

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVO – Entre la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia de Notariado y Registro / POTESTAD DISCIPLINARIA DEL ESTADO – Reiteración

La potestad disciplinaria del Estado sobre los servidores públicos está justificada en la necesidad de garantizar que en el ejercicio de sus funciones tengan presentes los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales guían la función administrativa. En ese contexto, el control disciplinario es un presupuesto que garantiza el buen nombre y la eficiencia de la administración pública, y el ejercicio de la función pública en beneficio de la comunidad y como protección de los derechos y libertades de los asociados

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 16

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – Poder disciplinario preferente / PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE – Alcance

[E]l poder preferente de la Procuraduría General de la Nación la faculta para adelantar actuaciones disciplinarias contra cualquier servidor público, sin consideración a su jerarquía, cuando lo considere conveniente o necesario para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que deben observarse en el ejercicio de la función pública. Como lo ha dicho en diversas oportunidades esta Sala, el carácter preferente del poder atribuido a la Procuraduría General de la Nación, desplaza al servidor que inicia o adelanta una investigación disciplinaria, pero su ejercicio no es obligatorio ni exclusivo, pues al incluir la norma constitucional el vocablo “*podrá*”, advierte que se trata de una atribución facultativa

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 3

COMPETENCIA DISCIPLINARIA ASIGNADA A LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – Reiteración

La Ley 1796 del 2016 (...) [le está] otorgando facultades disciplinarias especiales a la Superintendencia de Notariado y Registro, sin afectar el poder preferente que la Procuraduría General de la Nación tiene. Sin embargo, la norma asigna esta función con el objetivo de que se ejerza la vigilancia y control bajo un régimen disciplinario especial que implica la creación de un delegado específico para el tema de curadores urbanos. Ahora bien, la vigencia de la citada norma se encuentra en el artículo 36 el cual estableció expresamente que la entrada en vigencia del título IV, donde se encuentra el artículo 24, sería un año después de la promulgación de la Ley 1796 del 2016

FUENTE FORMAL: LEY 1796 DE 2016 – ARTÍCULO 24 / LEY 1796 DE 2016 ARTÍCULO 36

CURADORES URBANOS Y SU RÉGIMEN DISCIPLINARIO – Reiteración

[A] partir de la entrada en vigencia de la Ley 1796 de 2016, la competencia para el ejercicio de la potestad disciplinaria cambió de titular, por lo que, en adelante, deberá ser ejercida por la Superintendencia de Notariado y Registro

FUENTE FORMAL: LEY 1796 DE 2016 – ARTÍCULO 24

APLICACIÓN DE LA LEY EN EL TIEMPO Y ENTRADA EN VIGENCIA DE LAS NORMAS – Reiteración

[E]l inciso final del artículo 624 del Código General del Proceso, establece que, cuando la norma modifique la competencia de la autoridad encargada de la solución de un determinado asunto, el proceso seguirá siendo conocido por el funcionario que se encontraba habilitado para ello, de conformidad con la legislación anterior, siempre que la demanda haya sido interpuesta durante la vigencia de la ley procesal anterior. Únicamente será competente la nueva autoridad -continúa el precepto- cuando quiera que haya desaparecido la entidad que venía cumpliendo dicho encargo competencial. Por lo anterior, la Sala concluye que, en ejercicio del margen de configuración normativa del que es titular, el legislador ha establecido una regla general en virtud de la cual las leyes procesales tienen efectos inmediatos. En consecuencia, sin desconocer el deber incondicional de respetar los derechos adquiridos y los principios de legalidad y favorabilidad en materia penal, las leyes procesales han de ser aplicadas de manera que las modificaciones que ellas contienen produzcan efectos instantáneos. Empero, ello no es óbice para que, en virtud de la misma competencia que aquí se refiere, el legislador resuelva variar los criterios temporales de entrada en vigencia de las leyes, como ocurrió con algunos apartes de la Ley 1796 de 2016

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 624 / LEY 1796 DE 2016 – ARTÍCULO 36

RÉGIMEN DISCIPLINARIO APLICABLE A LOS CURADORES URBANOS – A cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro

[E]n contra de lo señalado por la Superintendencia, el artículo 24 no le encomienda a dicha entidad el encargo exclusivo de dar aplicación a la Ley 1796 de 2016. Por el contrario, la norma en comento dispone que **el régimen disciplinario especial para los curadores urbanos** se aplicará por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación, el que, como se ha establecido, no es de carácter obligatorio (...) [A] partir de la entrada en vigencia del artículo 24 de la Ley 1796 de 2016, la autoridad competente para aplicar *la ley disciplinaria* a los curadores urbanos es la Superintendencia de Notariado y Registro, lo que, recalca la Sala, no la exime de aplicar los principios del derecho administrativo sancionatorio y constitucional -entre otras disposiciones el artículo 29 del texto superior- en materia del debido proceso de este tipo de actuaciones administrativas, en razón a que se trata de garantías constitucionales que no pueden ser ignoradas

FUENTE FORMAL: LEY 1796 DE 2016 – ARTÍCULO 24 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00244-00(C)

Actor: PROCURADURÍA PROVINCIAL DE NEIVA

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, pasa a resolver el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Con base en la información relacionada en el expediente disciplinario allegado a la Sala, se exponen a continuación los antecedentes que dan origen al presente conflicto:

1. El 27 de octubre de 2016, el señor Dagoberto Marín Fernández en calidad de apoderado de la empresa INVERSIONES INMOBILIARIAS EL TESORO S.A.S¹, solicitó ante la Curaduría Segunda de Neiva licencia de urbanización para la construcción del proyecto denominado Ciudadela Mesopotamia en el Lote 1 el Tesorito de la ciudad de Neiva (folio 69).
2. El 22 de diciembre de 2016, la arquitecta Isabel Díaz López, en calidad de Curador Urbano Segundo de Neiva, concedió licencia de urbanización VIS/VIP No. 10-249 a la sociedad INVERSIONES INMOBILIARIAS EL TESORO S.A.S., con Nit 900.587.095-3 para la ejecución del proyecto Ciudadela Mesopotamia en el predio ubicado en la Vía Neiva-el Caguán, Zona Rural de la ciudad de Neiva (folios 135 a 137).
3. El 16 de agosto de 2017, el señor Javier Roa Salazar radicó ante la Superintendencia de Notariado y Registro queja en la cual pone bajo conocimiento de dicha entidad algunas irregularidades que presuntamente se presentaron en la expedición de la licencia de urbanismo No. 10-249, correspondiente al proyecto Ciudadela Mesopotamia (Folio 272 del cuaderno 2).
4. El 15 de mayo de 2018, el Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras con funciones de Delegado para Curadores Urbanos expidió Auto por medio del cual remite la queja del señor Roa Salazar a la Procuraduría General de la Nación, por considerar que dicho Órgano de control cuenta con la competencia para evaluar las presuntas irregularidades que se presentaron en el proceso de expedición de la licencia de urbanismo No. 10-249 emitida por la Curadora Segunda de Neiva el 22 de diciembre de 2016 (folios 269 a 271 del cuaderno 2).
5. El 12 de octubre de 2018, la Procuradora Provincial de Neiva emitió Auto por medio del cual propone conflicto negativo de competencias administrativas entre esa entidad y la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras con funciones de Delegada para Curadores Urbanos de la Superintendencia de Notariado y Registro, por considerar que la competencia para evaluar las presuntas irregularidades que se presentaron en el proceso de expedición de la

¹ Según obra en folio 45 del cuaderno 1.

licencia de urbanismo No. 10-249 emitida por la Curadora Segunda de Neiva el 22 de diciembre de 2016 es de la citada Superintendencia (Folio 273 a 277).

6. El 1 de noviembre 2018, a través del oficio No. 2951 el secretario de la Procuraduría Provincial remitió el expediente IUS-E- 2018-265865 IUC-D-2018-1142650 a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para que dirima el conflicto negativo de competencias administrativas que se presenta entre la Procuraduría General de la Nación, Provincial de Neiva y la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras con funciones de Delegada para Curadores Urbanos de la Superintendencia de Notariado y Registro (Folio 273).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (folio 280).

El informe secretarial que obra en el expediente da cuenta del cumplimiento del trámite ordenado por el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 (folio 280).

Consta también que se informó sobre el presente conflicto a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría Provincial de Neiva, la Curaduría Segunda de Neiva, a la Alcaldía de Neiva, a la señora Isabel Díaz López y al señor Javier Roa Salazar (folio 281).

Obra constancia de la Secretaría de la Sala que durante la fijación del edicto no se recibieron alegatos de las partes o terceros interesados (folio 284), razón por la cual se procederán a exponer los argumentos esbozados por las partes en los actos administrativos obrantes en el expediente.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

3.1. Procuraduría General de la Nación, Provincial de Neiva

La doctora Olga Catalina Ortegón Guzmán, como Procuradora Provincial de Neiva, negó su competencia para evaluar la queja radicada por el señor Javier Roa Salazar, donde pone de manifiesto presuntas irregularidades que se presentaron en el proceso de expedición de la licencia de urbanismo No. 10-2049 de la Curaduría Segunda de Neiva; específicamente señaló:

“(...) no considerando la Procuraduría General de la Nación pertinente en uso del ejercicio del poder preferente para asumir una investigación disciplinaria, quien debe tramitarla es la dependencia a cargo de dicha función en las Entidades Públicas, para el presente caso, la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Teniendo en cuenta lo anterior, y comoquiera que esta Procuraduría Provincial advierte que los hechos presuntamente irregulares a investigarse en la queja interpuesta por el señor Javier Roa Salazar se relacionan con el otorgamiento de licencias en el proyecto urbanístico Mesopotamia del Municipio de Neiva, aun cuando no se contaba con adecuada prestación de servicios públicos; no comprometiéndolos estos hechos un impacto de orden social, económico, político o institucional que generan connotación especial de la opinión pública, de alcance

nacional o territorial, ni advirtiéndose una presunta transgresión a la garantía a los principios que rigen el proceso disciplinario; ni tampoco de la evaluación hecha a la misma se considera necesario que directamente la Procuraduría deba asumir la investigación para garantizar el cumplimiento de los fines esenciales inherentes a la Entidad, en virtud de los mandatos constitucionales que nos rigen; aunado a las consideraciones que sobre la retroactividad de la ley procesal disciplinaria se esgrimieron previamente; considera pertinente este Despacho la no aceptación de esta Procuraduría Provincial para el conocimiento del presente asunto.²”

3.2. Superintendencia de Notariado y Registro

El doctor Carlos Alberto Marín Ariza, como Superintendente Delegado para la Restitución y Formalización de Tierras emitió auto el 15 de mayo de 2018 y manifestó sobre el asunto que el régimen disciplinario aplicable a los curadores urbanos, como particulares que ejercen función pública, es el establecido en la Ley 734 de 2002.

De acuerdo con la norma citada, la competencia para el juzgamiento disciplinario de los curadores urbanos se determina por su condición de particular que ejerce funciones públicas de forma transitoria, que corresponde exclusivamente a la Procuraduría General de la Nación, además solo pueden ser disciplinados por conductas ocurridas a partir de la vigencia de la Ley 734.

Sin embargo, la Ley 1796 de 2016 introdujo modificaciones en cuanto al régimen disciplinario de los curadores urbanos en el título IV, artículo 20 y siguientes que entraron a regir a partir del 13 de julio de 2017 (un año después de su promulgación). En el artículo 24 se establece que “*para adelantar las funciones de vigilancia y control de curadores urbanos previstas en la presente ley, créase en la Superintendencia de Notariado y Registro la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos.*”

De acuerdo con la entrada en vigencia de la norma que asignó competencia a la Superintendencia de Notariado y Registro, se puede determinar que la intención del legislador fue establecer un régimen disciplinario especial para los curadores urbanos aplicable un año después de la promulgación de la ley.

