primero Civil del Circuito de Pasto (Nariño), especialmente, por presuntamente, no permitir al ciudadano Ángel Leonel García Paredes conocer los bienes objeto de remate en dicho proceso.

Lo anterior, por cuanto, de conformidad con lo estudiado por la Sala, los procesos disciplinarios contra auxiliares de la justicia iniciados **después del 13 de enero de 2021** son competencia de la Procuraduría General de la Nación. Inicialmente, en razón de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 734 de 2002 y, posteriormente, en vigencia de la Ley 1952 de 2019, en virtud de la competencia atribuida a dicho órgano de control por los artículos 70 y 92 del citado Código General Disciplinario.

En el presente caso, el proceso disciplinario inició a través del Auto del 3 de mayo de 2021 que dispuso la apertura de indagación preliminar. Dado que la actuación tuvo lugar después del 13 de enero de 2021 (fecha en la que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial entró en operación), la autoridad competente para continuar dicha actuación es la Procuraduría General de la Nación, como se ha dicho, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 70 y 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 Regional de Nariño, para continuar la actuación disciplinaria iniciada contra la señora María Eugenia Bárcenas Inguilán con ocasión de la presunta omisión de sus deberes como secuestre en el proceso judicial 2010-00202 adelantado por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Pasto (Nariño).

SEGUNDO. ENVIAR el expediente a la Procuraduría Regional de Nariño para los efectos de lo definido en el numeral anterior.

TERCERO. COMUNICAR la presente decisión a la Procuraduría General de la Nación (nivel central), a la Procuraduría Regional de Nariño, a la Comisión Nacional de

Disciplina Judicial, a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño, al Juzgado Primero Civil del Circuito de Pasto (Nariño), a la Corte Constitucional -Secretaría General-, a la señora María Eugenia Bárcenas Inguilán y al señor Ángel Leonel García Paredes.

CUARTO. ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso 3º 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 el cual 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

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.