



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: María del Pilar Bahamón Falla

Bogotá D.C., 23 de marzo de 2023

Número Único: 11001 03 06 000 2023 00014 00

Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas

Partes: Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), y Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá.

Asunto: autoridad competente para continuar el trámite una queja presentada en contra de empleados de la SIC que excepcionalmente ejercen funciones jurisdiccionales.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en ejercicio de la competencia conferida por el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), y de la función prevista en el artículo 112 numeral 10 del mismo cuerpo normativo, normas respectivamente modificadas por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021¹, procede a estudiar el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES²

Con base en la documentación recibida, se exponen a continuación los antecedentes que dan origen al presente conflicto:

1. El 16 de febrero de 2020, el señor Jesús Fernando Noval Sandoval presentó, ante la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC), una demanda de protección al consumidor en contra de la empresa Cencosud Colombia S.A., por la presunta mala calidad de un portátil que adquirió este. La demanda se identificó con el núm. 2037383.

2. La delegatura para asuntos jurisdiccionales de la SIC admitió la demanda, mediante Auto Nro. 14358 del 19 de febrero de 2020, en el cual, indicó que el trámite³ se adelantaría mediante un proceso verbal sumario, conforme al artículo

¹ Ley 2080 de 2021 «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

² La información que se relata en este acápite fue extraída de los documentos allegados al expediente del conflicto núm. 110010306000202300014 que reposa en SAMAI.

³ Conforme al expediente del conflicto de la referencia, se surtieron las siguientes diligencias en el trámite del proceso de la demanda de protección al consumidor presentada por el señor Noval Sandoval: i) Notificación de la admisión de la demanda al señor Noval Sandoval, vía correo

390 y siguientes del Código General del Proceso. En la audiencia virtual del 19 de noviembre de 2020, la SIC resolvió negar las pretensiones de la demanda, lo cual, quedó inscrito en el Acta núm. 11089 del 20 de noviembre de 2020.

3. Frente a dicha decisión, el 23 de noviembre de 2020, el señor Noval Sandoval presentó queja en contra de la SIC, por presunto trámite irregular, fraude procesal y actuación parcializada, por parte de esa entidad. Mediante el Auto núm. 119016 del 27 de noviembre de 2020, la SIC le indicó al señor Noval Sandoval lo siguiente:

1. Al proceso de la referencia se le impartió el trámite que en derecho corresponde, adelantando las acciones propias del proceso verbal sumario, llegando a la finalización del mismo, mediante Sentencia, cuya parte resolutive reposa en Acta Nro. 11089 del 20 de noviembre de 2020, decisión que fue notificada a las partes en estrados, la cual se encuentra ejecutoriada e hizo tránsito a cosa juzgada, es decir la decisión es vinculante, inmutable y definitiva.

[...]

4. Finalmente, se indica que de conformidad con el artículo 285 del C.G.P, la sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció.

5. Mediante escrito del 31 de enero de 2022, el señor Noval Sandoval instauró una acción de tutela, invocando la protección del derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia, en contra de la SIC- Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales, la cual, fue admitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en Auto del 7 de febrero de 2022⁴.

electrónico. *ii*) Contestación de la parte demandada radicada en memorial núm. 9. *iii*) Traslado de la contestación de la parte demandante a la parte demandada, el 22 de mayo de 2022. *iv*) Pronunciamiento de la parte demandante respecto del escrito de contestación de la parte demandada y *v*) Audiencia de que trata el artículo 392 del CGP, realizada el 19 de noviembre de 2020.

⁴ En el expediente del conflicto núm. 2023-014 solo se anexa el auto admisorio de la tutela presentada por el señor Noval Sandoval; sin embargo, se solicitó al Tribunal Superior del Distrito Judicial que allegara el fallo, el cual, se resolvió mediante sentencia del 16 de febrero de 2022, así:

7.1. CONCEDER el amparo deprecado por el señor JESÚS FERNANDO NOVAL SANDOVAL frente a la Superintendencia de Industria y Comercio – Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor-, por vulneración al acceso efectivo a la administración de justicia. DENEGAR la protección constitucional en lo demás.

7.2. ORDENAR a la titular de la referida dependencia, profesional PAOLA ANDREA PÉREZ BANGUERA, o quien haga sus veces, que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, si aún no lo ha hecho, adopte la determinación que legalmente corresponda, con miras a que la actuación administrativa 20-442588 sea impulsada de manera adecuada.

Dicha decisión fue impugnada por el tutelante y fue resuelta por la Corte Suprema de Justicia, confirmando la sentencia en lo que fue objeto de controversia, mediante Sentencia STC4655-2022 del 20 de abril de 2022.

6. Mediante Memorando interno con Radicado núm. 22-51950 del 8 de febrero de 2022, la Coordinación del Grupo de Trabajo de Defensa del Consumidor puso en conocimiento de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la SIC, en adelante OCID de la SIC, la queja disciplinaria incoada por el señor Noval Sandoval.

En consecuencia, la OCID de la SIC, con Auto núm. 27112 del 7 de marzo de 2022, inició «indagación preliminar»⁵ para realizar las gestiones tendientes a verificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrieron los hechos e identificar a los posibles responsables de los hechos, para lo cual solicitó al Grupo de Trabajo de Defensa del Consumidor un informe contentivo de lo siguiente:

2.2.1. El trámite impartido, en orden cronológico y de forma detallada, al Radicado N.º 20-37383, indicando especialmente –pero no exclusivamente– la forma en que se adelantaron en el curso del mismo las etapas que según el procedimiento institucional y normativo aplicado correspondió llevar a cabo, anexando copia de todos los soportes correspondientes.

2.2.2. El nombre de cada una de las personas a cargo de dar trámite al Radicado N.º 20-37383, indicando si son funcionarios o contratistas y la actuación realizada por cada uno.

2.2.3. El procedimiento institucional y las normas aplicadas al trámite del Radicado N.º 20-37383.

2.3. Las demás que se consideren útiles, conducentes y pertinentes para resolver de fondo la presente actuación.

7. Mediante Memorandos núm. 4002 del 18 de marzo y 6 de septiembre de 2022, el Grupo de Trabajo de Defensa del Consumidor de la SIC, remitió a la OCID de la SIC lo siguiente:

- i)* Recuento cronológico del trámite de la demanda.
- ii)* Listado de los funcionarios y contratistas que intervinieron en el asunto.
- iii)* Verificación de la pertenencia de los funcionarios y contratistas que actuaron en el asunto objeto de estudio, al Grupo de Trabajo de Calificación y al Grupo de Trabajo de Defensa del Consumidor, ambos adscritos a la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales.

⁵ De acuerdo con el citado auto se inició indagación preliminar, conforme al artículo 150 de la Ley 734 de 2002. Ahora bien, en Auto núm. 39367 la SIC ordenó cambiar el procedimiento así:

PRIMERO. CAMBIAR el procedimiento disciplinario consagrado en la Ley 734 de 2002, aplicado al proceso disciplinario N.º 22-51950 hasta el día 28 de marzo de 2022.

SEGUNDO. ORDENAR que, a partir del 29 de marzo de 2022, el procedimiento disciplinario que ha de aplicarse al expediente disciplinario N.º 22-51950 adelantado contra indeterminados será el establecido en la Ley 1959 de 2019 - Código General Disciplinario.

8. Frente a dicha respuesta, mediante Auto núm. 116675 del 30 de septiembre de 2022, la OCID de la SIC manifestó que era evidente que los funcionarios a cargo de tramitar la acción de protección al consumidor núm. 20-37383, estaban investidos excepcionalmente de funciones jurisdiccionales.

Por lo tanto, dicha entidad concluyó que, en lo que atañe a la regla de competencia para conocer de la queja, la norma aplicable al caso era el artículo 239 de la Ley 1952 de 2019, en virtud de lo cual, en su entender, la autoridad competente era la CNDJ- seccional Bogotá, y remitió el asunto a esa entidad.

9. Mediante Auto del 27 de octubre de 2022, la CNDJ- seccional Bogotá manifestó carecer de competencia para atender el asunto, por no encontrarse dentro de sus funciones la de adelantar investigaciones a la conducta de funcionarios de las superintendencias y devolvió el expediente de la demanda de la referencia a la SIC.

10. El 29 de diciembre de 2022, mediante Auto núm. 152085 la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Superintendencia de Industria y Comercio solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dirimir el conflicto negativo de competencia entre dicha entidad y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá.

II. ACTUACIÓN PROCESAL⁶

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco días con el fin de que las autoridades involucradas y las personas interesadas presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto.

Obra constancia secretarial del 3 de febrero de 2023, en el sentido de que se informó del presente conflicto a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC); a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, y al señor Jesús Fernando Noval Sandoval.

En ese mismo informe secretarial, obra constancia según la cual, durante la fijación del edicto, la Oficina de Control Interno Disciplinario de la SIC, presentó alegatos, mientras que las demás autoridades y personas interesadas guardaron silencio.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES⁷

1. Superintendencia De Industria y Comercio

⁶ La información que se señala en este acápite reposa en el expediente del conflicto núm. 110010306000202300010 en SAMAI.

⁷ La información que se anota en este acápite reposa en el expediente del conflicto núm. 110010306000202300014 en SAMAI.

En escrito del 1 de febrero de 2022, la SIC manifiesta que el trámite de la demanda de protección al consumidor presentada por el señor Noval Sandoval ante dicha entidad se surtió de la siguiente manera:

[...] el expediente N.º 20-37383 estuvo a cargo, en sus diferentes etapas, del Grupo de Trabajo de Calificación (admisión o inadmisión de demanda) y del Grupo de Trabajo de Defensa del Consumidor (decisión y recursos), ambos adscritos a la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales, cuyos funcionarios se encuentran investidos excepcionalmente con funciones jurisdiccionales, de modo que las decisiones adoptadas en el curso del referido Radicado se profirieron en ejercicio de dichas facultades.

Establece que, la posible conducta irregular hace parte de un proceso jurisdiccional en el que le correspondía a los servidores de la SIC administrar justicia a través de la adopción de providencias de índole judicial, por lo tanto, con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019, en lo que atañe a la competencia para asumir el asunto de la referencia, debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 239 de la referida Ley.

En consecuencia, en su análisis, considera que corresponde a la CSDJ de Bogotá el conocimiento de la queja presentada por el señor Noval Sandoval en contra de los funcionarios de la SIC que estuvieron involucrados en el trámite de la demanda de protección al consumidor que este interpuso.

2. Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá.

Como no se pronunció en el presente trámite, se retoman los argumentos del escrito emitido por esta autoridad, el 27 de octubre de 2022.

Manifiesta que carece de competencia en la presente investigación disciplinaria, dado que, los funcionarios implicados son miembros de la SIC y están encargados de brindar apoyo administrativo en esa dependencia, por lo cual, considera que dichos funcionarios no tienen atribuciones jurisdiccionales.

Considera que, la CSDJ de Bogotá, en virtud de lo previsto en la Constitución Política, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y el Código General Disciplinario, solo tiene competencia para verificar la conducta de funcionarios de las superintendencias por hechos relacionados a funciones jurisdiccionales conferidas legalmente.

En consecuencia, afirma que, las conductas que versen sobre actuaciones administrativas no son competencia de la CSDJ de Bogotá, por lo que, ordena remitir la diligencia a la Oficina de Control Disciplinario Interno de la SIC.

IV. CONSIDERACIONES

1. Regla especial de competencia en los procesos disciplinarios. Reiteración⁸

Vale la pena mencionar, en primer lugar, que los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades que deban conocer de una actuación disciplinaria, en cualquiera de sus instancias, se regulan por una norma especial, contenida en el artículo 99 de la Ley 1952 de 2019 (CGD), que dispone:

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

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

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

En el presente asunto, sin embargo, no es factible aplicar esta disposición, debido a que las autoridades involucradas en el conflicto planteado, esto es, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, no tienen un superior común.

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

2. Competencia general de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Reiteración⁹

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que en su título III se ocupa del «procedimiento administrativo

⁸ Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 30 de junio de 2022 con radicado núm. 11-001-03-06-000-2022-00080 C.P. María del pilar Bahamón Falla y Decisión del 2 de junio de 2022 con radicado núm. 11-001-03-06-000-2022-00055 M.P. Ana María Charry Gaitán.

⁹ Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 30 de junio de 2022 con radicado núm. 11-001-03-06-000-2022-00080 C.P. María del Pilar Bahamón Falla y Decisión del 26 de enero de 2022 con radicado núm. 11-001-03-06-000-2021-00145 M.P. María del Pilar Bahamón Falla.

general», y en su Capítulo I, de las «reglas generales»¹⁰ prevé en el artículo 39, modificado por el artículo 2.º de la Ley 2080 de 2021:

Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

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

[...]

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

[...]

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

[...].

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

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

Tanto la SIC como la CSDJ de Bogotá, negaron tener la competencia para conocer del asunto.

¹⁰ Artículo 34. Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.

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

Como se evidencia en los antecedentes, este conflicto de competencias fue planteado entre dos autoridades del orden nacional: la Superintendencia de Industria y Comercio y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá¹¹.

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

El asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un asunto particular y concreto, el cual es: la continuación del trámite de la queja presentada por el señor Jesús Fernando Noval Sandoval contra funcionarios de la SIC, que ejercen de forma excepcional funciones jurisdiccionales.

Lo anterior, por el presunto trámite irregular, fraude procesal y actuación parcializada, en la demanda de protección al consumidor núm.20-37383, que interpuso el quejoso en contra de Cencosud Colombia S.A., ante la delegatura para asuntos jurisdiccionales de la SIC.

3. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»¹².

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido

¹¹ En relación con la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales, es importante señalar que, el artículo 257A de la Constitución Política dispone que «[l]a Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial», y que «[p]odrá haber Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial integradas como lo señale la ley».

¹² La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1º de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

4. Aclaración Previa

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

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

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

5. Problema jurídico y síntesis del conflicto

En el presente caso, la Sala debe definir cuál es la autoridad competente para continuar el trámite de la queja presentada por el señor Noval Sandoval contra funcionarios del Grupo de Trabajo de Defensa del consumidor y del Grupo de Calificación de la SIC, que ejercieron de forma excepcional funciones jurisdiccionales, por las presuntas irregularidades cometidas durante el trámite de la acción de protección al consumidor núm. 20-37383, interpuesta por este.

Sobre el particular, la Superintendencia de Industria y Comercio negó su competencia por considerar que, al relacionarse el asunto con actuaciones de carácter jurisdiccional, este debe ser conocido por autoridades que ostenten facultades disciplinarias jurisdiccionales y no administrativas. Por lo anterior, sostiene que la competencia en este caso recaería en la CSDJ de Bogotá, de conformidad con lo establecido en la Ley 1952 de 2019 y el artículo 257A de la Constitución Política.

Por su parte, la CSDJ de Bogotá se limitó a rechazar su competencia sobre el asunto y a citar, el artículo 257A de la Constitución Política.

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

i) La potestad disciplinaria de la administración - Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021. Reiteración

ii) La competencia para el ejercicio de la función disciplinaria en la Superintendencia de Industria y Comercio, y las funciones jurisdiccionales asignadas a dicha autoridad. Reiteración

iii) Caso concreto.

6. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

6.1. La potestad disciplinaria de la administración. Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021. Reiteración¹³

La Sala ha sostenido 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»¹⁴.

La Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario) en su artículo 23, dispuso que con el fin de salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, el sujeto disciplinable ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y acatará el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.

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 esta¹⁵, sino también para lograr que la función pública se ejecute en beneficio de la comunidad, y se protejan los derechos y libertades de los asociados¹⁶.

Como lo ha manifestado esta Sala en varias ocasiones, dentro del marco constitucional que actualmente nos rige¹⁷:

El control disciplinario sobre los servidores públicos se ejerce en dos niveles:

¹³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 30 de junio de 2022, rad. 11001 03 06 000 2022 00080 00. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 14 de junio de 2022, rad. 11001-03-06-000-2022-00069-00. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 2 de junio de 2022, rad. 11001-03-06-000-2022-00055-00.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1787 del 27 de octubre de 2006 y Decisión del 16 de mayo de 2018 (radicación núm. 110010306000201700200 00).

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1787.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2046 del 3 de marzo de 2011.

¹⁷ Constitución Política. Artículos 209 (Control Interno) y 277 (Procuraduría General de la Nación).

- 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 General¹⁸.

En lo atinente al control disciplinario interno, el inciso cuarto del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 señala que 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 en contra de los servidores públicos de sus dependencias:

ARTÍCULO 2o. TITULARIDAD DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA, FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN E INDEPENDENCIA DE LA ACCIÓN. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

[...]

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.

En concordancia con lo anterior, el artículo 93 de la referida ley, modificado por el artículo 14 de la Ley 2094 de 2021, dispuso lo siguiente, sobre el control disciplinario interno:

ARTÍCULO 93. CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, **debe organizar una unidad u oficina del más alto nivel encargada de conocer los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores.** [Se resalta]

Por su parte, el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, al regular la competencia debido al sujeto disciplinable, establece que la competencia para adelantar un proceso disciplinario en contra de un servidor público se encuentra en principio a cargo de las oficinas de control interno disciplinario de las entidades a las que los disciplinables pertenecen o, en su defecto a los nominadores de estos. Lo anterior, sin perjuicio del poder preferente que ostentan las personerías municipales y la Procuraduría General de la Nación. La norma en mención dispone:

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 16 de mayo de 2018 (radicado núm. 110010306000201700200 00).

ARTÍCULO 92. COMPETENCIA POR LA CALIDAD DEL SUJETO DISCIPLINABLE. Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y, por servicios, disciplinar a sus servidores; salvo que la competencia esté asignada a otras autoridades y, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.

La Procuraduría General de la Nación conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinarias imputables a los servidores públicos de elección popular y las de sus propios servidores.

El particular disciplinable conforme a este código lo será por la Procuraduría General de la Nación y las personerías, salvo lo dispuesto en el ARTÍCULO 76 de este código, cualquiera que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión.

Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables, la competencia será exclusivamente de la Procuraduría General de la Nación y se determinara conforme a las reglas de competencia para los primeros. [...].

En consecuencia, actualmente, las 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.

Esto sin perjuicio de aquellos casos en los que la Constitución Política o la ley hubieren asignado competencia en materia disciplinaria de manera exclusiva a las personerías, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial o a la Procuraduría General de la Nación, o de aquellos eventos en los que esta última hubiere hecho ejercicio de su poder preferente.

Lo anterior, se debe a que la normativa vigente se basa, de manera preponderante, en un criterio orgánico referente a la vinculación o subordinación del empleado con la correspondiente entidad. Situación excepcional, por encontrarse regulado de esa manera, es la de los servidores públicos de elección popular y los particulares disciplinables, cuya investigación y juzgamiento son privativas de la Procuraduría General de la Nación.

Así las cosas, en atención al mencionado criterio orgánico, la competencia para adelantar la investigación y juzgamiento de aquellos funcionarios que pertenezcan a entidades públicas a las que de manera excepcional se les ha atribuido funciones jurisdiccionales recae en la propia entidad, independientemente de que se trate de aquellos por intermedio de los cuales se ejerzan las funciones jurisdiccionales.

6.2. La competencia para el ejercicio de la función administrativa- disciplinaria en la Superintendencia de Industria y Comercio. Funciones jurisdiccionales

de dicha autoridad. Reiteración¹⁹**6.2.1. La función de control disciplinario interno, en la Superintendencia de Industria y Comercio.**

Las superintendencias son organismos o autoridades administrativas que hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, en el orden nacional²⁰. El artículo 66 de la Ley 489 de 1998 define a las superintendencias como organismos creados por la ley, con autonomía financiera y administrativa, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley, o mediante delegación que les haga el presidente de la República, previa autorización legal.

Así las cosas, la Superintendencia de Industria y Comercio, involucrada en este conflicto, de conformidad con el artículo 1 del Decreto 2153 de 1992²¹, «es un organismo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico²², que goza de autonomía administrativa, financiera y presupuestal»²³.

Con la Resolución núm. 56854 del 5 de noviembre de 2009, la Superintendencia Industria y Comercio organiza el Grupo de Trabajo de Control Disciplinario Interno, adscrito a la Secretaría General. El artículo 2 de dicha resolución precisa que esta dependencia desarrollará, entre otras, las siguientes funciones:

[...]

1. Iniciar y adelantar en primera o única instancia, de oficio a solicitud de parte, las actuaciones y los procesos disciplinarios que deban abrirse contra servidores o ex servidores de la entidad.

[...]

De lo anterior, se puede concluir que, salvo las excepciones previstas en la Constitución y en la ley, el conocimiento, en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores o exservidores públicos de la Superintendencia de Industria y Comercio le corresponde al Grupo de Trabajo de Control Disciplinario Interno de esa autoridad.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 30 de junio de 2022, con radicación 2022-00080.

²⁰Al respecto, ver los artículos 38 y 48 de la Ley 489 de 1998 (diciembre 29), «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las autoridades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones».

²¹ El Decreto 2153 de 1992 (diciembre 30), «por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones», fue derogado por el artículo 19 del Decreto 3523 de 2009 (septiembre 15), «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio y se determinan las funciones de sus dependencias», con excepción de los artículos 1; 4, numeral 15, incisos 1 y 16; 11, numerales 5 y 6; 24, y 44 a 54.

²² Actualmente la SIC se encuentra adscrita al Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

²³ Según el artículo 38, numeral 1, literal C, de la Ley 489 de 1998, son autoridades del orden nacional las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica.

6.2.2. Funciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio

El inciso 3 del artículo 116²⁴ de la Constitución Política autoriza a la ley para que, de manera excepcional, confiera a las autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales, siempre y cuando no se trate de adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Como se dijo, la función jurisdiccional es excepcional para las entidades administrativas, razón por la cual, la Corte Constitucional aclaró que su «alcance es restrictivo: únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas de manera expresa por la ley, la cual debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible»²⁵.

Conforme a lo anterior, el artículo 8 de la Ley 270 de 1996 prevé lo siguiente:

Artículo 8 (modificado por el artículo 3 de la Ley 1285 de 2009). **Mecanismos alternativos.** La ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial

[...]

Excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. [Se destaca].

Posteriormente, el Legislador atribuye funciones jurisdiccionales a las superintendencias, de manera general, en los artículos 147 y 148 de Ley 446 de 1998²⁶ así:

Artículo 147. Competencia a prevención. La Superintendencia o el Juez competente conocerán a prevención de los asuntos de que trata esta parte.

[...]

Con base en el artículo 116 de la Constitución Política, la decisión jurisdiccional de la Superintendencia respectiva, una vez ejecutoriada, hará tránsito a cosa juzgada.

Artículo 148. Procedimiento. El procedimiento que utilizarán las Superintendencias en el trámite de los asuntos de que trata esta parte será el previsto en la Parte Primera, Libro I, Título I del Código Contencioso Administrativo, en especial el correspondiente al ejercicio del derecho de petición en interés

²⁴ 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.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-212 de 1994.

²⁶ Modificados por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999.

particular y las disposiciones contenidas en el capítulo VIII. Para lo no previsto en este procedimiento, se aplicarán las disposiciones del Proceso Verbal Sumario consagradas en el procedimiento civil.

[...]

Los actos que dicten las Superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales. Sin embargo, la decisión por la cual las entidades se declaren incompetentes y la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas.

Más adelante, el artículo 3° de la Ley 1285 de 2009²⁷ modifica el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 270 de 1996, en los siguientes términos:

Excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. [...].

Entonces, las funciones jurisdiccionales son aquellas que permiten a las superintendencias resolver, mediante una sentencia, con fundamento en el ordenamiento jurídico, de manera definitiva y con las facultades propias de un juez, los conflictos que se presenten entre particulares o, eventualmente, entre estos y el Estado, o hacer efectivo un derecho cierto. Por su parte, el artículo 24 del Código General del Proceso (CGP)²⁸ también confiere facultades jurisdiccionales a las superintendencias, bajo algunas reglas determinadas.

En relación con la función jurisdiccional de la Superintendencia de Industria y Comercio, el artículo 24 del CGP en el inciso 1 establece que dicha autoridad tiene funciones en los procesos que versen sobre los siguientes asuntos (entre otros):

[...]

a) Violación a los derechos de los consumidores establecidos en el Estatuto del Consumidor.

[...]

Igualmente, el artículo 56 de la Ley 1480 de 2011²⁹ ordena que la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, conozca, entre otros asuntos, de:

²⁷ Ley 1285 de 2009 (enero 22), «por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 estatutaria de la administración de justicia».

²⁸ Ley 1564 de 2012 (julio 12), «por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones».

²⁹ Ley 1480 de 2011 (octubre 12), «Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones».

[...]

La acción de protección al consumidor, mediante la cual se decidirán los asuntos contenciosos que tengan como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios, los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en esta ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios; los orientados a lograr que se haga efectiva una garantía; los encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios contemplados en el artículo 18 de esta ley o por información o publicidad engañosa, independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerados derechos del consumidor. (numeral corregido por el artículo 5 del Decreto 2184 de 2012).

[...]

Según la anterior disposición, la acción de protección al consumidor es de carácter judicial; busca la defensa de los derechos e intereses de los consumidores, y puede ser ejercida (a prevención) ante un juez de la República o ante la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

6.3. Caso concreto

De los antecedentes del conflicto se desprende que, en los términos de los artículos 24 del CGP y 56 de la Ley 1480 de 2011, los funcionarios del Grupo de Trabajo de Calificación y, del Grupo de Trabajo de Defensa del Consumidor, ambos adscritos a la delegatura para asuntos jurisdiccionales de la SIC, actuaron en ejercicio de funciones jurisdiccionales, en tanto participaron del proceso verbal tramitado con ocasión de la demanda de protección al consumidor núm.20-37383.

Revisados los antecedentes normativos y los documentos que obran en el expediente, la Sala encuentra que la Superintendencia de Industria y Comercio es la autoridad competente para continuar con el conocimiento y adelanto de las actuaciones disciplinarias a que hubiere lugar, con ocasión de la queja por las presuntas irregularidades cometidas en el proceso verbal de la demanda de protección al consumidor núm.20-37383.

En los términos del artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015³⁰, que adicionó el artículo 257A a la Constitución Política, la competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales, se circunscribe al ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de los abogados en ejercicio de su profesión.

No obstante, no se abordará el análisis del alcance de dicha competencia en el caso concreto, teniendo en cuenta que, en todo caso, los hechos que originan la queja materia de la actuación disciplinaria ocurrieron antes de la entrada en

³⁰«Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones».

funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, lo cual tuvo lugar el 13 de enero de 2021³¹.

De otra parte, es importante señalar que la decisión emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá respecto de la tutela presentada por el señor Noval Sandoval, mediante Sentencia del 16 de febrero de 2022, fue dictada con el ánimo de impulsar el trámite de la SIC, para cumplir las funciones que en derecho corresponda.

Después de dicho fallo de tutela, lo que hizo la SIC fue, primero, identificar la naturaleza de las funciones de los sujetos disciplinables, tras lo cual concluyó que es jurisdiccional, y segundo, declarar, que, en realidad, no podría asumir competencia, debido a las funciones atribuidas a la CNDJ y sus seccionales.

Por lo anterior, la Sala encuentra que la autoridad competente para seguir conociendo la actuación disciplinaria es la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Superintendencia de Industria y Comercio, en virtud de la regla de competencia general establecida en el artículo 93 de la Ley 1952 de 2019 modificado por el artículo 14 de la Ley 2094 de 2021, conforme la cual, las oficinas de control interno disciplinario que forman parte de la estructura de las entidades, como dependencias del más alto nivel, deben conocer los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores de la respectiva entidad, en este caso, de la SIC.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE a la Superintendencia de Industria y Comercio, por conducto del Grupo de Trabajo de Control Disciplinario Interno, para continuar la actuación disciplinaria, en relación con la queja presentada por el señor Jesús Fernando Noval Sandoval en contra de varios funcionarios de la SIC.

SEGUNDO: REMITIR el expediente a la Superintendencia de Industria y Comercio-Grupo de Trabajo de Control Disciplinario Interno-, para el fin señalado en el numeral anterior.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión a la Superintendencia de Industria y Comercio, a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, a la Comisión Seccional

³¹ La Corte Constitucional en Sentencia C-373 de 2016, declaró exequible el artículo 19 del acto legislativo en mención, quedando éste incorporado a la Constitución Política como artículo 257A. En esta providencia, se indicó que la entrada en funcionamiento del nuevo modelo institucional quedó sujeta a la designación y posesión de los magistrados que integrarían la Comisión, lo cual ocurrió hasta el mes de diciembre de 2020, con la elección de los siete magistrados que la integran, quienes se posesionaron de sus cargos el 13 de enero del 2021.

de Disciplina Judicial de Bogotá, y al señor Jesús Fernando Noval Sandoval.

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

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3º del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021.

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN
FALLA**
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

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