En consecuencia, la competencia de la Superintendencia solo puede ejercerse en relación a conductas de los curadores urbanos ocurridas a partir del 13 de julio de 2017; así las cosas y teniendo en cuenta que los hechos que motivaron la investigación disciplinaria fueron anteriores a esa fecha, la competencia es de la Procuraduría General de la Nación.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas.

Los conflictos de competencia que se presenten durante el trámite de actuaciones o procesos disciplinarios, en cualquiera de sus instancias, están regulados por una norma especial, contenida en el artículo 82 del Código Disciplinario Único, el cual dispone:

² Folios 276 reverso y 278.

“Artículo 82. 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”. (Se subraya).

En el presente caso, sin embargo, no es posible aplicar este precepto, debido a que las dos partes en conflicto, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Procuraduría General de la Nación, no tienen un superior común de ninguna índole, dado que el primero es un organismo con personería jurídica que está adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho mientras que el segundo es el “supremo director del Ministerio Público” (artículo 275 ibídem), por lo que goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones y no forma parte de la Rama Ejecutiva.

Dada la imposibilidad de aplicar en este caso el artículo 82 de la Ley 734 de 2002, le corresponde al Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, ejercer su función general de resolver los conflictos de competencias administrativas que se presenten entre dos o más autoridades, entidades u organismos del Estado, en los términos previstos en los artículos 39 y 112, numeral 10 del CPACA.

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, asigna, entre las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 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.”

Asimismo, dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita estatuye:

“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... En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales... conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.”

Según los antecedentes, el presente asunto es competencia de la Sala, ya que ambas entidades son del orden nacional y se trata de resolver un asunto particular y concreto, que suscita el presente conflicto negativo de competencias administrativas entre la Procuraduría General de la Nación-Procuraduría Provincial de Neiva y la Superintendencia de Notariado y Registro.

4.2. Presupuestos de los conflictos de competencias

En varias oportunidades la Sala³ se ha referido a los requisitos esenciales para la existencia de un verdadero conflicto de competencias administrativas, así:

“1. Deben existir al menos dos entidades u organismos que de manera expresa manifiesten su competencia o incompetencia para conocer de un asunto determinado. Por tanto, “no basta con que una de las partes interesadas en la resolución de la situación tenga dudas respecto a quién debe asumir la carga para conocer el trámite.” Y, claro está, no existe conflicto cuando una autoridad asume el conocimiento de un asunto y ninguna otra lo reclama para sí.

(...)

2. Al menos uno de los organismos o entidades debe pertenecer al orden nacional. Si bien el artículo 4° de la ley 954 de 2005 señaló el ámbito de competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil de manera general, en todo caso el artículo 1° de la misma ley mantuvo las competencias asignadas a los Tribunales Administrativos en el orden territorial. En consecuencia, a la Sala de Consulta solamente le corresponden los conflictos que se presenten entre dos o más organismos o entidades públicas del orden nacional, o entre una de éstas y otra del orden territorial, o entre entidades territoriales que no estén ubicadas en la jurisdicción de un solo Tribunal (...).

3. El conflicto debe versar sobre un asunto concreto y no sobre cuestiones abstractas y generales. Por tanto, la actuación respecto de la cual se origina la controversia debe estar individualizada. El procedimiento para definir los conflictos de competencias administrativas se instituyó para resolver problemas específicos y no para absolver consultas jurídicas de carácter general o casos abstractos o hipotéticos, situaciones que remiten a otra función de la Sala, como es la función consultiva, la cual sigue sus propias reglas.

4. El conflicto debe referirse a competencias de naturaleza administrativa. El conflicto que se someta a conocimiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado debe versar exclusivamente sobre asuntos o competencias administrativas, lo cual excluye el conocimiento de conflictos jurisdiccionales y legislativos.”⁴ (Se resalta)

En sentido similar, la doctrina ha señalado las características más relevantes de los conflictos de competencias administrativas:

“1. Es una actuación administrativa que por su naturaleza no se tramita mediante un procedimiento judicial.

2. El conflicto debe presentarse entre diferentes entidades, lo que excluye de decisión por parte del Consejo de Estado los que ocurran dentro de una misma entidad, caso en el cual se resolverán en su interior.

3. Es indispensable que las entidades se hayan manifestado expresamente respecto de su competencia o incompetencia para iniciar una actuación administrativa.

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y de Servicio Civil, radicado No. 1100103060002012-0015-00 del 16 de abril de 2012.

⁴ “[12] También puede verse decisión del 12 de octubre de 2006, exp. 11001030600020060011100”.

4. *No es posible plantear un conflicto de competencias cuando ya ha habido un pronunciamiento judicial acerca de la legalidad del acto administrativo.*⁵(Subrayas ajenas al texto).

En línea con lo anterior, la Sala reitera en esta ocasión que las condiciones o requisitos generales para la existencia de un conflicto de competencias administrativas, cuya resolución le corresponde a esta corporación son: i) la presencia de, al menos, dos autoridades que nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto; ii) que los organismos o entidades pertenezcan al orden nacional o al orden territorial (departamental, municipal o distrital), siempre y cuando no se encuentren dentro de la jurisdicción de un mismo Tribunal Administrativo; iii) que el conflicto tenga naturaleza administrativa, y iv) que verse sobre un asunto concreto.

Adicionalmente, la Sala ha señalado que de acuerdo con la ley, los conflictos de competencias administrativas que les corresponde dirimir deben consistir en discrepancias competenciales entre dos o más entidades u organismos diferentes, y no simplemente entre dos o más funcionarios, dependencias u oficinas pertenecientes a una misma institución⁶.

La Sala es competente en el presente caso, teniendo en cuenta que la Superintendencia de Notariado y Registro y la Procuraduría General de la Nación son entidades del orden nacional, además el conflicto administrativo tiene relación directa con la evaluación de la queja presentada en contra del Curador Segundo de Neiva, asunto concreto de naturaleza administrativa.

4.4. Problema Jurídico

El problema jurídico que plantea el presente asunto consiste en determinar cuál es la autoridad competente para evaluar la queja radicada por el señor Javier Roa Salazar, en la cual señaló la existencia de presuntas irregularidades en el proceso de expedición de la licencia de urbanismo No. 10-249 del 22 de diciembre de 2016 de la Curaduría Segunda de Neiva.

El conflicto se presenta porque la Procuraduría General de la Nación, que conserva el ejercicio preferente del poder disciplinario, tiene la facultad de conocer las investigaciones disciplinarias que se inicien contra los curadores urbanos, como particulares disciplinables, según lo establecido en los artículos 53 y 75 de la Ley 734 del 2002.

Sin embargo, a partir de la expedición de la Ley 1796 de 2016 se asignó competencia a la Superintendencia de Notariado y Registro para aplicar el régimen disciplinario especial a los curadores urbanos, con el objetivo de adelantar las funciones de vigilancia y control respectivas. Con fundamento en lo anterior, se tiene que actualmente ambas entidades quedaron facultadas legalmente para asumir competencia en casos como el aquí estudiado. Es necesario resaltar que la entrada en vigencia del artículo 24 de la Ley 1796 es el 13 de julio de 2017, fecha posterior a los hechos materia de investigación, pero

⁵Álvarez Jaramillo, Luis Fernando. Conflictos de competencias administrativas en Colombia. En: Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011. Bogotá: Sala de Consulta y Servicio Civil. Banco de la República, 2012, p.65.

⁶ A este respecto, pueden consultarse, entre otras, las decisiones del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil del 4 de octubre de 2006 (expediente 11001-03-06-000-2006-00102-00), 13 de agosto de 2013 (expediente 11001-03-06-000-2013-00389-00) y 13 de febrero de 2017 (exp. 11001-03-06-000-2016-00088-00). Ver también el documento titulado “*Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, Memoria 2009*”, págs. 86 a 94.

anterior a la radicación de la queja objeto del conflicto de competencias administrativas.

Así las cosas y con el fin de resolver esta situación, la Sala estima pertinente hacer claridad sobre la potestad disciplinaria de la administración específicamente en cuanto a: (i) el ejercicio preferente del poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, (ii) competencia disciplinaria asignada a la Superintendencia de Notariado y Registro (iii) la definición legal de los curadores urbanos y el régimen disciplinario que les aplica; (iv) aplicación de la ley procesal en el tiempo y entrada en vigencia de las normas, y con fundamento en ello se dará la solución al (v) caso en concreto.

5. Análisis del conflicto planteado

5.1 La Potestad Disciplinaria del Estado. Reiteración

5.1.1 Ejercicio preferente del poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación

La potestad disciplinaria del Estado sobre los servidores públicos está justificada en la necesidad de garantizar que en el ejercicio de sus funciones tengan presentes los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales guían la función administrativa⁷.

En ese contexto, el control disciplinario es un presupuesto que garantiza el buen nombre y la eficiencia de la administración pública⁸, y el ejercicio de la función pública en beneficio de la comunidad y como protección de los derechos y libertades de los asociados⁹.

De acuerdo con los artículos 1¹⁰ y 2¹¹ de la Ley 734 de 2002, el control disciplinario se ejerce en un nivel interno y otro externo. El primero está a cargo de las oficinas de Control Interno Disciplinario de las entidades y organismos del Estado, y el segundo está en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, en virtud de la cláusula general de competencia y el poder preferente asignado por la Constitución Política de 1991.

5.1.2 El control disciplinario externo y el poder disciplinario preferente

⁷“En el campo del derecho disciplinario esta finalidad se concreta en la posibilidad de regular la actuación de los servidores públicos con miras a asegurar que en el ejercicio de sus funciones se preserven los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función administrativa, para lo cual la ley describe una serie de conductas que estima contrarias a esos cometidos, sancionándolas proporcionalmente a la afectación de tales intereses”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 27 de octubre de 2006. Radicación 11001-03-06-000-2006-00112-00(1787). Véase igualmente: “La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública”. Artículo 16, Ley 734 de 2002.

⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 27 de octubre de 2006. Radicación 11001030600020060011200(1787).

⁹Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 3 de marzo de 2011. Radicación No. 11001030600020110000200(2046)

¹⁰ “El Estado es el titular de la potestad disciplinaria”.

¹¹ “Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de Control Disciplinario Interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias”.

Sobre el poder disciplinario externo, esto es, el que ejerce la Procuraduría General de la Nación, ha dicho la Corte Constitucional que el artículo 277, inciso 6º, de la Constitución Política de 1991¹²:

“... estipula, entonces, una cláusula general de competencia en cabeza de la Procuraduría General de la Nación para adelantar investigaciones disciplinarias con el propósito de ejercer la vigilancia superior que al Jefe del Ministerio Público se encomienda y, en últimas, para que él pueda cumplir el cometido básico de velar por el imperio y la efectividad del orden jurídico en todo el territorio de la República”¹³.

En armonía con la norma constitucional en cita, los incisos primero y segundo del artículo 3º de la Ley 734 de 2002, definen:

“Artículo 3º. Poder disciplinario preferente. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia.

En virtud de la misma potestad, mediante decisión motivada, de oficio o a petición de cualquier persona, podrá avocar el conocimiento de aquellos asuntos que se tramitan internamente en las demás dependencias del control disciplinario. También se procederá en la misma forma cuando se desprenda del conocimiento de un proceso.”¹⁴

Así, el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación la faculta para adelantar actuaciones disciplinarias contra cualquier servidor público, sin consideración a su jerarquía, cuando lo considere conveniente o necesario para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que deben observarse en el ejercicio de la función pública.

Como lo ha dicho en diversas oportunidades esta Sala, el carácter preferente del poder atribuido a la Procuraduría General de la Nación, desplaza al servidor que inicia o adelanta una investigación disciplinaria, pero su ejercicio no es obligatorio ni exclusivo, pues al incluir la norma constitucional el vocablo “*podrá*”, advierte que se trata de una atribución facultativa.

5.2 Competencia Disciplinaria Asignada a la Superintendencia de Notariado y Registro. Reiteración¹⁵

La Ley 1796 del 2016, “*Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro*

¹² Constitución Política, artículo 277, inciso sexto: “*Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley*”.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-222 de 1999. Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 12 de marzo de 2014, Radicación 11001030600020140000200.

¹⁴ El inciso tercero del artículo 3º de la Ley 734, en su texto original, dijo: “*La Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura son competentes a prevención para conocer, hasta la terminación del proceso, de las faltas atribuidas a los funcionarios de la rama judicial, salvo los que tengan fuero constitucional.*” Los textos subrayados fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-948 de 2002.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 24 de octubre de 2018 con radicado No. 11001030600020180011800.

y se dictan otras disposiciones”, en lo relacionado con los Curadores Urbanos dispuso lo siguiente:

“Artículo 24. Vigilancia y control. El régimen disciplinario especial para los curadores urbanos se aplicará por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación. Para adelantar las funciones de vigilancia y control de curadores urbanos previstas en la presente ley, créase en la Superintendencia de Notariado y Registro la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos. Los recursos para su funcionamiento y costos adicionales serán cubiertos con el recaudo de la tarifa de vigilancia y los que se encuentren disponibles en la Superintendencia de Notariado y Registro.”

De acuerdo con lo indicado por la norma, se le están otorgando facultades disciplinarias especiales a la Superintendencia de Notariado y Registro, sin afectar el poder preferente que la Procuraduría General de la Nación tiene. Sin embargo, la norma asigna esta función con el objetivo de que se ejerza la vigilancia y control bajo un régimen disciplinario especial que implica la creación de un delegado específico para el tema de curadores urbanos.

Ahora bien, la vigencia de la citada norma se encuentra en el artículo 36 el cual estableció expresamente que la entrada en vigencia del título IV, donde se encuentra el artículo 24, sería un año después de la promulgación de la Ley 1796 del 2016 como se indica a continuación:

“Artículo 36. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su promulgación, con excepción del Título IV, el cual entrará a regir un (1) año después de su promulgación. Esta ley subroga los artículos 15, 18 Y 19 de la Ley 400 de 1997 adiciona el artículo 2° de la Ley 810 de 2003 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 64 de la Ley 9a de 1989, modificado por el artículo 40 de la Ley 3a de 1991, el numeral 2 del literal k) del artículo 48 de la Ley 400 de 1997, los artículos 65 y 76 de la Ley 842 de 2003 y el inciso primero del artículo 44 de la Ley 1537 de 2012.”

Por lo tanto, la Sala debe revisar si la citada norma para el caso concreto se debe aplicar teniendo en cuenta que la queja fue radicada en fecha posterior a la entrada en vigencia de la Ley 1796 de 2016

5.3. Los curadores urbanos y su régimen disciplinario. Reiteración¹⁶

De conformidad con la definición contenida en el artículo 9 de la Ley 810 de 2003, “por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones”, el curador urbano es “un particular encargado de estudiar, tramitar o expedir licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición, y para el loteo o subdivisión de predios, a petición del interesado en adelantar proyectos de parcelación, urbanización, edificación, demolición o de loteo o subdivisión de predios, en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital le haya determinado como de su jurisdicción”.

Se trata de una definición que reproduce, de manera casi idéntica, la establecida el Decreto 2150 de 1995¹⁷, cuyo artículo 50 definía a los curadores urbanos como

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 27 de noviembre de 2018 con radicado No. 110010306000201800192 00.

¹⁷ “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

un “particular encargado de estudiar, tramitar y expedir las licencias de urbanismo o de construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de su jurisdicción”.

La Ley 810 de 2003 precisa que el ejercicio de esta labor conlleva el ejercicio de funciones públicas. El inciso 2 del artículo 9 señala:

“La curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción”. (Se destaca).

Sin embargo, previo a la promulgación de la Ley 810 de 2003, disposiciones tales como el Decreto 2150 de 1995 (artículo 50¹⁸) y la Ley 388 de 1997 (artículo 3^o¹⁹) ya habían señalado que el ejercicio de labor de curador urbano acarrea el cumplimiento de una función pública, en tanto que se trata de una actividad que ayuda al cumplimiento de los fines del Estado en los ámbitos del urbanismo y de la construcción.

De otra parte, el Decreto Ley 262 de 2000, expedido con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República en la Ley 573 de 2000²⁰, dispuso, en su artículo 75, que correspondía a las procuradurías regionales conocer, en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los “curadores urbanos y demás particulares que desempeñen función pública”.

La sujeción de los curadores urbanos a la ley disciplinaria fue reafirmada con la expedición de la Ley 734 de 2002, *por la cual se expide el Código Disciplinario Único*, cuyo artículo 53, recientemente modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011, dispuso:

“[E]l 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”.

En lo que se refiere a la autoridad encargada de dar aplicación a la ley disciplinaria en el caso particular de los curadores urbanos, es preciso señalar que dicha cuestión fue analizada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en providencia del 13 de mayo de 2003²¹, a raíz de un conflicto negativo de competencia administrativa entre la Alcaldía de Medellín y la Procuraduría Regional de Antioquia, debido a la renuencia de ambas autoridades para tramitar una queja disciplinaria interpuesta en contra de un curador urbano.

¹⁸ “Artículo 50. Definición de Curador Urbano. El Curador Urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir las Licencias de Urbanismo o de Construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de su jurisdicción.

La Curaduría Urbana implica el ejercicio de una función pública, para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y construcción”. (Se destaca).

¹⁹ “Artículo 3o. Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines (...)”.

²⁰ “Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución”.

²¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, radicación número 11001-03-15-000-2003-0053-01(C), de 13 de mayo de 2003.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 734 de 2002, la Sala Plena del Consejo de Estado precisó que la Procuraduría General de la Nación era la llamada a conocer de la referida investigación disciplinaria. Antes de profundizar en la consideración que llevó a la Sala a dirimir de este modo la controversia, conviene señalar que el conflicto de competencias planteado entonces se basaba en la aparente contradicción de dicho precepto con el artículo 101, numeral 7°, de la Ley 388 de 1997, que señalaba que “[e]l alcalde municipal o distrital, indelegablemente, será la instancia encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas, por parte de los curadores urbanos”²². La Procuraduría fundaba su oposición a tramitar el proceso disciplinario con base en dicha norma, pues, a su juicio, las competencias de vigilancia y control comprendían, también, la aplicación de la ley disciplinaria.

En la providencia en comento, la Sala Plena del Consejo de Estado precisó que las facultades de vigilancia y control otorgadas por la Ley 388 de 1997 no implicaban la aplicación de la potestad disciplinaria. Al respecto, la Sala manifestó lo siguiente:

*“[E]l artículo 101, numeral 7, de la Ley 388 de 1997 le asigna al alcalde municipal o distrital, con carácter indelegable, la facultad de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos, y si bien esa facultad puede comprender la de investigar y sancionar, **ello no significa necesariamente el otorgamiento de una competencia disciplinaria sobre tales labores del municipio**”.* (Destacado de la Sala).

La Sala Plena arribó a esta conclusión tras advertir que las facultades de vigilancia y control se encuentran circunscritas, en este caso particular, al cumplimiento de las normas urbanísticas. En consecuencia, en atención a que el régimen disciplinario *abarca otros aspectos de la conducta oficial*, no es dable concluir que el artículo atribuía la competencia bajo análisis a las alcaldías municipales y distritales. Por fuera de la delegación hecha por el legislador quedaba la determinación de los sujetos disciplinables, la regulación de las inhabilidades, los impedimentos, las incompatibilidades y los conflictos de intereses, además del establecimiento del catálogo especial de faltas imputables a los destinatarios de la ley disciplinaria.

De conformidad con el anterior planteamiento, la Procuraduría General de la Nación fue la entidad competente para ejercer la potestad disciplinaria en el caso de los curadores urbanos mientras se mantuvo vigente dicha disposición.

Para terminar el recuento histórico y normativo del control disciplinario aplicable a los curadores urbanos, es menester hacer referencia a la Ley 1796 de 2016²³, cuyo artículo 24²⁴ dispone que “el régimen disciplinario especial para los

²² La norma en comento fue derogada y modificada por el artículo 22 de la Ley 1796 de 2016.

²³ “Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones”.

²⁴ “Artículo 24. Vigilancia y control. El régimen disciplinario especial para los curadores urbanos se aplicará por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación. Para adelantar las funciones de vigilancia y control de curadores urbanos previstas en la presente ley, **créase en la Superintendencia de Notariado y Registro la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos**. Los recursos para su funcionamiento y costos adicionales serán cubiertos con el recaudo de la tarifa de

curadores urbanos se aplicará por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación”. La misma norma establece que las competencias de vigilancia y control de los curadores urbanos, temas que encuentran en la ley en cuestión profuso desarrollo, serán ejercidas por la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos, dependencia de la Superintendencia de Notariado y Registro cuya creación fue ordenada por la ley.

Con arreglo a lo dispuesto en este artículo, se advierte que, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1796 de 2016, la competencia para el ejercicio de la potestad disciplinaria cambió de titular, por lo que, en adelante, deberá ser ejercida por la Superintendencia de Notariado y Registro, como se revisó anteriormente.

De vuelta al caso concreto, se observa que las entidades enfrentadas en el presente conflicto de competencias no disputan sobre el alcance de dicha modificación competencial. La controversia entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la Procuraduría Provincial de Neiva surge de la interpretación que debe darse a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 1796 de 2016, norma que establece los criterios normativos de entrada en vigencia de dicho texto legal.

Ahora bien, como se expuso en los antecedentes del presente conflicto, para la Superintendencia de Notariado y Registro, el hecho de que el artículo 24 haga parte del Título IV de la Ley 1796 de 2016, pondría de presente que dicha autoridad carece de competencia para dar trámite a la investigación disciplinaria, toda vez que los hechos materia de investigación son sucesos que acaecieron antes de la entrada en vigencia de dicho título, lo que fuerza a la Sala a efectuar un análisis sobre la aplicación de la ley procesal en el tiempo, asunto al que se dedica el siguiente capítulo de esta decisión.

5.4. Aplicación de la Ley en el tiempo y entrada en vigencia de las normas. Reiteración²⁵

Según ha sido establecido por la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, la entrada en vigencia de las leyes procesales ocurre, por regla general, de manera inmediata²⁶. Esta conclusión surge de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, precepto que, en su versión original, disponía que *“las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir”*.

No obstante, la misma disposición admitía que en determinados supuestos las normas procesales no debían ser aplicadas de manera inmediata. La excepción resultaba aplicable cuando los términos procesales hubiesen empezado a correr,

vigilancia y los que se encuentren disponibles en la Superintendencia de Notariado y Registro”. (Se destaca).

²⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 24 de octubre de 2018 con radicado No. 11001030600020180011800 y decisión del 27 de noviembre de 2018 con radicado No. 110010306000201800192 00.

²⁶ Entre otras, ver Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 21 de mayo de 2018, radicación número 76001-23-31-000-2007-00294-01; y Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto de 27 de mayo de 2009, radicación número 2002 – 00492. En esta última providencia, la Sección Tercera manifestó que «la Ley 153 de 1887 determina que las leyes procesales (de sustanciación y ritualidad de los juicios) rigen desde su vigencia y por tanto prevalecen sobre las anteriores, es decir, que son de aplicación inmediata».

cuando las actuaciones y diligencias ya hubieran tenido comienzo y cuando, finalmente, el legislador hubiese dispuesto algo distinto en la materia.

Esta última cuestión -valga decir, la facultad en cabeza del legislador en virtud de la cual se encuentra autorizado para modular los efectos en el tiempo de las leyes procesales- ha sido igualmente objeto de análisis de la jurisprudencia.

Al respecto, la Corte Constitucional, en diversas ocasiones²⁷, ha destacado que dicha competencia se encuentra comprendida en el margen de configuración democrática que el texto superior otorga al Congreso de la República.

En Sentencia C-155 de 2007, la Corte Constitucional señaló que la determinación de tales efectos es de capital importancia para la realización de los objetivos perseguidos mediante la legislación, así:

“La potestad de configuración normativa del legislador en materia de procedimientos judiciales y de mecanismos alternativos de solución de conflictos, comporta la facultad de modificación, derogación y subrogación de las leyes procesales, para su adaptación a las necesidades de la sociedad en materia de acceso a la administración de justicia.”.

En el mismo sentido, la Sentencia C-692 de 2008, analizó el alcance específico la facultad de modular los efectos y la aplicación de la ley en el tiempo, en materia disciplinaria, la Corte Constitucional indicó que el legislador puede, legítimamente, ordenar la aplicación inmediata de la norma procesal o modular su entrada en vigencia, atendiendo las circunstancias del caso concreto.

Los precisos términos de la Sentencia C-692 de 2008 fueron:

*“De conformidad con tales previsiones, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para determinar la naturaleza y características del procedimiento a través del cual deben ser investigadas y juzgadas las faltas disciplinarias de los abogados - Ley 1123 de 2007 -. **Igualmente, como consecuencia, cuenta con libertad para establecer mecanismos de aplicación de la ley procesal en el tiempo, de forma tal que puede prever su aplicación inmediata –como se establece en términos generales en los artículos 40 y 43 de la Ley 153 de 1887 - o a través de regímenes de transición, en los que puede aplazar su entrada en vigencia para determinadas relaciones jurídicas o en los que puede tener efectos sobre relaciones jurídicas en curso”** (Se destaca).*

De todos modos, el Consejo de Estado ha señalado que pese a la amplitud de dicha facultad, su ejercicio se encuentra sometido a límites de carácter constitucional. En reciente providencia, la Sección Quinta de esta Corporación reiteró que los derechos adquiridos y el principio de legalidad y favorabilidad en materia penal constituyen las principales restricciones que resultan oponibles al legislador en este campo²⁸. Así, siempre que observe tales limitaciones, el Congreso de la República se encuentra autorizado para fijar las reglas de entrada en vigencia de la ley procesal de la manera que estime más eficaz para el cumplimiento de los objetivos que persigue la ley.

En ejercicio de dicha competencia, el legislador mediante el Código General del Proceso, modificó el artículo 40 de la ley 153 de 1887, en el siguiente sentido:

²⁷ Entre otras, Corte Constitucional, Sentencias C-922 de 2001, C-736 2002, C-738 de 2006, C-340 de 2006.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 21 de junio de 2018, radicación número 25000-23-24-000-2010-00112-01.

“Artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:

Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad”.

En estos términos, el legislador resolvió conservar la ya secular directriz de *prevalencia* de las leyes procesales, lo que quiere decir que los cambios normativos de esta índole han de producir efectos inmediatos. Sin embargo, con el objetivo de evitar controversias sobre la aplicación de esta regla a las actuaciones procesales en curso, el inciso segundo contiene arreglos precisos que pretenden facilitar el tránsito y la aplicación de las nuevas leyes de este tipo.

Sobre el punto, el inciso final del artículo 624 del Código General del Proceso, establece que, cuando la norma modifique la competencia de la autoridad encargada de la solución de un determinado asunto, el proceso seguirá siendo conocido por el funcionario que se encontraba habilitado para ello, de conformidad con la legislación anterior, siempre que la demanda haya sido interpuesta durante la vigencia de la ley procesal anterior. Únicamente será competente la nueva autoridad -continúa el precepto- cuando quiera que haya desaparecido la entidad que venía cumpliendo dicho encargo competencial.

Por lo anterior, la Sala concluye que, en ejercicio del margen de configuración normativa del que es titular, el legislador ha establecido una regla general en virtud de la cual las leyes procesales tienen efectos inmediatos. En consecuencia, sin desconocer el deber incondicional de respetar los derechos adquiridos y los principios de legalidad y favorabilidad en materia penal, las leyes procesales han de ser aplicadas de manera que las modificaciones que ellas contienen produzcan efectos instantáneos. Empero, ello no es óbice para que, en virtud de la misma competencia que aquí se refiere, el legislador resuelva variar los criterios temporales de entrada en vigencia de las leyes, como ocurrió con algunos apartes de la Ley 1796 de 2016.

Con fundamento en los argumentos analizados hasta este punto, se procede a resolver el conflicto de competencias entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la Procuraduría Provincial de Neiva.

6. Caso Concreto

Conforme a los antecedentes expuestos por la Sala, la Superintendencia de Notariado y Registro, rechaza competencia para tramitar la acción disciplinaria en contra del Curador Segundo de Neiva, con fundamento en la fecha en que ocurrieron los hechos investigados.

De acuerdo a la queja impetrada por el señor Javier Roa Salazar, donde manifestó sobre presuntas irregularidades en el proceso de expedición de la licencia de

urbanismo No. 10-249 del 22 de diciembre de 2016 de la Curaduría Segunda de Neiva, el citado proceso tuvo lugar en el año 2016.

Por tratarse de una fecha anterior al 13 de julio de 2017, día en que cobró vigencia el título IV de la Ley 1796, la Superintendencia considera que carece de competencia para adelantar la aludida investigación.

Para la Sala, el argumento expuesto por la Superintendencia de Notariado y Registro es infundado, debido a que las normas procesales, como lo es el artículo 24 de la Ley 1796 de 2016, tiene efectos inmediatos, en tanto que establece la autoridad competente para dar aplicación a la ley disciplinaria en el caso de los curadores urbanos.

A lo anterior, se agrega el hecho de que la queja fue radicada el 16 de agosto de 2017²⁹, fecha en la que el artículo 24 de la Ley 1796 de 2016 ya se encontraba vigente. De suerte que no existe razón alguna que justifique la renuencia de la Superintendencia para dar trámite a la referida queja.

La Superintendencia de Notariado y Registro señaló que la Ley 1796 no solo dispuso el aludido cambio competencial, sino que también habría introducido modificaciones de carácter sustancial al régimen disciplinario de los curadores urbanos. A su juicio, la naturaleza de dichos cambios impediría su aplicación retroactiva a los destinatarios de la ley disciplinaria, que es, precisamente, el resultado que se produciría en el evento en que la Superintendencia conociera las investigaciones sobre hechos anteriores al 13 de julio de 2017.

En síntesis, según la Superintendencia de Notariado y Registro, de ser tramitados por ella actuaciones disciplinarias como la que nos ocupa, se vulneraría el principio de legalidad que ampara a los sujetos disciplinados en estas materias.

La Sala encuentra que esta interpretación carece de fundamento normativo pues, en contra de lo señalado por la Superintendencia, el artículo 24 no le encomienda a dicha entidad el encargo exclusivo de dar aplicación a la Ley 1796 de 2016. Por el contrario, la norma en comento dispone que **el régimen disciplinario especial para los curadores urbanos** se aplicará por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación, el que, como se ha establecido, no es de carácter obligatorio³⁰.

Quiere decir lo anterior, que a partir de la entrada en vigencia del artículo 24 de la Ley 1796 de 2016, la autoridad competente para aplicar *la ley disciplinaria* a los curadores urbanos es la Superintendencia de Notariado y Registro, lo que, recalca la Sala, no la exime de aplicar los principios del derecho administrativo

²⁹ Como lo afirma el Superintendente en el primer párrafo del folio 269 anverso del cuaderno 2.

³⁰ La Sala, respecto del poder preferente que ostenta la Procuraduría General de la Nación en materia disciplinaria, en decisión de 9 de diciembre de 2016, dispuso: “*En ese orden de ideas, el carácter preferente del poder atribuido a la Procuraduría General de la Nación, aun cuando desplaza al funcionario que haya iniciado o se encuentre adelantando una investigación disciplinaria, no es obligatorio ni exclusivo, pues al incluir el legislador en la redacción de la norma la conjugación de la tercera persona del singular del verbo “poder”, esto es: “podrá”, se advierte que se trata de una cuestión facultativa, que bien puede ejercerse o no. De allí que se haya impuesto la carga de motivar la decisión mediante la que se avoque el conocimiento de los asuntos que se tramitan internamente en las entidades u órganos del Estado*”. Radicado. 11001-03-06-000-2016-00161-00.

sancionatorio y constitucional -entre otras disposiciones el artículo 29 del texto superior- en materia del debido proceso de este tipo de actuaciones administrativas, en razón a que se trata de garantías constitucionales que no pueden ser ignoradas.

Así las cosas, es menester para la Sala precisar dos aspectos:

1. El proceso disciplinario contra el Curador Segundo de Neiva no ha tenido comienzo procesal en ninguna de las dos entidades entre las que ha surgido esta controversia, supuesto que resulta de importancia, por cuanto descarta la eventual aplicación del principio de la *perpetuatio jurisdictionis*.

En este sentido, la fecha decisiva para la solución del presente conflicto de competencias es el momento en que la autoridad disciplinaria presuntamente competente tuvo conocimiento de los hechos investigados, esto es, el 16 de agosto de 2017, porque fue cuando se radicó la queja en las oficinas de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Pues bien, a esa fecha se encontraba vigente el artículo 24 de la Ley 1796 de 2016, disposición, que por ser de orden público, tiene aplicación general e inmediata. En consecuencia, la Superintendencia de Notariado y Registro se encontraba llamada a conocer esta investigación disciplinaria, tan pronto recibió la queja del señor Javier Roa Salazar.

2. Si a la fecha en que se radicó la queja, el control disciplinario de los curadores urbanos se encontraba asignado, por encargo, a la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, por no haberse creado la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos, será la máxima autoridad de dicha entidad o quien de conformidad con las normas internas corresponda, quien defina la competencia a nivel interno, para lo que deberá atender los postulados de la Ley 1796 de 2016 y, en su defecto, los de las demás leyes que regulan la materia.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Superintendencia de Notariado y Registro para evaluar la queja radicada por el señor Javier Roa Salazar en contra de Isabel Díaz López, quien para la época de los hechos ostentaba el cargo de Curador Segundo de Neiva.

SEGUNDO: ENVIAR el expediente a la Superintendencia de Notariado y Registro para lo de su competencia.

TERCERO: Comunicar esta decisión al Superintendente de Notariado y Registro, a la Procuraduría General de la Nación, a la Procuraduría Provincial de Neiva, a la señora Isabel Díaz López y al señor Javier Roa Salazar.

CUARTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr, según el caso, a partir del día siguiente a aquél en que se comunique la presente decisión.

Esta decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

OSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala