

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVA – Entre la Superintendencia de Sociedades y el Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, Sala Jurisdiccional Disciplinaria / SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y SALAS RESPECTIVAS DE LOS CONSEJOS SECCIONALES – Funciones

[E]l numeral 3º del artículo 256 es la disposición constitucional que enmarca la competencia del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales en materia disciplinaria. Dicha norma, como se ha visto, solamente se refiere a los “*funcionarios de la rama judicial*” y a los “*abogados en ejercicio de su profesión*”. Sin embargo, la Sala no desconoce que el numeral 7º del mismo artículo permite expresamente al legislador asignarle funciones adicionales al Consejo Superior de la Judicatura. Ahora bien, la Ley 270 de 1996, en su artículo 111, al señalar el alcance de la función jurisdiccional disciplinaria de la Rama Judicial, estableció que también abarcaría los procesos disciplinarios que deban llevarse a cabo contra personas que, de manera transitoria u ocasional, ejerzan funciones jurisdiccionales y más adelante, el artículo 193 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) dispuso (...) en forma similar. (...) Del contenido de las normas citadas podría entenderse que la función “jurisdiccional disciplinaria”, al ser competencia de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de las salas correspondientes de los consejos seccionales, podría ser ejercida por dichas salas para investigar y juzgar disciplinariamente, además de los funcionarios judiciales y los abogados en el ejercicio de su profesión, a las otras personas que ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional. No obstante y como ya lo ha sostenido este Despacho “*examinado el asunto con mayor detalle y profundidad, la Sala observa que esta conclusión no resulta acertada, porque las normas que establecen la competencia, de manera concreta, tanto en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia como en el Código Disciplinario Único, no asignan al Consejo Superior de la Judicatura ni a los consejos seccionales, la facultad para conocer de los procesos disciplinarios contra tales personas en ninguna instancia*”. En efecto, el artículo 112 de la Ley 270 de 1996 establece las funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y, a su turno, el artículo 114 señala las funciones de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura. Sin embargo, a juicio de la Sala “*ninguna de las normas citadas asigna específicamente a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ni a las salas disciplinarias de los consejos seccionales, la competencia para conocer, en primera o en única instancia, de los procesos disciplinarios que deban adelantarse contra otras personas (sean servidores públicos o particulares) que ejerzan funciones jurisdiccionales, distintas de los funcionarios judiciales (artículo 116 de la Constitución Política)*”.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 256 / LEY 270 DE 1993 – ARTÍCULO 112 / LEY 270 DE 1993 – ARTÍCULO 114 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 193

FUNCIONARIO ADMINISTRATIVO – Ejercicio de función jurisdiccional / FUNCIONARIO ADMINISTRATIVO – Requisitos para el ejercicio de función jurisdiccional

[E]l artículo 116 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 3 de 2002 y por el artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015, al establecer quiénes pueden administrar justicia en Colombia, diferencia claramente

entre las autoridades o funcionarios administrativos que, de manera excepcional, ejercen funciones judiciales, y los particulares que, de forma transitoria (y, por supuesto, también excepcional), cumplen tales funciones. Así, excepcionalmente, los funcionarios administrativos, es decir, aquellos que pertenecen a la Rama Ejecutiva, pueden ejercer funciones jurisdiccionales en temas precisos que les hayan sido otorgados mediante ley, pero no pueden investigar (instruir sumarios) ni juzgar conductas de carácter penal (delitos). Por lo tanto, cuando se trata de autoridades administrativas, la Constitución exige los siguientes requisitos para el ejercicio de funciones jurisdiccionales: (i) que la función sea asignada por ley; (ii) que dicha atribución sea de carácter excepcional, lo cual significa, por una parte, que no puede constituir la función principal o predominante de la respectiva entidad u organismo administrativo y, al mismo tiempo, que no puede despojarse a la Rama Judicial de su función principal y general de administrar justicia; (iii) que la función judicial se ejerza en materias precisas, lo cual va de la mano con la excepcionalidad que se predica en el numeral anterior, y (iv) finalmente, que no conozcan de asuntos penales

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 116 / ACTO LEGISLATIVO 3 DE 2002 – ARTÍCULO 1 – ACTO LEGISLATIVO 2 DE 2015 – ARTÍCULO 26

PARTICULARES – Ejercicio transitorio de función judicial

Ahora bien, en cuanto a los particulares, estos solo pueden ejercer funciones judiciales de manera transitoria u ocasional, como lo dispone el inciso final del artículo 116 de la Carta Política, en su condición de jurados de conciencia, conciliadores o árbitros, en los términos que determine la ley. La explicación anterior permite entender que cuando el artículo 111 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia incluye, dentro del alcance de la función jurisdiccional disciplinaria, a las *“personas que ejercen función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional”* (se subraya), y dispone que aquella función le corresponde al Consejo Superior de la Judicatura por conducto de *“sus Salas Disciplinarias”*, no se está refiriendo a los funcionarios administrativos que, por designación de la ley, ejerzan la función jurisdiccional, pues estos no la cumplen de manera ocasional o transitoria, sino de forma permanente, mientras tal potestad esté estando asignada por la ley a la respectiva autoridad. Como se aprecia, la Carta Política no exige, como condición para el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de autoridades administrativas, la transitoriedad u ocasionalidad con la que se realice dicha función, al contrario de lo que ocurre con los particulares

INTENDENTES REGIONALES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES – Naturaleza jurídica / QUEJA DISCIPLINARIA PRESENTADA CONTRA INTENDENTE REGIONAL DE MEDELLÍN DE LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES – Autoridad competente

i) Aunque los intendentes regionales, dentro de los procesos de insolvencia, ejercen funciones jurisdiccionales, esto no implica que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o las salas disciplinarias de los consejos seccionales de la Judicatura sean competentes para conocer de los procesos disciplinarios que se deban adelantar en su contra, pues, tal como se analizó, ninguna norma constitucional o legal le ha asignado dicha competencia de manera concreta. ii) Sin embargo, sí existe una disposición legal que obliga a

todas las entidades estatales a contar con una oficina de control interno disciplinario, encargada de conocer y tramitar, en primera instancia, los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores, dejando la segunda instancia, en principio, a cargo del nominador. En desarrollo de este precepto, la Superintendencia de Sociedades creó el Grupo de Control Interno Disciplinario, que tiene dentro de sus funciones el ejercicio de la acción disciplinaria contra servidores y ex servidores de esa entidad, tal como lo indicó la Sala en el capítulo anterior. **iii)** Los intendentes regionales de la Superintendencia de Sociedades son funcionarios administrativos (empleados públicos) de dicha entidad, aunque cumplan excepcionalmente funciones judiciales en materias precisas. Tampoco pueden ser calificados como “auxiliares de la justicia”. Por lo tanto, los procesos disciplinarios que se adelanten en su contra deben ser conocidos por esa misma entidad, por conducto del Grupo de Control Interno Disciplinario, en primera instancia, y del Superintendente de Sociedades, en segunda instancia

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 76

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Bogotá D. C., dieciocho (18) de junio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00063-00(C)

Actor: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES – OFICINA DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, resuelve el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre la Superintendencia de Sociedades y el Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia -Sala Jurisdiccional Disciplinaria- con el objeto de determinar la autoridad competente para conocer de la queja disciplinaria interpuesta por el señor Luis Alberto Echeverry Márquez en contra del Intendente Regional de Medellín de la Superintendencia de Sociedades, señor César Augusto Martínez Hernández.

I. ANTECEDENTES

1. El 6 de febrero de 2019, el señor Luis Alberto Echeverry Márquez radicó una queja ante la Procuraduría General de la Nación -Regional de Antioquia- contra el señor César Augusto Martínez Hernández, Intendente Regional de Medellín de la Superintendencia de Sociedades por presuntas irregularidades en el ejercicio de sus funciones. En particular, en relación con los deberes y prohibiciones de los servidores públicos establecidos en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, en su orden.

La queja tiene como fundamento la diligencia de entrega de un inmueble dentro del proceso de liquidación judicial que adelanta dicha intendencia el cual, al parecer, forma parte del activo patrimonial de la sociedad “Centro Salud S.A.S. En Liquidación Judicial”. En relación con ese inmueble el quejoso argumenta tener la calidad de poseedor pacífico desde el año 2014 (folios 2 a 23).

2. El 6 de febrero de 2019, la queja fue remitida al Consejo Superior de la Judicatura.

Mediante auto del 28 de febrero de 2019, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia ordenó remitir la petición a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades porque carecía de competencia para iniciar la investigación disciplinaria con sustento en los artículos 114 de la Ley 270 de 1996, y 67 y 74 del Código Único Disciplinario.

Indicó la Sala que su competencia está circunscrita a los “*asuntos disciplinarios en contra de auxiliares de la justicia, jueces, fiscales y abogados en ejercicio de su profesión o cargo*”¹. En tal virtud, atendiendo la naturaleza del hecho endilgado y que se trata de un funcionario de la Superintendencia de Sociedades, la función atañe a la Oficina de Control Disciplinario de esa superintendencia.

Manifestó que en el evento de que dicha dependencia afirme que carece de competencia, propone desde ya conflicto negativo de competencia, decisión que fue informada el 28 de marzo al señor Echeverry Márquez (folios 25 a 53).

3. Mediante auto No. 555-008 del 10 de abril de 2019, la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Superintendencia de Sociedades resuelve promover un conflicto negativo de competencias.

La anterior decisión se sustentó en los artículos 74 de la Ley 734 de 2002, 194 de la Ley 734 de 2002 y 41 de la Ley 1474 de 2011, que asignan la competencia del ejercicio de la función disciplinaria “contra aquellos funcionarios que desarrollan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional, y la que se ejerce contra los auxiliares de la justicia” en las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y en las Salas Disciplinarias Seccionales de los Consejos Seccionales (folios 55 a 57).

4. El 12 de abril de 2019, la Procuraduría Regional de Antioquia remitió a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades, entre otras, las diligencias disciplinarias relativas a la queja presentada por el señor Echeverry Márquez contra el Intendente Regional de esa Superintendencia de Sociedades, señor César Augusto Martínez Hernández, por presuntas irregularidades en el ejercicio de sus funciones.

En oficio de la misma fecha, informó al quejoso del traslado por competencia de la queja presentada al señor Echeverry Márquez (folios 27 y 28).

5. El 2 de mayo de 2019, la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades promovió ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conflicto negativo de competencias entre dicha entidad y el Consejo Superior de la Judicatura (folio 58).

¹ Folio 25 anverso.

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 60).

Consta también que se informó sobre el conflicto planteado a las siguientes entidades: Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria Seccional Antioquia, Superintendencia de Sociedades y el señor Luis Alberto Echeverry Márquez (folios 61 y 62).

Obra también constancia secretarial en el sentido de que, durante la fijación del edicto, no se presentaron alegatos y la Superintendencia de Sociedades remitió nuevamente copia de la queja presentada junto con sus anexos, así una queja anónima presentada ante la Procuraduría General de la Nación en contra de funcionarios de la regional Medellín de la Superintendencia citada (folios 63 a 83).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria seccional Antioquia

Aunque el Consejo Superior de la Judicatura no intervino en esta etapa de la actuación, sus argumentos se pueden extraer de la providencia del 28 de febrero de 2018 mediante la cual negó su competencia para tramitar la queja presentada contra el Intendente Regional de Medellín de la Superintendencia de Sociedades.

Sostiene que el Consejo Superior de la Judicatura y los Seccionales de la Judicatura son únicamente competentes para adelantar las investigaciones por faltas disciplinarias cometidas por funcionarios judiciales, conforme al numeral 2 del artículo 114 de la Ley 270 de 1996 que les asigna la competencia para conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios contra los jueces y abogados por faltas cometidas en el territorio de su jurisdicción.

Señala que el artículo 74 de la Ley 734 de 2002 dispone que la competencia se determinará teniendo en cuenta los siguientes factores: i) el sujeto disciplinable, ii) la naturaleza del hecho, iii) el territorio donde se cometió la falta, iv) el factor funcional, y v) el factor de conexidad.

Indica que el artículo 67 de la mencionada ley, establece que la acción disciplinaria se ejerce por la Procuraduría General de la Nación, los Consejos Superiores y Seccionales de la Judicatura, la Superintendencia de Notariado y Registro, los personeros municipales y distritales, las oficinas de control disciplinario interno de las entidades del Estado, y los nominadores y superiores jerárquicos.

Manifiesta que *“por los hechos narrados en la queja y teniendo en cuenta que esta Sala, solo tiene competencia para conocer de asuntos disciplinarios en contra de auxiliares de la justicia, jueces, fiscales y abogados en ejercicio de su profesión o cargo, teniendo en cuenta la naturaleza del hecho endilgado, se puede deducir que esta dualidad no es competente para ejercer acción disciplinaria contra el doctor César Augusto Martínez Hernández, en su condición de Intendente*

Regional de Medellín adscrito a la Superintendencia de Sociedades, que es el sujeto disciplinable a quien efectivamente se le solicitó investigar”.

Concluye que esa función atañe a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades y ordena remitir las diligencias a la citada dependencia para que inicie la investigación de carácter disciplinario para verificar si el señor Martínez Hernández como Intendente Regional de esa Superintendencia se encuentra incurso en alguna falta disciplinaria (folio 25).

2. Superintendencia de Sociedades, Oficina de Control Disciplinario

La Oficina de Control Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades no intervino en esta etapa de la actuación, pero sus argumentos se pueden extraer del auto del 10 de abril mediante el cual negó su competencia y ordenó promover el presente conflicto de competencias.

En dicha providencia sostiene que según el artículo 74 de la Ley 734 de 2002, la competencia se determina atendiendo la calidad del sujeto disciplinable y la naturaleza del hecho, entre otros factores.

No obstante lo anterior, indica que el artículo 194 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011, señalan que *“la competencia para el ejercicio de la función disciplinaria, esto es, la que se ejerce contra aquellos funcionarios que desarrollan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional, y la que se ejerce contra los auxiliares de la justicia, no se encuentra en cabeza de este Despacho, sino que dicha competencia recae de manera exclusiva, en las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y en las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales”* (subrayas del texto).

Cita un artículo académico en el cual se analiza la función jurisdiccional atribuida a la Superintendencia de Sociedades y concluye que las normas que atribuyen funciones jurisdiccionales a esa entidad la han convertido en un gran tribunal o juzgado dedicado a resolver asuntos mercantiles esencialmente jurisdiccionales.

Sostiene que el Intendente Regional de la Superintendencia de Sociedades en Medellín *“no es un funcionario que pertenezca a la Rama Judicial del poder público, la naturaleza de las decisiones que él en ejercicio de las funciones jurisdiccionales adopte, lo hace administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad expresa de la Ley, hecho este que lo convierte automáticamente en un sujeto disciplinable de los Consejos Seccionales o Superior de la Judicatura, al ser estas corporaciones jueces de jueces que conforme a las normas citadas, se encarga de investigar a aquellos funcionarios que desarrollan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional”* (subraya textual).

Concluye que los hechos que se analizan guardan relación con presuntas irregularidades cometidas por el funcionario como Intendente Regional, en ejercicio de sus funciones como Juez, según lo afirmado por el quejoso, las cuales, en virtud de la Ley 222 de 1995 y Ley 1116 de 2006 (art. 5), atribuyen la competencia de su ejercicio como juez natural del proceso según la Constitución Política a la Superintendencia de Sociedades, *“es decir, la conducta objeto de reproche fue desplegada en estricto cumplimiento de función jurisdiccional”* (folios 55 a 57).

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

a. Competencia de la Sala

Puede ocurrir que dos o más autoridades se consideren competentes para conocer de un asunto de naturaleza administrativa o que, por el contrario, juzguen ser incompetentes para tal efecto. Con el objeto de resolver conflictos de esta índole, el ordenamiento jurídico colombiano estableció un procedimiento específico, el cual se encuentra en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA:

“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.”

En el mismo sentido, señala el artículo 112 de ese código que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

“...10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.”

De acuerdo con estas disposiciones, la Sala es competente para resolver los conflictos de competencias que: (i) se presenten entre autoridades del orden nacional, o en donde esté involucrada, por lo menos, una entidad de ese orden, o aquellos que se presenten entre entidades territoriales de ese orden, siempre que no estén sometidas a la jurisdicción de un mismo tribunal administrativo; (ii) que se refieran a un asunto de naturaleza administrativa, y (iii) que versen sobre un asunto particular y concreto.

Teniendo en cuenta lo anterior, ha de concluirse que la Sala es competente para conocer de la presente actuación, por tratarse de un conflicto negativo de competencias suscitado entre autoridades públicas del orden nacional: la Superintendencia de Sociedades y el Consejo Superior de la Judicatura.

Adicionalmente, el asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un punto particular y concreto consistente en determinar cuál es la autoridad competente para adelantar la investigación disciplinaria en contra del señor César Augusto Martínez Hernández, Intendente Regional de la Superintendencia de Sociedades con ocasión de los hechos a que se refiere la queja formulada por el señor Luis Alberto Echeverry Márquez.

Se concluye, por lo tanto, que la Sala es competente para dirimir el conflicto.

b. Términos legales

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA-, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la necesidad de definir en toda actuación administrativa la cuestión preliminar de la competencia. Puesto que la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6º), y el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, hasta tanto no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que decidan los correspondientes asuntos administrativos.

De ahí que, conforme al artículo 39 del CPACA, *“mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 [sobre derecho de petición] se suspenderán”*². El artículo 21 *ibídem* (sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015), relativo al funcionario sin competencia, dispone que *“[s]i la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.”* Igualmente, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones, circunstancia que deja en suspenso la competencia del funcionario concernido, el artículo 12 del CPACA establece que *“[l]a actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida”*.

Debido a estas razones de orden constitucional y legal, mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil dirime la cuestión de la competencia no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o

² La Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 por el siguiente texto: “Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: //1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. //2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.// Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”.

empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que la presente decisión sea comunicada.

2. Aclaración previa

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

Las eventuales alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

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

3. Problema jurídico

En el presente conflicto de competencias administrativas, le corresponde a la Sala definir cuál es la autoridad competente para adelantar la investigación disciplinaria en contra del señor César Augusto Martínez Hernández, Intendente Regional de la Superintendencia de Sociedades con ocasión de los hechos a que se refiere la queja formulada por el señor Luis Alberto Echeverry Márquez.

Para resolver el caso, la Sala se referirá a: *i)* las funciones disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales; *ii)* la potestad disciplinaria de la administración, y *iii)* la competencia disciplinaria de la Superintendencia de Sociedades y *(iv)* el caso concreto.

4. Advertencia preliminar

La Sala advierte que el presente conflicto negativo de competencias se circunscribe a la queja presentada por el señor Luis Alberto Echeverry Márquez en contra del señor César Augusto Martínez Hernández, Intendente Regional de Medellín de la Superintendencia de Sociedades y no al escrito anónimo remitido al Superintendente de Sociedades en el cual se informa sobre presuntas irregularidades de funcionarios de la Intendencia Regional de Medellín y del Intendente por otros hechos.

Lo anterior teniendo en cuenta que, dentro del plazo otorgado para presentar los alegatos, la Oficina de Control Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades envió la documentación relacionada con dicho escrito anónimo para que formara parte del expediente del presente conflicto, toda vez que *“es idéntico al que analiza su Despacho”* (folios 63 a 83).

Revisado el contenido de la queja anónima, se observa que la petición se refiere a hechos diferentes a los denunciados por el señor Luis Alberto Echeverry Márquez en la queja presentada contra del Intendente Regional de Medellín, los cuales involucran el proceder del intendente, algunos de sus funcionarios y auxiliares de la justicia en varios procesos de insolvencia adelantados por dicha dependencia.

Adicionalmente, en este caso no se cumplen los requisitos esenciales que deben presentarse para que se configure un conflicto de competencias administrativas para conocimiento y decisión de la Sala, conforme a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, CPACA, ya citado, los cuales son:

4.1 La existencia de al menos dos autoridades que de forma expresa manifiesten su competencia o su falta de competencia para conocer de un asunto concreto en materia administrativa. En consecuencia, no existe conflicto cuando una de las autoridades asume el conocimiento de un asunto y ninguna otra reclama competencia sobre el mismo.

4.2 Al menos una de las autoridades debe pertenecer al orden nacional. O pueden ser ambas territoriales, siempre que no estén ubicadas en el mismo departamento.

4.3 El conflicto debe presentarse en una actuación particular y concreta, que es la actuación iniciada o que va a iniciar una autoridad en ejercicio de la función administrativa y que debe versar sobre un asunto de interés particular; no general.

4.4 La actuación debe ser de naturaleza administrativa, es decir, debe corresponder al ejercicio de la función administrativa, por cualquiera de las autoridades a que hace referencia el artículo 2º del CPACA³.

Como se explica a continuación, en relación con la documentación relativa a la queja anónima remitida a la Superintendencia de Sociedades, se observa que no concurre el primer requisito, pues no se advierte la existencia de al menos dos autoridades que de forma expresa manifiesten su competencia o su falta de competencia para conocer de dicho asunto.

Por el contrario, lo que se observa es que la Superintendencia de Sociedades asumió la competencia para investigar los hechos denunciados, pues el Superintendente en correo del 23 de enero de 2019 puso en conocimiento de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República el anónimo e informó lo siguiente: *“el Grupo de Control Disciplinario de esta Entidad, en ejercicio de sus funciones, ha iniciado la correspondiente indagación preliminar con el propósito de verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de responsabilidad”*⁴. En consecuencia, la Sala ordenará la devolución a la mencionada Superintendencia de la documentación correspondiente al escrito anónimo.

5. Análisis del conflicto planteado

5.1 Funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de las salas respectivas de los consejos seccionales

³ Ley 1437 de 2001. “ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.”

⁴ Folios 66 anverso y 67.

Como lo ha manifestado esta Sala⁵, la Constitución Política de 1991 creó el Consejo Superior de la Judicatura “con el fin de fortalecer la autonomía y la independencia de la Rama Judicial. Dentro de este contexto, el artículo 254 *ibídem* estableció que el Consejo Superior de la Judicatura se dividiría en dos salas: la Sala Administrativa y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, y el artículo 256 señaló las funciones generales de este órgano (incluyendo sus dos salas)...”⁶.

El Acto Legislativo 2 de 2015 suprimió dicha Corporación y la sustituyó por el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, en lo que atañe al gobierno y la administración de la rama, y por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en lo que concierne a la función jurisdiccional disciplinaria.

Mediante la sentencia C-285 de 2016⁷, la Corte Constitucional declaró inexecutable las normas del citado acto legislativo que crearon el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, y que trasladaban a dichos órganos las funciones de gobierno y administración a cargo del Consejo Superior de la Judicatura.

Como resultado de dicha sentencia, “revivió” el Consejo Superior de la Judicatura, pero limitado a sus funciones gubernativas y administrativas, y quedó en firme la eliminación de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de dicho órgano, así como la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, para ejercer la función disciplinaria, de tipo jurisdiccional, sobre los funcionarios y empleados judiciales y sobre los abogados, tal como lo dispone actualmente el artículo 257A de la Constitución (renumerado así por la Corte Constitucional).

Por su parte, el artículo 256 de la Carta fue derogado expresamente por el artículo 17 del Acto Legislativo 2 de 2015. Sin embargo, dicha norma derogatoria fue declarada inexecutable en la misma sentencia C-285 de 2016, con excepción de la expresión “o a los Consejos Seccionales, según el caso” y los numerales 3 y 6 del artículo 256, respecto de los cuales la Corte se declaró inhibida para pronunciarse de fondo, y más adelante, con la sentencia C-373 de 2016⁸, declaró executable su derogatoria.

Todo lo anterior produjo como resultado que, del artículo 256 original de la Carta Política, quedaron derogadas las expresiones “o a los Consejos Seccionales, según el caso” y los numerales 3º y 6º. El numeral 3º es, como se ha visto, el que otorgaba al Consejo Superior de la Judicatura (y a sus seccionales) la función de “[e]xaminar 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”.

De acuerdo con lo anterior “se tiene que la función jurisdiccional disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales, así como las salas respectivas, fueron eliminadas por el Acto Legislativo No. 2 de 2015, modificación que fue examinada por la Corte Constitucional y encontrada ajustada a la Carta. No obstante, previendo que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales no se conformarían de manera inmediata ni podrían asumir de la misma forma la función jurisdiccional disciplinaria, el citado acto legislativo

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00).

⁶ *Ibidem*.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-285 del 1º de junio de 2016, expediente D-10990.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-373 del 13 de julio de 2016, expediente D-10947.

*dispuso un régimen de transición*⁹ contenido en el párrafo transitorio del artículo 257A de la Carta Política, incorporado por el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015.

*Para concluir y como lo ha sostenido esta Sala “aun cuando actualmente está suprimida de la Constitución la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y las salas disciplinarias de los consejos seccionales, y se encuentra derogado el numeral 3º del artículo 256 de la Carta Política, dichos organismos continúan ejerciendo transitoriamente la función disciplinaria, en virtud de lo dispuesto por el párrafo transitorio 1º del artículo 257A de la Constitución, mientras se conforma efectivamente la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, se viene aplicando ultractivamente el numeral 3º del artículo 256 de la Carta (el cual, como se explicó, está derogado) y las normas legales (estatutarias y ordinarias) que lo desarrollaban”*¹⁰.

En tal virtud, en la actualidad el numeral 3º del artículo 256 es la disposición constitucional que enmarca la competencia del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales en materia disciplinaria. Dicha norma, como se ha visto, solamente se refiere a los “*funcionarios de la rama judicial*” y a los “*abogados en ejercicio de su profesión*”. Sin embargo, la Sala no desconoce que el numeral 7º del mismo artículo permite expresamente al legislador asignarle funciones adicionales al Consejo Superior de la Judicatura.

Ahora bien, la Ley 270 de 1996¹¹, en su artículo 111, al señalar el alcance de la función jurisdiccional disciplinaria de la Rama Judicial, estableció que también abarcaría los procesos disciplinarios que deban llevarse a cabo contra personas que, de manera transitoria u ocasional, ejerzan funciones jurisdiccionales¹² y más adelante, el artículo 193 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) dispuso, en forma similar que:

“Artículo 193. Alcance de la función jurisdiccional disciplinaria. *Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitan y resuelven los procesos que, por infracción al régimen disciplinario contenido en el presente estatuto, se adelanten contra quienes ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional, excepto quienes tengan fuero especial.”* (Se destaca).

Del contenido de las normas citadas podría entenderse que la función “jurisdiccional disciplinaria”, al ser competencia de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de las salas correspondientes de los consejos seccionales, podría ser ejercida por dichas salas para investigar y juzgar disciplinariamente, además de los funcionarios judiciales y los abogados en el ejercicio de su profesión, a las otras personas que ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional.

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00) citada.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

¹² “Artículo 111. Alcance. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios, se adelanten contra los funcionarios de la Rama Judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Dicha función la ejerce el Consejo Superior de la Judicatura a través de sus Salas Disciplinarias. (...)”.

No obstante y como ya lo ha sostenido este Despacho “*examinado el asunto con mayor detalle y profundidad, la Sala observa que esta conclusión no resulta acertada, porque las normas que establecen la competencia, de manera concreta, tanto en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia como en el Código Disciplinario Único, no asignan al Consejo Superior de la Judicatura ni a los consejos seccionales, la facultad para conocer de los procesos disciplinarios contra tales personas en ninguna instancia*”¹³.

En efecto, el artículo 112 de la Ley 270 de 1996¹⁴ establece las funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y, a su turno, el artículo 114¹⁵ señala las funciones de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

Sin embargo, a juicio de la Sala “*ninguna de las normas citadas asigna específicamente a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ni a las salas disciplinarias de los consejos seccionales, la competencia para conocer, en primera o en única instancia, de los procesos disciplinarios que deban adelantarse contra otras personas (sean servidores públicos o particulares) que ejerzan funciones jurisdiccionales, distintas de los funcionarios judiciales (artículo 116 de la Constitución Política)*”¹⁶.

Ahora bien, la Corte Constitucional, en la sentencia C-037 de 1996¹⁷ revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que se convirtió en la Ley 270 de 1996 y sobre el artículo 111 de esa normatividad señaló que:

“Encuentra la Corte que la presente disposición recoge las consideraciones planteadas en su jurisprudencia, particularmente en lo que atañe al ámbito de competencia de los diferentes órganos que ejercen el control disciplinario respecto de funcionarios y empleados que hacen parte rama de la judicial. En efecto, en concordancia con lo dispuesto en la Carta Política y lo señalado por esta Corporación, la norma bajo examen le encarga al Consejo Superior de la Judicatura,

¹³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00) citada.

¹⁴ **“Artículo 112. Funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.** Corresponde a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura: (...)

2. Conocer, en única instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los magistrados de los Tribunales y Consejos Seccionales de la Judicatura, el Vicefiscal, los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales.

3. Conocer de los recursos de apelación y de hecho, así como de la consulta, en los procesos disciplinarios de que conocen en primera instancia las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura. (...)”. (Se resalta).

¹⁵ Artículo 114. Funciones de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura. Corresponde a las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura:

1. (Declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en la sentencia C-037 de 1996).

2. Conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios contra los jueces y los abogados por faltas cometidas en el territorio de su jurisdicción.

3. Dirimir los conflictos de competencia que dentro de su jurisdicción se susciten entre jueces o fiscales e inspectores de policía.

4. Resolver los impedimentos y recusaciones que se presenten con ocasión de las actuaciones de los magistrados del Consejo Seccional; y,

5. Conocer de la solicitud de rehabilitación de los abogados.” (Subrayas añadidas).

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00) citada.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996.

específicamente a su Sala Jurisdiccional Disciplinaria, el desarrollo de sus actividades únicamente respecto de aquellos servidores públicos que de una forma u otra administren justicia -salvo aquellos que gozan de fuero constitucional especial-, pues la evaluación de las conductas de los empleados judiciales le corresponde ejercerla al superior jerárquico o a la Procuraduría General de la Nación”.

Luego de analizar la anterior providencia, concluyó esta Sala lo siguiente:

“[S]i bien la Corte Constitucional se refirió en la citada sentencia a los “servidores públicos que de una forma u otra administren justicia”, para referirse al alcance de la función jurisdicción disciplinaria, expresión dentro de la cual podrían caer, en principio, los servidores públicos de otras ramas u órganos distintos de la Rama Judicial que administren justicia, la lectura integral de la providencia referida, en relación con este y con otros artículos de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (como el 112 y el 114), permite entender que la Corte se estaba refiriendo propiamente a los funcionarios judiciales, que la misma ley define, en su artículo 125.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los funcionarios administrativos que ejercen excepcionalmente funciones judiciales en materias específicas, no están obligados a hacerlo de forma transitoria u ocasional, como sí se exige constitucionalmente para los particulares, motivo por el cual la referencia que hace el artículo 111 de la Ley Estatutaria, en su primer inciso, a las “personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional” (se resalta), no podría referirse a aquellos servidores públicos, como se explicará más adelante.

Por su parte, la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) tampoco asignó la competencia para conocer de los procesos disciplinarios contra estas personas al Consejo Superior de la Judicatura ni a los consejos seccionales. Así puede verse con claridad en los artículos 2, 3, 75, 76, 194, 195 y 216, entre otras normas de dicho código”¹⁸.

Sobre el mismo tema, recordó la Sala que: “el tercer inciso del artículo 3º de la Ley 734 de 2002 fue declarado parcialmente inexecutable por la Corte Constitucional, en la sentencia C-948 de 2002, en cuanto asignaba una competencia a prevención, a la Procuraduría General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura, para investigar disciplinariamente a los funcionarios judiciales que carecen de fuero constitucional”¹⁹.

Adicionalmente, indicó que “para la Corte Constitucional, la competencia de la jurisdicción disciplinaria para investigar y juzgar en este ámbito a los funcionarios judiciales, en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura, fue establecida directa y específicamente por la Constitución Política, con el fin de preservar, no solamente los principios que rigen el cumplimiento de la función jurisdiccional, como la independencia, la transparencia y la imparcialidad, sino también la autonomía misma de la Rama Judicial y su separación de los otros poderes del Estado, de manera tal que los servidores públicos de dicha rama que administran directamente justicia, es decir, los funcionarios judiciales, y que no tienen fuero especial en la Constitución Política, no sean investigados ni sancionados

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00) citada.

¹⁹ *Ibidem*.

*disciplinariamente por otra rama u órgano del Estado, como sería la Procuraduría General de la Nación*²⁰.

En este punto, es necesario recordar que, de acuerdo con el artículo 125 de la Ley 270 de 1996, los servidores de la Rama Judicial se clasifican en funcionarios judiciales y empleados judiciales, y que tienen la calidad de “funcionarios judiciales” los “*Magistrados de las Corporaciones Judiciales, los Jueces de la República y los Fiscales*”²¹.

Así, “*la Sala observa que los fundamentos constitucionales que la Corte ha inferido para concluir que la jurisdicción disciplinaria es la que debe conocer, con exclusividad, de los procesos disciplinarios contra los funcionarios judiciales no aforados, no podría extenderse a otros servidores públicos ajenos a la Rama Judicial, ni a los particulares, por el solo hecho de que unos y otros ejerzan excepcionalmente funciones judiciales, en forma permanente o transitoria*”²².

Con base en el análisis precedente, concluyó la Sala que: “*(i) Aun cuando la Constitución Política no le otorgó atribuciones al Consejo Superior de la Judicatura ni a los consejos seccionales para examinar y sancionar las conductas disciplinarias de las personas que, sin pertenecer a la Rama Judicial, ejerzan funciones jurisdiccionales, el artículo 111 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y el artículo 193 de la Ley 734 de 2002 incluyeron, al parecer, dentro del alcance de la función jurisdiccional disciplinaria, los procesos disciplinarios en contra de tales personas. (ii) Sin embargo, ni la misma Ley Estatutaria ni el Código de Disciplinario Único, al establecer y desarrollar las funciones de las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales, hicieron mención alguna a la competencia para conocer, en primera o en única instancia, de los procesos disciplinarios contra las personas que, sin tener el carácter de funcionarios judiciales, ejerzan funciones de esta clase, con excepción de los conjueces...*”²³

Como consecuencia de lo anterior, sostuvo este Despacho que “*en esta materia, existe un vacío legal o, en el mejor de los casos, una grave falta de claridad y certeza, que vulneran la garantía del debido proceso (artículo 29 de la Constitución Política), sobre todo en una materia que, como la disciplinaria, es manifestación del poder sancionador del Estado (ius puniendi) y afecta de manera directa los derechos individuales de los particulares y de los servidores o ex servidores públicos*”²⁴.

²⁰ *Ibídem*.

²¹ Este mismo criterio fue expresado por la Corte Constitucional en sentencia C-879 de 2003 en la cual no solo ratificó lo expuesto en la Sentencia C-948 de 2002 sino que sostuvo que la ley no puede atribuirle a la jurisdicción disciplinaria la competencia para investigar y sancionar disciplinariamente a los miembros de la Justicia Penal Militar que cumplen funciones judiciales, porque dicha justicia hace parte de las Fuerzas Militares y, como tal, está integrada orgánicamente a la Rama Ejecutiva del Poder Público, y no a la Rama Judicial. En tal virtud, en la citada sentencia declaró exequible el parágrafo del artículo 77 del Decreto Ley 1797 de 2000, que contenía el “Reglamento de Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares”, con excepción de la expresión “por las autoridades en ella señaladas”, que sometía a la jurisdicción disciplinaria (Consejo Superior de la Judicatura y consejos seccionales) el conocimiento de las faltas que cometieran los integrantes de la Justicia Penal Militar en el desempeño de funciones judiciales.

²² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00) citada.

²³ *Ibídem*.

²⁴ *Ibídem*.

En tal virtud, es necesario acudir a soluciones hermenéuticas que favorezcan la certeza en la competencia para juzgar disciplinariamente a los particulares y a los servidores públicos que cumplen funciones judiciales, sin ser parte de la Rama Judicial dichas personas y que estén en plena armonía con los derechos fundamentales de las partes y los demás mandatos constitucionales.

En esa medida, es importante recordar que el artículo 116 de la Constitución Política²⁵, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 3 de 2002 y por el artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015, al establecer quiénes pueden administrar justicia en Colombia, diferencia claramente entre las autoridades o funcionarios administrativos que, de manera excepcional, ejercen funciones judiciales, y los particulares que, de forma transitoria (y, por supuesto, también excepcional), cumplen tales funciones.

Así, excepcionalmente, los funcionarios administrativos, es decir, aquellos que pertenecen a la Rama Ejecutiva, pueden ejercer funciones jurisdiccionales en temas precisos que les hayan sido otorgados mediante ley, pero no pueden investigar (instruir sumarios) ni juzgar conductas de carácter penal (delitos).

Por lo tanto, cuando se trata de autoridades administrativas, la Constitución exige los siguientes requisitos para el ejercicio de funciones jurisdiccionales: (i) que la función sea asignada por ley; (ii) que dicha atribución sea de carácter excepcional, lo cual significa, por una parte, que no puede constituir la función principal o predominante de la respectiva entidad u organismo administrativo y, al mismo tiempo, que no puede despojarse a la Rama Judicial de su función principal y general de administrar justicia; (iii) que la función judicial se ejerza en materias precisas, lo cual va de la mano con la excepcionalidad que se predica en el numeral anterior, y (iv) finalmente, que no conozcan de asuntos penales²⁶.

Ahora bien, en cuanto a los particulares, estos solo pueden ejercer funciones judiciales de manera transitoria u ocasional, como lo dispone el inciso final del artículo 116 de la Carta Política, en su condición de jurados de conciencia, conciliadores o árbitros, en los términos que determine la ley.

La explicación anterior permite entender que cuando el artículo 111 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia incluye, dentro del alcance de la función jurisdiccional disciplinaria, a las *“personas que ejercen función jurisdiccional de*

²⁵ “Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.” (Se resalta).

²⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00) citada.

manera transitoria u ocasional” (se subraya), y dispone que aquella función le corresponde al Consejo Superior de la Judicatura por conducto de “*sus Salas Disciplinarias*”, no se está refiriendo a los funcionarios administrativos que, por designación de la ley, ejerzan la función jurisdiccional, pues estos no la cumplen de manera ocasional o transitoria, sino de forma permanente, mientras tal potestad esté estando asignada por la ley a la respectiva autoridad.

Como se aprecia, la Carta Política no exige, como condición para el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de autoridades administrativas, la transitoriedad u ocasionalidad con la que se realice dicha función, al contrario de lo que ocurre con los particulares.

Así las cosas, *“la Sala concluye que actualmente, ni el Consejo Superior de la Judicatura, ni los consejos seccionales, por conducto de sus salas disciplinarias, tienen competencia para conocer de los procesos disciplinarios que se deban seguir contra los servidores públicos que ejerzan funciones jurisdiccionales sin pertenecer a la Rama Judicial y, por lo tanto, sin tener el carácter de “funcionarios judiciales”²⁷.*

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.

Por todo lo anterior, sostuvo la Sala en la decisión citada que *“los funcionarios de la Superintendencia de Sociedades que tienen a su cargo dirigir la tramitación y resolución de los procesos de insolvencia (reorganización y liquidación judicial) no son auxiliares de la justicia, sino funcionarios administrativos dotados de la facultad de administrar justicia en materias específicas, conforme al artículo 116 superior”²⁸.*

5.2 La potestad disciplinaria de la administración

Al respecto ha sostenido la Sala que: *“la potestad disciplinaria del Estado sobre los servidores públicos se justifica por la necesidad de garantizar que estos, en el ejercicio de sus funciones, den cumplimiento a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que deben guiar la función administrativa”²⁹.*

En este contexto, se concibe, entonces, el control disciplinario como un presupuesto imperioso de la administración pública, no solo para garantizar el buen nombre y la eficiencia de la administración³⁰, sino también para lograr que la

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 1787 y decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00) citada.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 1787, citado.

función pública se ejecute en beneficio de la comunidad, y se protejan los derechos y libertades de los asociados³¹.

Como lo ha manifestado esta Sala en varias ocasiones, dentro del marco constitucional que actualmente nos rige³², “el control disciplinario sobre los servidores públicos se ejerce en dos niveles: (i) el control interno, a cargo de las oficinas, grupos o unidades de control disciplinario de las ramas, entidades, órganos y organismos del Estado, y (ii) el control externo, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías municipales y distritales, ya sea en virtud del poder disciplinario preferente que la Constitución Política y la ley conceden a dichos órganos, o de la cláusula general de competencia en materia disciplinaria que la misma Carta reconoce a la Procuraduría General”³³.

Con la expedición de la Ley 200 de 1995³⁴, se introdujo, en su artículo 48, la figura de la unidad u oficina de control interno disciplinario. De acuerdo con dicha norma, toda entidad u organismo del Estado, salvo la Rama Judicial, estaba obligada a constituir una unidad u oficina del más alto nivel, encargada de conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelantaran contra sus propios servidores. Es decir, esa oficina tenía asignado por ley, el ejercicio de la función disciplinaria al interior de las entidades estatales.

Posteriormente, con la expedición del Código Disciplinario Único que actualmente rige (Ley 734 de 2002), se avanzó en el diseño del control disciplinario interno. Conforme a lo establecido por el artículo 2º de dicha ley, 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 respectivas entidades, órganos o dependencias.

En la misma línea, el artículo 76 del citado cuerpo normativo dispuso lo siguiente sobre el control disciplinario interno:

“Artículo 76. Control disciplinario interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados.

En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar

³¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2046.

³² Artículos 209 y 277 de la Carta Política.

³³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00) citada.

³⁴ “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único”.

la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.

Parágrafo 1º. La oficina de control interno disciplinario de la Fiscalía General de la Nación conocerá y fallará las investigaciones que se adelanten contra los empleados judiciales de la entidad. La segunda instancia será de competencia del señor Fiscal General de la Nación.

Parágrafo 2º. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración.

Parágrafo 3º. Donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, él competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél”.

De acuerdo con lo anterior, ha sostenido la Sala que “el actual Código Disciplinario Único reemplazó el criterio tradicional jerárquico-funcional que las legislaciones anteriores establecían como fundamento principal de la competencia para el ejercicio del control disciplinario a nivel interno, por un criterio de especialidad y autonomía, conforme al cual el conocimiento integral de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de las diferentes entidades, ramas, órganos u organismos del Estado, esto es, tanto la investigación como la decisión, le corresponde en primera instancia a las respectivas oficinas, grupos o unidades de control disciplinario interno”³⁵.

En consecuencia actualmente “las unidades u oficinas de control disciplinario interno no tienen, en principio, limitación o impedimento alguno para investigar y declarar responsables disciplinariamente (o para exonerar, según el caso) a cualquier servidor público de la rama, órgano, organismo o entidad de la cual formen parte, excepto en relación con los funcionarios que gozan de un fuero especial, conforme a la Constitución Política o la ley, o cuya competencia en materia disciplinaria haya sido asignada por la ley de manera exclusiva a la Procuraduría General de la Nación, a las personerías, al Consejo Superior de la Judicatura o a los respectivos consejos seccionales (hoy en día, a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las comisiones seccionales)”³⁶.

Lo anterior debido a que “ni la Ley 200 de 1995 ni la 734 de 2002, actualmente vigente, adoptaron un criterio funcional para asignar la competencia a las unidades, oficinas o grupos de control disciplinario interno de las entidades públicas, sino un criterio puramente orgánico, esto es, referente a la vinculación o subordinación del empleado con la correspondiente entidad”³⁷.

Por lo expuesto, sostuvo la Sala que la anterior “es la razón por la cual, mientras que la unidad de control disciplinario interno de una entidad pública de la Rama Ejecutiva puede y debe investigar las faltas en que incurran los empleados de dicha entidad, así las comentan en ejercicio de funciones judiciales que les haya asignado la ley, el Consejo Superior de la Judicatura o los consejos seccionales, según el caso, pueden y deben investigar disciplinariamente las faltas en que incurran los funcionarios judiciales, aunque no las cometan en ejercicio de la función jurisdiccional, que constituye su actividad principal, sino en desarrollo de

³⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00) citada.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

*alguna función administrativa o electoral que la ley les haya asignado excepcionalmente*³⁸ (subraya textual).

5.3 La función disciplinaria en la Superintendencia de Sociedades

La Superintendencia de Sociedades es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, mediante el cual el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control sobre las sociedades mercantiles³⁹.

El Decreto 1023 de 2012 modificó la estructura de la Superintendencia y atribuyó a la Secretaría General la función de: “[c]oordinar las actividades de control interno disciplinario para el cumplimiento de lo señalado en la Ley 734 de 2002”⁴⁰. Asimismo, señala que forman parte de las funciones del despacho del Superintendente de Sociedades, “[c]onocer en segunda instancia los procesos disciplinarios de la Superintendencia de Sociedades”⁴¹.

La Resolución Interna 100-003114 del 5 de marzo de 2019⁴², expedida por la Superintendencia de Sociedades, estableció, en su artículo 47, que el Grupo de Control Interno Disciplinario tiene la facultad de suscribir los siguientes actos:

“Artículo 47. Grupo de Control Disciplinario Interno. Asignar en el Grupo de Control Disciplinario Interno la facultad de suscribir los siguientes actos:

47.1 Al Secretario General de la Superintendencia de Sociedades, en su calidad de Coordinador del Grupo Interno de Trabajo.

47.1.1 Las comunicaciones, actos y providencias que se requieran para el ejercicio de la acción disciplinaria, aplicando el procedimiento disciplinario con sujeción a las disposiciones, facultades, competencias y procedimientos establecidos en la normatividad vigente y las demás que la adicionen, complementen o modifiquen.

47.1.2 Las providencias interlocutorias dentro de las actuaciones que se surten en el procedimiento disciplinario, tales como aperturas de indagación, investigación, pliego de cargos, fallo de primera instancia, autos de archivos, autos inhibitorios, recursos de reposición, nulidades, recusaciones, impedimentos, de acuerdo a la normatividad vigente.

47.1.3 Los autos que fallen en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores, ex servidores públicos y contra los sujetos disciplinables previstos en la normatividad vigente, de acuerdo a las etapas contempladas en la ley.

47.1.4 Las providencias que resuelvan los recursos que se interpongan contra las decisiones que se tomen dentro del proceso. 47.2 Funcionario a quien se asigne las funciones de Secretario.

47.2 Funcionario a quien se asigne las funciones de Secretario Administrativo.

³⁸ Ibídem.

³⁹ Numeral 24 del artículo 189 de la Constitución Política y artículo 1º del Decreto 1023 de 2012.

⁴⁰ Artículo 19, numeral 27 del Decreto 1023 de 2012.

⁴¹ Artículo 8, numeral 25 del Decreto 1023 de 2012.

⁴² “Por medio de la cual se hace asignar unas competencias en la Superintendencia de Sociedades”.

47.2.1 Las comunicaciones mediante las cuales se informe a la Procuraduría General de la Nación y al Grupo de Administración de Personal de las sanciones impuestas en el grupo;

47.2.2 Los actos administrativos que decreten y los necesarios para la práctica de las pruebas que sean requeridas dentro de los procesos disciplinarios. De igual forma, los que dispongan las comisiones para la práctica de pruebas ordenadas dentro de los procesos que se adelanten.

47.2.3 Los autos de instrucción procesal al interior de los procesos disciplinarios de conformidad con la normatividad vigente y las etapas procesales. (Subrayas fuera del texto original).

Ahora bien, es importante hacer referencia a la naturaleza del cargo de los intendentes regionales y a las funciones que ejercen, pues el principal argumento esgrimido por la Superintendencia de Sociedades para rechazar la competencia en este asunto es, precisamente, que al ejercer estos empleados funciones jurisdiccionales, o bien, al tener el carácter de *auxiliares de la justicia*, las salas disciplinarias de los consejos seccionales de la judicatura son quienes deben conocer de los procesos disciplinarios que se adelanten en su contra.

5.3.1 De los intendentes regionales de la Superintendencia de Sociedades y su función en los procesos de insolvencia

Mediante la Ley 1116 de 2006⁴³, se expidió un nuevo régimen de insolvencia empresarial, que tiene por objeto “*la protección del crédito y la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, a través de los procesos de reorganización y de liquidación judicial, siempre bajo el criterio de agregación de valor*”⁴⁴. Conforme a esta normatividad, los procesos de insolvencia pueden ser de dos clases: el proceso de reorganización empresarial y el proceso de liquidación judicial.

Ese mismo cuerpo normativo señala, en su artículo 6º:

“Artículo 6º. Competencia. Conocerán del proceso de insolvencia, como jueces del concurso:

La Superintendencia de Sociedades, en uso de sus facultades jurisdiccionales, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 116 de la Constitución Política, en el caso de todas las sociedades, empresas unipersonales y sucursales de sociedades extranjeras y, a prevención, tratándose de deudores personas naturales comerciantes.

(...)

Parágrafo 3º. El Superintendente de Sociedades deberá delegar en las intendencias regionales las atribuciones necesarias para conocer de estos procesos, conforme a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.” (Subrayas y negritas fuera del texto original).

⁴³ “Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

⁴⁴ Artículo 1º de la Ley 1116 de 2006.

La anterior norma fue reglamentada por el Decreto 2179 de 2007, modificado luego por el Decreto 991 de 2018 e incorporado en el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015⁴⁵, que en su Capítulo 9 establece:

“Artículo 2.2.2.9.1.1. Funciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades. En los procesos de reorganización, liquidación judicial, validación extrajudicial de acuerdos de reorganización, liquidación judicial e intervención, la Superintendencia de Sociedades ejerce funciones jurisdiccionales como juez del concurso. En dichos procesos el principio de inmediación se cumple a través del funcionario que corresponda de acuerdo con la estructura interna de la entidad, su delegado o comisionado.

Artículo 2.2.2.9.1.2. Facultades de las Intendencias Regionales de la Superintendencia de Sociedades en el Régimen de Insolvencia. Bajo los criterios establecidos en este capítulo y conforme a lo dispuesto en la Ley 1116 de 2006, las intendencias regionales de la Superintendencia de Sociedades conocerán de los procesos de reorganización y liquidación judicial del Régimen de Insolvencia.

(...).

Con el propósito de obtener un desarrollo eficaz y eficiente de las funciones de las intendencias regionales de la Superintendencia de Sociedades en materia de competencia para conocer de los procesos de insolvencia de que trata el artículo anterior, el Superintendente de Sociedades podrá delegar en ellas las funciones necesarias para adelantar los procesos de reorganización y liquidación judicial bajo los siguientes criterios, que deberán consignarse en el acto de delegación correspondiente:

1. Determinación de las intendencias regionales que conocerán de los procesos de insolvencia.

2. Reglas de competencia para el conocimiento de los procesos de insolvencia por las Intendencias Regionales, considerando los siguientes aspectos:

2.1. El domicilio y la naturaleza jurídica del deudor insolvente;

2.2. La cuantía del proceso, o el monto de activos expresados en salarios mínimos legales mensuales vigentes al inicio del proceso;

2.3. La jurisdicción de cada Intendencia Regional, de acuerdo con la organización territorial establecida por la Superintendencia de Sociedades mediante resolución;

2.4. La capacidad instalada de las intendencias regionales.

Parágrafo 1. El Superintendente de Sociedades puede mantener en el Superintendente Delegado para Procedimientos de Insolvencia la competencia frente al conocimiento de los procesos de insolvencia que considere que este debe tramitar y decidir, sin perjuicio de que para el seguimiento de tales procesos acuda a la delegación, de conformidad con los criterios expuestos en este artículo.

Parágrafo 2. Para los efectos de este artículo, el Superintendente de Sociedades expedirá el acto de delegación de las atribuciones necesarias para que las intendencias regionales conozcan de los procesos de Insolvencia.

Artículo 2.2.2.9.1.3. Reasunción de competencia. Las competencias delegadas en las intendencias regionales podrán ser reasumidas en la sede principal en cualquier tiempo por razones de orden financiero o por motivos de interés público que así lo ameriten”. (Subrayas ajenas al texto original).

⁴⁵ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo”.

Ahora bien, la Resolución Interna No. 100-003114 del 5 de marzo de 2019⁴⁶ de la Superintendencia de Sociedades, en su Capítulo VII, hace referencia a las intendencias regionales. El artículo 49 señala taxativamente los actos y providencias que los intendentes regionales se encuentran facultados para suscribir en ejercicio de las facultades delegadas en materia de inspección y vigilancia, y en materia de insolvencia.

El artículo 49.1.3 de dicha norma remite de manera general al artículo 22 del Decreto 1023 de 2012, el cual señala las funciones de los intendentes regionales de la Superintendencia de Sociedades, así:

“Artículo 22. Intendencias regionales. La Superintendencia de Sociedades podrá contar hasta con doce (12) Intendencias Regionales, las cuales ejercerán las siguientes funciones:

1. Ejecutar las funciones de inspección, vigilancia y control de las entidades del área de su jurisdicción, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Superintendente de Sociedades;

2. Ejercer las funciones jurisdiccionales para el conocimiento de los procesos concursales y de insolvencia de las entidades del área de su jurisdicción, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Superintendente de Sociedades;

(...).

5. Las demás que le correspondan, de acuerdo con la ley o los reglamentos.” (Se destaca).

De acuerdo con lo anterior y como lo ha sostenido esta Sala “los intendentes regionales de la Superintendencia de Sociedades son funcionarios administrativos (empleados públicos) que ejercen funciones de la misma índole (administrativas) pero que, excepcionalmente, en relación con los procesos de insolvencia, ejercen funciones de carácter jurisdiccional”⁴⁷.

Lo anterior, concluyó este Despacho “impide calificarlos como “funcionarios judiciales” y también como “auxiliares de la justicia”, teniendo en cuenta que:

1. El Código General del Proceso, en su Título V, se refiere a los auxiliares de la justicia. De lo establecido en sus artículos 47⁴⁸ y 48⁴⁹ se entiende, por una

⁴⁶ “Por medio de la cual se hace asignar unas competencias en la Superintendencia de Sociedades”.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00) citada.

⁴⁸ Artículo 47. Naturaleza de los cargos. Los cargos de auxiliares de la justicia son oficios públicos ocasionales que deben ser desempeñados por personas idóneas, imparciales, de conducta intachable y excelente reputación. Para cada oficio se requerirá idoneidad y experiencia en la respectiva materia y, cuando fuere el caso, garantía de su responsabilidad y cumplimiento. Se exigirá al auxiliar de la justicia tener vigente la licencia, matrícula o tarjeta profesional expedida por el órgano competente que la ley disponga, según la profesión, arte o actividad necesarios en el asunto en que deba actuar, cuando fuere el caso.

Los honorarios respectivos constituyen una equitativa retribución del servicio y no podrán gravar en exceso a quienes acceden a la administración de justicia.

⁴⁹ Artículo 48. Designación. Para la designación de los auxiliares de la justicia se observarán las siguientes reglas:

parte, que las personas que ocupan estos cargos son particulares, o eventualmente servidores públicos, que ejercen determinadas funciones públicas de manera transitoria u ocasional, y, por otra parte, que solo son auxiliares de la justicia, en principio, los secuestres, partidores, liquidadores, peritos, síndicos, intérpretes, traductores y curadores ad litem.

2. Ahora bien, para el caso concreto, el artículo 67 de la Ley 1116 de 2006 dispone que el juez del concurso es el encargado de designar al auxiliar de la justicia que se requiera (promotor, liquidador o agente interventor), de la lista elaborada por la Superintendencia de Sociedades. Como se recordará, ese mismo cuerpo normativo establece, en su artículo 6º, que pueden actuar como jueces del concurso, el Superintendente de Sociedades y, por delegación de este, los intendentes regionales, así como los jueces civiles del circuito.
3. Aunado a lo anterior, el Decreto 2130 de 2015, que modificó el Decreto 1074 de 2015, señala:
(...)

Artículo 2.2.2.11.1. Naturaleza de los cargos de promotor, liquidador e interventor. Los promotores, liquidadores y agentes interventores son auxiliares de la justicia y su oficio es público, ocasional e indelegable. Estos cargos deben ser ejercidos por personas de conducta intachable, deben gozar de excelente reputación y ser idóneos para cumplir con su función, la cual deben desarrollar con imparcialidad e independencia.

Los promotores, liquidadores y agentes interventores se seleccionarán y designarán de la lista de auxiliares de la justicia elaborada y administrada por la Superintendencia de la Sociedades. Los honorarios respectivos constituyen la total y equitativa retribución del servicio y no podrán exceder los límites establecidos en el presente decreto y en la ley.

Los cargos de promotor, liquidador y agente interventor se designan en atención a la calidad de la persona. En consecuencia, el auxiliar no podrá delegar ni subcontratar sus funciones y no podrá ser sustituido en el cargo a menos que medie una orden del juez del concurso o del funcionario a cargo de la intervención. Sin embargo, el auxiliar de la justicia podrá contar con personal profesional o técnico de apoyo por cuyas acciones u omisiones responderá directamente.

1. La de los secuestres, partidores, liquidadores, síndicos, intérpretes y traductores, se hará por el magistrado sustanciador o por el juez del conocimiento, de la lista oficial de auxiliares de la justicia. La designación será rotatoria, de manera que la misma persona no pueda ser nombrada por segunda vez sino cuando se haya agotado la lista.

(...)

2. Para la designación de los peritos, las partes y el juez acudirán a instituciones especializadas, públicas o privadas, o a profesionales de reconocida trayectoria e idoneidad. El director o representante legal de la respectiva institución designará la persona o personas que deben rendir el dictamen, quien, en caso de ser citado, deberá acudir a la audiencia.

(...)

5. Las listas de auxiliares de la justicia serán obligatorias para magistrados, jueces y autoridades de policía. Cuando en la lista oficial del respectivo distrito no existiere el auxiliar requerido, podrá designarse de la lista de un distrito cercano.

(...)

7. La designación del curador ad litem recaerá en un abogado que ejerza habitualmente la profesión, quien desempeñará el cargo en forma gratuita como defensor de oficio. El nombramiento es de forzosa aceptación, salvo que el designado acredite estar actuando en más de cinco (5) procesos como defensor de oficio. En consecuencia, el designado deberá concurrir inmediatamente a asumir el cargo, so pena de las sanciones disciplinarias a que hubiere lugar, para lo cual se compulsarán copias a la autoridad competente.

4. Finalmente, esta Sala, en anterior oportunidad, al estudiar la diferencia entre los conjueces y los auxiliares de la justicia, señaló que estos últimos ‘son colaboradores de los jueces -y en su caso de los conjueces- en aspectos técnicos o de gestión que se requieren dentro del trámite de los procesos’. Para el caso concreto, los auxiliares de la justicia, dentro de los procesos de insolvencia, son aquellos que colaboran con el juez del concurso en los aspectos técnicos, administrativos, contables o financieros que puedan surgir durante el trámite del proceso, ya sea de reorganización empresarial o de liquidación judicial⁵⁰ (subraya textual).

Así, concluyó la Sala que “los intendentes regionales no son auxiliares de la justicia, sino funcionarios administrativos de la Superintendencia de Sociedades que, de manera excepcional, por autorización de la ley y delegación del Superintendente, ejercen funciones jurisdiccionales en materias precisas, como sucede cuando, bajo su dirección y responsabilidad, adelantan procesos de insolvencia, ya sea de reorganización empresarial o de liquidación judicial. Es justamente en desarrollo de tales procesos judiciales y dotados de esa potestad, que los intendentes regionales pueden designar, como auxiliares de la justicia, a los promotores, liquidadores o agentes interventores que se requieran”⁵¹.

6. Caso concreto

El presente conflicto negativo de competencia administrativa tiene como objeto establecer cuál es la autoridad competente para conocer de la queja disciplinaria presentada contra el señor César Augusto Martínez Hernández, Intendente Regional de Medellín de la Superintendencia de Sociedades, por las presuntas irregularidades presentadas durante la diligencia de entrega de un inmueble dentro del proceso de liquidación judicial de “Centro Salud S.A.S. En Liquidación Judicial”.

Al respecto, la Sala considera que la autoridad competente para conocer de dicha queja disciplinaria es la Superintendencia de Sociedades, por conducto de su Grupo de Control Disciplinario Interno, con fundamento en los argumentos expuestos en esta decisión, que pueden sintetizarse así:

i) Aunque los intendentes regionales, dentro de los procesos de insolvencia, ejercen funciones jurisdiccionales, esto no implica que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o las salas disciplinarias de los consejos seccionales de la Judicatura sean competentes para conocer de los procesos disciplinarios que se deban adelantar en su contra, pues, tal como se analizó, ninguna norma constitucional o legal le ha asignado dicha competencia de manera concreta.

ii) Sin embargo, sí existe una disposición legal⁵² que obliga a todas las entidades estatales a contar con una oficina de control interno disciplinario, encargada de conocer y tramitar, en primera instancia, los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores, dejando la segunda instancia, en principio, a cargo del nominador. En desarrollo de este precepto, la Superintendencia de Sociedades creó el Grupo de Control Interno Disciplinario, que tiene dentro de sus

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2303 del 9 de noviembre de 2016 y decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00) citada.

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 16 de mayo de 2018 (Rad. No. 110010306000201700200 00) citada.

⁵² Artículo 76 de la Ley 734 de 2002.

funciones el ejercicio de la acción disciplinaria contra servidores y ex servidores de esa entidad, tal como lo indicó la Sala en el capítulo anterior.

iii) Los intendentes regionales de la Superintendencia de Sociedades son funcionarios administrativos (empleados públicos) de dicha entidad, aunque cumplan excepcionalmente funciones judiciales en materias precisas. Tampoco pueden ser calificados como “auxiliares de la justicia”. Por lo tanto, los procesos disciplinarios que se adelanten en su contra deben ser conocidos por esa misma entidad, por conducto del Grupo de Control Interno Disciplinario, en primera instancia, y del Superintendente de Sociedades, en segunda instancia.

Por todo lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Superintendencia de Sociedades, por intermedio del Grupo de Control Interno Disciplinario, para conocer de la queja disciplinaria presentada por el señor Luis Alberto Echeverry Márquez contra del Intendente Regional de Medellín de la Superintendencia de Sociedades, señor César Augusto Martínez Hernández, por las presuntas irregularidades presentadas durante la diligencia de entrega de un inmueble dentro del proceso de liquidación judicial de “Centro Salud S.A.S. En Liquidación Judicial”.

SEGUNDO: REMITIR el expediente a la Superintendencia de Sociedades, para lo de su competencia.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión a la Superintendencia de Sociedades, al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria; al Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, a la Procuraduría General de la Nación, al Intendente Regional de Medellín de la Superintendencia de Sociedades, señor César Augusto Martínez Hernández y al señor Luis Alberto Echeverry Márquez.

CUARTO: DEVOLVER a la Superintendencia de Sociedades el expediente relacionado con la queja anónima remitida a dicha entidad en la cual se informa sobre presuntas irregularidades del Intendente Regional de Medellín, algunos funcionarios de dicha y auxiliares de la justicia en varios procesos de insolvencia, por las razones expuestas en el presente proveído.

QUINTO: ADVERTIR que 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 aquel en que se comunique la presente decisión.

SEXTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso 3° del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, CPACA.

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

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala