



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 11001-03-06-000-2024-00064-00

Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas

Partes: Procuraduría General de la Nación -Procuraduría Regional de Instrucción de Cauca, Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán y Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca

Asunto: autoridad competente para investigar disciplinariamente a una auxiliar de la justicia. Reiteración

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10º, de la Ley 1437 de 2011¹, modificados por los artículos 2 y 19, respectivamente, de la Ley 2080 de 2021², procede a resolver el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. El 10 de mayo de 2021, el Juzgado Primero Civil Municipal de Popayán profirió auto interlocutorio núm. 1204 dentro del proceso ejecutivo singular radicado núm.190014003001-2016-00613-00, promovido por Luz Marina Muñoz García, con el fin de investigar a la auxiliar de la justicia-secuestre, Adriana Grijalba Hurtado, por presuntos hechos irregulares³ en que pudo incurrir; en el mismo ordenó comunicar la decisión al Consejo Seccional de la Judicatura del Cauca, para lo de su competencia.

2. El 11 de junio de 2021, con oficio núm. 469, el Juzgado Primero Civil Municipal de Popayán, comunicó y remitió la providencia núm.1204 del 10 de junio

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

² 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.

³ Hechos que se enumeran y detallan en el auto interlocutorio núm.1204 del 10 de mayo de 2021 (Anexo 003 fls.234-239), proferido por el Juez Primero Municipal de Popayán. Samai, archivo pdf, folios 32-38

(sic)⁴ de 2021 a la Dirección Seccional de Administración Judicial del Cauca, siendo radicadas las diligencias bajo el núm. 19-001-11-02-000-2021-002890-00-AJ.⁵

3. El 18 de febrero de 2022, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca avocó conocimiento y abrió indagación previa, en contra de Adriana Grijalba Hurtado en su calidad de auxiliar de la justicia-secuestre dentro del proceso ejecutivo singular citado⁶.

4. El 3 de octubre de 2022, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca determinó falta de competencia y dispuso la remisión del expediente con radicado núm.19-001-11-02-000-2021-00289-00-AJ, seguido en contra de la señora Adriana Grijalba Hurtado (auxiliar de la justicia-secuestre)⁷ a la Procuraduría Regional de Instrucción del Cauca, dejando expresa constancia que, «dentro del proceso no se ha proferido pliego de cargos».

5. En consecuencia, el 26 de octubre de 2022, mediante oficio núm. 8658 MIRR-2022 la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca remitió las diligencias disciplinarias radicadas bajo el núm. D-2022-2650855 a la Procuraduría Regional del Cauca.

6. El 18 de noviembre de 2022, la Procuraduría Regional de Instrucción del Cauca, dentro de las diligencias radicadas bajo el núm. E-2022-618970/D-2022-2650855, profirió «AUTO DE REMISIÓN POR COMPETENCIA A OTRA DEPENDENCIA», con destino a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán⁸.

7. El 15 de febrero de 2023, la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán descartó competencia para avocar conocimiento de las diligencias radicadas bajo núm. E-2022-618970/D-2022-2650855 (Rad.19-001-25-02-000-

⁴ La fecha correcta es 10 de mayo de 2021, tal como consta en el Auto núm.1204, Samai, archivo pdf, folios 33-38.

⁵ Samai, archivo digital E Derecho de petición pdf folio 41- oficio remisorio suscrito por el señor secretario del Juzgado 001 Municipal Civil de la ciudad de Popayán.-No se identifica en el expediente trazabilidad de recepción del informe en la Dirección Seccional de Administración Judicial del Cauca y su consiguiente trámite con destino a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial; no obstante, el oficio por el cual se da cumplimiento a lo dispuesto por la Comisión para traslado a la Procuraduría Regional de Instrucción del Cauca, se identifica texto literal que da cuenta de radicación de las diligencias ante la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca, en cuanto contiene: “remite por competencia el proceso con número de radicado 19-001-256-02-000-2021-00289-00 AJ, contra ADRIANA GRIJALBA HURTADO, por informe interpuesto por el JUEZ PRIMERO CIVIL MUNICIPAL DE POPAYAN” Archivo Digital, folio 23

⁶ Samai, archivo digital E Derecho de petición pdf folio 29.

⁷ Samai, archivo digital E Derecho de petición pdf folios 25-30.

⁸ Samai, archivo digital E Derecho de petición pdf folios 19-21.

2021-00289-00-AJ), adelantadas contra la señora Adriana Grijalba Hurtado, y planteó conflicto negativo de competencia suscitado entre ese despacho y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca y, ordenó remitir el expediente a la Corte Constitucional para que dirimiera el conflicto⁹.

8. El 8 de noviembre de 2023, la Corte Constitucional, mediante Auto 2781, se declaró inhibida para pronunciarse sobre el asunto de la referencia, debido a la falta de competencia, y ordenó la remisión del proceso CJU-3821 a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹⁰.

9. El 27 de noviembre de 2023, mediante oficio núm. SGCJU-2865-2023, la Corte Constitucional remitió el proceso a la Sala de Consulta y Servicio Civil.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado en su inciso 3 por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, la Secretaría de la Sala fijó el edicto 064 del 16 de febrero de 2024 por el término de cinco días, para que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus alegatos o consideraciones en el trámite del conflicto¹¹.

⁹ Samai, archivo digital E Derecho de petición pdf, folios 4-5 Invoca como fundamento determinante de competencia de la Corte Constitucional para dirimir conflictos jurisdiccionales de competencia entre las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial y la Procuraduría General de la Nación, las siguientes: 1) La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en conflicto de competencias de similar magnitud y trascendencia, relacionado con investigación disciplinaria contra un auxiliar de la justicia mediante decisión de 28/09/22 declaró su “FALTA DE COMPETENCIA para resolver el conflicto de competencias suscitado entre la Procuraduría Provincial de San Gil y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander frente al proceso disciplinario adelantado en contra de la señora [...] en su calidad de auxiliar judicial dentro del proceso ejecutivo [...]. Ordenando “REMITIR POR COMPETENCIA el expediente a la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 11 artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015. 2) La Comisión Nacional de Disciplina Judicial, ante los conflictos negativos de competencia suscitados entre esta y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial, para determinar a quien corresponde conocer de los disciplinarios en contra de auxiliares de la justicia; también ha declarado que no tiene facultad para desatarlos, y por lo mismo ha remitido esos conflictos a la Corte Constitucional, como lo hizo, por ejemplo, con el radicado No.1100108020002022 00782 00, en decisión C-6096 de 2711/2024e IUS-E-2022-5895637 IUC-D-2022-263638. 3) Actualmente cursan ante la honorable Corte Constitucional las acciones públicas de inconstitucionalidad D-0014364, D-0014503 y D-001433, contra el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 [...]. 4) la definición competencial del presente asunto toca principios y normas de carácter constitucional [...]. 5) El artículo 241 de la Constitución Política, le asigna a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución [...].

¹⁰ Samai, archivo 04 Auto2781 de 2023 CJU 3821-pdf (folios 1-5)

¹¹ Samai, archivo 9_110010306000202400064001POREDICTO20240215094453.pdf, folio 1

Consta que, mediante oficio del 15 de febrero de 2024, se informó sobre el presente conflicto a la Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán, la Procuraduría Regional de Instrucción del Cauca, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca, al Juzgado Primero Civil Municipal de Popayán y a la señora Adriana Grijalba Hurtado¹².

Según el informe secretarial del 23 de febrero de 2024¹³, todas las autoridades involucradas y particulares involucrados guardaron silencio.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca

Si bien esta autoridad no presentó alegatos, los argumentos en los cuales se apoyó para declarar su falta de competencia se encuentran expuestos en el Auto del 3 de octubre de 2022.

La Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca consideró que, atendiendo a lo dispuesto en el Acto Legislativo 2 de 2015, se rediseñó la jurisdicción disciplinaria con la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y la transformación de las Salas Disciplinarias; hizo referencia al pronunciamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial la cual, al resolver un recurso de apelación contra auto de terminación de proceso disciplinario en favor de un auxiliar de la justicia, evidenció que no tenía competencia para pronunciarse sobre el mismo, tras considerar que desde la entrada en funcionamiento de la Comisión (13 de enero de 2021) y antes de la vigencia de la Ley 1952 de 2019 (29 de marzo 2022), se consideraba la competencia de esta jurisdicción para conocer de procesos disciplinarios en contra de auxiliares de la justicia, en atención al artículo 41 de la Ley 1474 de 2011, pero que el artículo 265 de la Ley 2094 de 2011 derogó tal competencia.

Por tanto, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial concluyó que, por virtud de los artículos 70 y 92 de la Ley 1952, la competencia para investigar a los auxiliares de la justicia, le ha sido atribuida a la Procuraduría General de la Nación, teniendo en cuenta la regla de competencia en razón del sujeto disciplinable, porque la única excepción que normativamente se ha establecido es la referida a los notarios. Y, que de cara a la transición normativa entre las Leyes 7324 de 2002 y 1952 de 2019, a través del artículo 263 de la recién citada, se reguló la vigencia de la norma

¹² Samai, archivo 8_110010306000202400064009REPARTOYRADIC20240215094411.pdf. folio1

¹³ Samai, 21_ALDESPACHOPORINFORMESECRETARIALRA20240223111547.pdf folio 1

posterior, con la claridad de la continuidad en la aplicación de la Ley 734 de 2002 en los casos en que se hubiere notificado el pliego de cargos.

Concluyó que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales no pueden conocer de los procesos contra auxiliares de la justicia, porque la norma que los habilitaba desapareció del mundo jurídico.

Por ello, consideró que carecía de competencia para tramitar el asunto de la referencia, razón por la cual remitió el expediente a la Procuraduría Regional del Cauca.

2. Procuraduría Regional de Instrucción del Cauca

Aunque esta autoridad guardó silencio durante el término de traslado para presentar alegatos, se citan los argumentos expuestos en la actuación en la que negó su competencia, los cuales están contenidos en su actuación del 18 de noviembre de 2022, por el cual corre traslado a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán.

El despacho revisa la competencia frente a los auxiliares de la justicia encontrado que en efecto tal como lo señala la ley 1952 de 2019 modificada por la ley 2094 de 2021, la misma recae en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, a partir de la entrada en vigor de la norma indicada.

Corresponde entonces definir la competencia a nivel interno de la Procuraduría General de la Nación, toda vez que la entidad tiene diferentes niveles en su estructura que se encargan del proceso disciplinario y en este caso, en lo que atañe a los particulares, es menester revisar lo establecido en la Resolución 108 de 2002 que se mantiene vigente.

A través de tal Resolución (núm.108 de 2002) se regula las competencias al interior de la Procuraduría General de la Nación y en este caso, precisa que a las Procuradurías Regionales corresponde asumir competencia respecto de particulares investigables que desempeñan función pública, administran o manejan recursos públicos en el orden departamental, mientras que, a las Procuradurías Provinciales, corresponde quienes realizan tales actividades en el orden o nivel municipal.

Lo anterior permite concluir que en los casos en que los auxiliares de justicia cumplan o hayan cumplido su función en los despachos de orden municipal y de circuito, la competencia interna para iniciar el proceso disciplinario por parte de la Procuraduría General de la Nación será de las Procuradurías Provinciales, según el municipio en el que se encuentre el juzgado.

Así las cosas, justifica su actuación bajo el argumento que, «en los casos que los auxiliares de justicia cumplan o hayan cumplido su función en los despachos judiciales del orden municipal y de circuito, la competencia interna para iniciar el proceso disciplinario por parte de la Procuraduría General de la Nación será de la Procuradurías Provinciales según el municipio en el que se encuentre el juzgado.»¹⁴

Por tanto, concluye que al establecer que la implicada fungía como auxiliar de la justicia ante el Juzgado Primero Civil Municipal de Popayán, se dan las condiciones para remisión a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán.

3. Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán

Si bien esta autoridad no presentó consideraciones, los argumentos en los cuales se apoyó para declarar su falta de competencia, se encuentran expuestos en el Auto del 15 de febrero de 2023.

Declaró su falta de competencia al considerar que aun cuando fue derogado el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011 que atribuía facultades a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso, para investigar a los auxiliares de la justicia, fácticamente no se puede dar efectos jurídicos de derogatoria al artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, toda vez que el artículo 73 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021, expresamente modificó el texto original del mismo, suprimiendo la mención de derogatoria que antes hacía al artículo 41 ya citado¹⁵.

Aduce que no comparte los argumentos planteados en la decisión del 3 de octubre del despacho de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca, en la medida que si bien el Título I, Capítulo I del Libro III de la Ley 1952 de 2019, se

¹⁴ Samai, archivo digital E Derecho de petición pdf Folio 21.

¹⁵ Manifestó además que dentro del marco jurídico en el que se origina el conflicto negativo de competencias, prevalecen el principio de legalidad y el Estado de derecho, para lo cual, es preciso considerar: 1) la autoridad que debe conocer las actuaciones disciplinarias por irregularidades en que puedan incurrir los auxiliares de la justicia; 2) la conexidad con la conducta de los empleados y/o funcionarios judiciales y 3) el desconocimiento de lo mandado en los artículos 140 de la Ley 1955 de 2019 y 73 de la Ley 2094 de 2021 y sostiene que particularmente la Ley 1474 de 2011, en su artículo 41, asignó competencia a la Jurisdicción Disciplinaria, respecto de los particulares que ejercen un oficio de colaboración dentro de un proceso judicial como auxiliares de la justicia, siendo ello aplicable al caso bajo estudio, contenido literal de la referida norma que, considera clara, específica y sin duda para su aplicación y vigencia, puesto que conforme a la traza jurídica, con la reforma del 29 de junio de 2021, el Congreso modificó el texto inicial del artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, relativo a vigencias y derogatorias y antes de la pérdida de vigencia del artículo 41 de la Ley 1474 de 2011 (1 de julio de 2021), se decidió suprimir el texto que lo derogaba, por lo que se tiene que no llegó a ser derogado el artículo 41 de la recién citada ley.

refiere al régimen de los particulares y su ámbito de aplicación y, el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019 otorga competencia a la Procuraduría General de la Nación para conocer de las disciplinarias de particulares (que ejerzan función pública), esta atribución no implica per sé que se trate de competencia exclusiva y excluyente de la Procuraduría General de la Nación y que, en el caso bajo estudio de los auxiliares de la justicia, el legislador, mediante el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011, asignó competencia a la jurisdicción disciplinaria; que se entiende que tal norma regiría hasta el 28 de mayo de 2019 pero que, al proferirse la Ley 1955 de 2019, fue prorrogada la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.

Refiere en su decisión que, conforme a la Ley 1952 de 2019 en su artículo 2º, le fue otorgada potestad disciplinaria a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las comisiones seccionales respecto de los auxiliares de la justicia, por su especial participación en los procesos judiciales y considera que según la naturaleza del cargo de tales auxiliares, en los términos del artículo 47 de la Ley 1564 de 2012 y el Acuerdo 1518 de 2002 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura que en su artículo 1º se hace referencia al carácter del servicio de los auxiliares de la justicia, con lo cual se da cuenta que son colaboradores en el ejercicio de la función judicial.

Finalmente, señaló que, se está ante un conflicto negativo de competencias entre jurisdicciones, por lo que procedió a la remisión de este conflicto a la Corte Constitucional.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

1.1. Regla especial de competencia en los procesos disciplinarios, según la Ley 1952 de 2019

Los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades que deban conocer de una actuación disciplinaria, en cualquiera de las instancias, se regulan, actualmente, por el artículo 99 de la Ley 1952 de 2019, norma especial sobre la materia, que dispone:

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

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

[...] [Subrayas añadidas]

En el presente asunto, sin embargo, no es posible aplicar la citada disposición, debido a que las autoridades a las que concierne el conflicto planteado, la Procuraduría Regional de Instrucción del Cauca, la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca carecen de un superior común.

Así, ante la imposibilidad de aplicar la norma especial, es necesario acudir a las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo general, contenidas en la Ley 1437 de 2011, el cual integra el procedimiento ordinario para dirimir los conflictos de competencia administrativa que puedan surgir entre dos o más autoridades.

1.2. Regla general de competencia para resolver los conflictos de competencia administrativa

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», cuyas «reglas generales»¹⁶ se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, conforme al cual:

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.

¹⁶ **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.

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

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del citado código, 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, los cuales se analizan a continuación, en relación con el caso concreto:

i) Que se trate de una actuación o asunto de naturaleza administrativa, particular y concreta

El presente conflicto recae sobre una actuación particular y concreta, que consiste en una actuación disciplinaria adelantada en contra de la señora Adriana Grijalba Hurtado, en su calidad de auxiliar de la justicia-secuestre, por presuntos hechos irregulares en que pudo incurrir, dentro del proceso ejecutivo singular radicado bajo el núm. 190014003001 2016-00613-00, el cual cursaba trámite ante el Juzgado Primero Civil Municipal de Popayán, conforme a la compulsa de copias dispuesta por ese despacho el 10 de mayo de 2021.

Ahora bien, en relación con la naturaleza administrativa del conflicto, es importante destacar que este involucra a la Procuraduría General de la Nación¹⁷, que de acuerdo con lo previsto en la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, ejercía funciones disciplinarias de naturaleza jurisdiccional.

Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-030 de 2023¹⁸, declaró inexecutable la naturaleza jurisdiccional de dichas funciones. Por lo tanto,

¹⁷ A través del despacho de la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán,

¹⁸ La Ley 2094 de 2021 en su artículo 1° otorgó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, lo cual fue replicado en sus artículos 54, 73 y 74 que modificaron los artículos 2°, 238A, 265 de la Ley 1952 de 2019. Sin embargo, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-30 de 2023 declaró la inexecutable de las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación atribuidas por las referidas normas. Esta decisión fue dada a conocer por la Corte, con el comunicado número 04 del 16 de febrero de 2023.

en la actualidad, las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación son de naturaleza administrativa.

En cuanto a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca, esta entidad ejerce una función disciplinaria de orden jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 257A de la Constitución.

La Sala es competente para resolver los conflictos de competencia entre dos autoridades, una de ellas cumple, función administrativa (la Procuraduría General de la Nación -a través de dos de sus despachos: la Procuraduría Regional de Instrucción del Cauca y la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán), y la otra, función jurisdiccional (la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca), por cuanto no se trata de un conflicto entre jurisdicciones ni entre autoridades que ejerzan la función jurisdiccional, de modo que es un imperativo constitucional y legal que la Sala resuelva el conflicto, en atención al expreso mandato de los artículos 29, 236 y 237 de la Carta Política, así como de los artículos 3, 39 y 112 del Cpaca, y de los artículos 2 y 93 de la Ley 1952 de 2019.

ii) Que, simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación o el asunto

Las dos autoridades involucradas en este conflicto - la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Regional de Instrucción del Cauca y la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán, y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca- rechazaron la competencia para continuar la actuación disciplinaria.

iii) Que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, si se trata de autoridades del nivel territorial, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo

Este conflicto de competencias fue planteado entre dos autoridades del orden nacional: la Procuraduría General de la Nación, por intermedio de dos de sus despachos: la Procuraduría Regional de Instrucción del Cauca y la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán, y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca.

De conformidad con lo anterior, la Sala encuentra reunidas todas las exigencias que la habilitan para resolver de fondo el conflicto negativo de competencias planteado.

2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»¹⁹.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en la norma citada, 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 6.º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

3. Aclaración previa sobre el alcance de la decisión

El artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado la función de definir la autoridad competente para iniciar o continuar un trámite administrativo en concreto, decisión que adopta la Sala con fundamento en los supuestos fácticos puestos a su consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente del conflicto. 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 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 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.

¹⁹La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

4. Problema jurídico y síntesis del conflicto

La Sala debe definir cuál es la autoridad competente para continuar con la actuación disciplinaria iniciada en contra de la señora Adriana Grijalba Hurtado, en su calidad de auxiliar de la justicia-secuestre, por presuntos hechos irregulares en que pudo incurrir, dentro del proceso ejecutivo singular radicado bajo el núm. 190014003001 2016-00613-00.

Si bien el proceso disciplinario inició el 18 de febrero de 2022, fecha en la cual, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca dispuso avocar conocimiento de las diligencias disciplinarias y abrir indagación preliminar, esta misma autoridad, con fecha 3 de octubre de 2022 declaró su falta de competencia para investigar auxiliares de la justicia, conforme a las razones de orden legal explícitas en el auto respectivo, razón por la cual dispuso remitir el expediente²⁰ a la Procuraduría Regional de Instrucción del Cauca.

En este caso, si bien se surtieron algunas diligencias dentro de la actuación disciplinaria, lo cierto es que, a la fecha del traslado, no se había proferido pliego de cargos, como tampoco se había instalado audiencia del proceso verbal.

A su vez, la Procuraduría Provincial de Instrucción del Cauca, encontrando justificada la competencia en la Procuraduría General de la Nación, estimó que, conforme a los niveles funcionales internos, sería el despacho de la Procuraduría Provincial de Popayán el competente para asumir las diligencias y dispuso la remisión del caso.

En contraste la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán, señaló que conforme a la Ley 1952 de 2019 en su artículo 2º, le fue otorgada potestad disciplinaria a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las comisiones seccionales respecto de los auxiliares de la justicia, por su especial participación en los procesos judiciales y considera que según la naturaleza del cargo de tales auxiliares, en los términos del artículo 47 de la Ley 1564 de 2012 y el Acuerdo 1518 de 2002, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura que en su artículo 1º se hace referencia al carácter del servicio de los auxiliares de la justicia, con lo cual se da cuenta que son colaboradores en el ejercicio de la función judicial; en consecuencia, dispuso la remisión de las diligencias a la Corte Constitucional, para que ésta resolviera el conflicto planteado.

²⁰Samai - Archivo digital 2023-428/46_110103 06000202300 099002Memorial Web2023 101719365. pdf

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

- i) Naturaleza de las funciones de los auxiliares de la justicia. Reiteración;
- ii) Competencia de la extinta Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para conocer de los procesos disciplinarios en contra de auxiliares de la justicia. Reiteración;
- iii) Funciones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de las comisiones seccionales, frente a los auxiliares de la justicia. Reiteración;
- iv) El régimen disciplinario de los auxiliares de la justicia con posterioridad a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Reiteración;
- v) El régimen disciplinario de los auxiliares de la justicia, con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019. Reiteración;
- vi) Conclusiones sobre el régimen jurídico aplicable. Reiteración, y
- vii) Caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

5.1. Naturaleza de las funciones de los auxiliares de la justicia. Reiteración²¹

El ejercicio y la naturaleza de la función de auxiliar de la justicia están regulados en el artículo 47 de la Ley 1564 de 2012²², que señala:

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.

[...] [Subrayas fuera del texto original].

²¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 22 de junio de 2021, expediente 11001-03-06-000-2021-00025-00.

²² Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Ahora bien, la Corte Constitucional²³ ha señalado que los auxiliares de la justicia son particulares que ejercen funciones públicas, de manera ocasional o transitoria:

[...] los cargos de auxiliares de la justicia son oficios públicos que deben ser desempeñados por personas idóneas, de conducta intachable, excelente reputación e incuestionable imparcialidad. Además, los auxiliares de la justicia no tienen un vínculo laboral con el Estado, sino que son particulares que cumplen transitoriamente funciones públicas, sujetos a un régimen de impedimentos y recusaciones como el señalado en el artículo 22 del Decreto 2265 de 1969 o el artículo 235 del Código de Procedimiento Civil. [Se destaca].

En el mismo sentido, la Sala ha precisado²⁴ que los auxiliares de la justicia prestan servicios técnicos, administrativos o científicos que resulten útiles o necesarios para la debida administración de justicia.

5.2. Competencia de la extinta Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para conocer de procesos disciplinarios contra auxiliares de la justicia. Reiteración²⁵

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

[...]

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

[...]

7. **Las demás que señale la ley.** [Negrillas fuera del texto original].

En desarrollo de lo dispuesto en el numeral 7 de la norma citada, el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011 adicionó una función a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para examinar y sancionara las faltas de los **auxiliares de la justicia²⁶**, así:

²³ Corte Constitucional, Sentencia C- 798 del 16 de septiembre de 2003.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 18 de junio de 2019 (Radicado núm. 11001-03-06-000-2019-00063-00(C)), y Decisión del 16 de mayo de 2018 (Radicado núm. 11001-03-06-000-2017-00200-00(C)).

²⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 30 de mayo de 2021. Radicado núm. 1001-03-06-000-2023-00083-00 (C).

²⁶ La Sala de Consulta y Servicio Civil, en Decisión del 18 de septiembre de 2014 (rad. núm. 11001-03-06-000-2014-00168-00), al evaluar si la asignación de competencias a la Jurisdicción Disciplinaria debía realizarse únicamente por la Constitución Política y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, o si era posible hacerlo mediante una ley ordinaria, como la Ley 1474 de 2011, precisó que «[...] la asignación hecha por el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011 a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o de los Consejos Seccionales

Artículo 41. Funciones disciplinarias de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Además de lo previsto en la Constitución Política la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o de los Consejos Seccionales según el caso, examinará la conducta y sancionará las faltas de los auxiliares de la Justicia.

En vigencia de las normas citadas, la Sala de Consulta y Servicio Civil sostuvo, en su momento, que los procesos disciplinarios en contra de los auxiliares de justicia correspondían al Consejo Superior de la Judicatura y a los consejos seccionales²⁷.

Mediante la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 2 de 2015, se suprimió la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y las salas homólogas de los consejos seccionales de la judicatura, y, en su lugar, se creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales, con lo cual, además, se adoptó un nuevo modelo de disciplina en la Rama Judicial.

Dado que la citada enmienda constitucional eliminó las funciones disciplinarias a cargo del Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales, y, no asignó a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las seccionales la función de disciplinar a particulares en ejercicio de funciones públicas, ni defirió en el Legislador la facultad de otorgarles nuevas funciones, es necesario concluir que, una vez entró a regir el nuevo modelo disciplinario, perdió vigencia el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011.

En efecto, por un lado, desapareció la autoridad a la cual la norma legal le otorgaba competencia para conocer de los procesos disciplinarios contra auxiliares de la justicia, esto es, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y las salas respectivas de los consejos seccionales; y, por otro lado, se estableció, con criterio taxativo, las funciones otorgadas a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (artículo 257A), dentro de las cuales no se incluyó la

para examinar la conducta de los auxiliares de la justicia no está supeditada a la cláusula de reserva de ley estatutaria, porque la mencionada norma no afecta de ninguna manera la estructura general y esencial de la administración de justicia. La jurisprudencia de la Corte Constitucional también es clara en afirmar que cuando no se afecta el núcleo de la organización y funcionamiento de la administración de justicia la regulación está atada al trámite de una ley ordinaria y fue precisamente por medio de una ley ordinaria (Ley 1474 de 2011 artículo 41) que se asignó la competencia disciplinaria objeto de análisis

²⁷ Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 18 de junio de 2019 (rad. núm. 11001-03-06-000-2019-00063-00), y Decisión del 16 de mayo de 2018 (rad. núm. 11001-03-06-000-2017-00200-00). «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». [Negritas ajenas al texto].

competencia para disciplinar a particulares en ejercicio de funciones públicas (como ocurre con los auxiliares de la justicia), ni se habilitó al Legislador para asignar a tales organismos atribuciones adicionales (a diferencia del anterior régimen).

Ahora bien, sobre la entrada en vigencia de tales cambios, es importante rememorar que la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-373 de 2016, declaró exequible el artículo 19 del acto legislativo en mención, el cual quedó incorporado a la Constitución Política como artículo 257A. Frente a lo anterior, la Sala, en el Concepto 2415 del 20 de agosto de 2019, señaló:

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

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

En esa medida, como la Comisión Nacional de Disciplina Judicial solo entró a funcionar el **13 de enero de 2021**, cuando se posesionaron sus integrantes, y, hasta esa fecha, siguieron operando y cumpliendo sus funciones constitucionales y legales tanto la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura como las mismas salas de los consejos seccionales, debe entenderse que el artículo 41 de la Ley 1474 solo produjo efectos hasta ese momento.

5.3. Funciones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de las comisiones seccionales, frente a los auxiliares de la justicia. Reiteración²⁸

Sobre las funciones asignadas a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las seccionales, el artículo 257A de la Carta Política dispone, en lo pertinente:

Artículo 257 A. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre **los funcionarios y empleados de la Rama Judicial**.
[...]

²⁸ Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 27 de abril de 2023, rad. núm. 11001-03-06-000-2023-0006200.

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

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

[...]

Parágrafo transitorio 1o. Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial deberán ser elegidos dentro del año siguiente a la vigencia del presente acto legislativo. **Una vez posesionados, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.** Los actuales Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. **Las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura serán transformadas en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial.** Se garantizarán los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura quienes **continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad.** [Resalta la Sala]²⁹

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

En consecuencia, como lo ha señalado la Sala en reiteradas oportunidades³⁰, en la actualidad y desde que empezaron a operar (13 de enero de 2021), la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales tienen competencia, exclusivamente, para investigar y sancionar disciplinariamente a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial (servidores judiciales), y a los abogados en ejercicio de su profesión.

²⁹ Vale la pena precisar que la Corte Constitucional, en las Sentencias C-373 de 2016 y C-112 de 2017, declaró exequibles las normas que regulan la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y el régimen de transición para su entrada en funcionamiento.

³⁰ Entre otras, en la Decisión del 13 de diciembre de 2022, rad. núm. 11001-03-06-000-2022-00260.

Lo anterior, por cuanto las citadas normas constitucionales establecen, de manera taxativa, la competencia de tales organismos judiciales, y no facultan al Congreso de la República para atribuirles funciones adicionales.

En esa medida, la Sala de Consulta y Servicio Civil concluye que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las respectivas comisiones seccionales no tienen competencia disciplinaria en relación con los auxiliares de la justicia, pues se trata de particulares que ejercen temporalmente funciones públicas, y el artículo 257A no los incluye dentro de los sujetos disciplinables por dicha corporación.

Esto debe entenderse con excepción de los procesos disciplinarios de los cuales conozcan la Comisión y sus seccionales, de conformidad con el régimen de transición previsto en el parágrafo transitorio 1 del mismo artículo 257A constitucional, que le atribuyó a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las comisiones seccionales la competencia para asumir, sin solución de continuidad, los procesos disciplinarios iniciados por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales, al momento de la entrada en funcionamiento del nuevo régimen disciplinario.

Conforme a lo expuesto, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales se encuentran a cargo de los siguientes asuntos:

- i. La función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial (servidores judiciales);
- ii. La función jurisdiccional disciplinaria frente a las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión, salvo que esta función se atribuya, por la ley, a un colegio de abogados;
- iii. Los procesos disciplinarios iniciados antes del 13 de enero de 2021, por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, o por las salas homólogas de los consejos seccionales de la judicatura, contra los auxiliares de justicia.

5.4. El régimen disciplinario de los auxiliares de la justicia, con posterioridad a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Reiteración³¹.

Como se analizó, el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011 le otorgaba competencia a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y a los consejos

³¹ Sala de Consulta y Servicio Civil, decisiones núm.: 11001-03-06-000-2023-00406-00; 11001-03-06-000-2023-00082-00; 11001-03-06-000-2023-00072-00

seccionales para que examinaran y sancionaran las faltas de los auxiliares de la justicia. Sin embargo, dicha norma no resulta aplicable con posterioridad al 13 de enero de 2021, fecha en la que las mencionadas salas desaparecieron y entró en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las seccionales.

Así las cosas, la Sala observa que, a partir del 13 de enero de 2021, la competencia para disciplinar a los auxiliares de la justicia volvió a recaer en la Procuraduría General de la Nación, en virtud de la competencia general que le otorgaba (antes de la Ley 1474 de 2011) la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, para conocer y sancionar las faltas disciplinarias de los particulares que ejercen funciones públicas.

En efecto, el artículo 53 de la Ley 734 de 2002 señalaba que eran sujetos disciplinables los particulares que ejercían funciones públicas y el artículo 75 del mismo cuerpo normativo establecía que, por regla general, la Procuraduría General de la Nación era la única competente para disciplinar a los particulares (salvo lo dispuesto en el artículo 59 de este código, referente a los notarios).

Como se observa, después del 13 de enero de 2021, la competencia para conocer de los procesos contra auxiliares de justicia, como particulares disciplinables, es de la Procuraduría General de la Nación, con sujeción a la Ley 734 de 2002, sin perjuicio de la competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales para continuar procesos iniciados antes de esa fecha.

Igualmente, con la Ley 1952 de 2019, nuevo Código General Disciplinario, la Procuraduría General de la Nación conserva dicha competencia, como pasa a explicarse.

5.5. El régimen disciplinario de los auxiliares de la justicia con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019. Reiteración³²

La Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, modificada por la Ley 2094 de 2021, entró a regir, casi en su totalidad, a partir del 29 de marzo de 2022, salvo su artículo 7, cuya vigencia quedó diferida por treinta meses, después de la promulgación de la Ley 2094³³.

³² Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 27 de abril de 2023, rad. núm. 11001-03-06-000-2023-0006200.

³³ El artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, es del siguiente tenor:

Artículo 265. Vigencia y derogatoria. Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la Ley 1952 de 2019, que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este período conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002, con sus reformas. Deróguese el artículo 248 de la Ley 1952 de 2019 y deróguese la referencia a las palabras “y la consulta” que está prevista en el numeral 1 del artículo 59 de la ley 1123 de 2007.

Ahora bien, el nuevo código reguló de manera especial el régimen disciplinario de los particulares, incluidos los auxiliares de justicia. En ese sentido, el artículo 69 de la Ley 1952 de 2019 indicó:

Artículo 69. Normas aplicables. El régimen disciplinario **para los particulares** comprende la determinación de los sujetos disciplinables, las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses, y el catálogo especial de faltas imputables a los mismos [énfasis añadido].

Por su parte, el artículo 70 *ibidem* incluyó expresamente a los auxiliares de la justicia dentro de los particulares disciplinables, y señaló que su régimen sería el contenido en ese código:

Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales **y a los auxiliares de la justicia.**

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan. [...] [Negrillas fuera del texto original].

Puntualmente, el artículo 92 de la citada ley señaló, en cuanto a la competencia para investigar y sancionar a particulares disciplinables, que sería de la Procuraduría General de la Nación y las personerías, así:

Artículo 92. Competencia por la calidad del sujeto disciplinable. Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y por servicios, disciplinar a sus servidores o miembros.

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

Así las cosas, es dable señalar que, de conformidad con el nuevo Código General Disciplinario, la competencia para investigar y sancionar a los particulares disciplinables recae en la Procuraduría General de la Nación y en las personerías, según lo dispone el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019.

Los regímenes especiales en materia disciplinaria y las normas relacionadas con la Comisión de Ética del Congreso conservarán su vigencia. [...]

Sin embargo, no se puede soslayar el hecho que, el inciso quinto del artículo 2º y el artículo 239 de la Ley 1952 de 2019 atribuye a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus respectivas comisiones seccionales la competencia de ejercer la acción disciplinaria en contra de los particulares disciplinables conforme dicha normativa, dentro de los cuales se encuadran, entre otros, los auxiliares de la justicia:

ARTÍCULO 2o. TITULARIDAD DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA, FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN E INDEPENDENCIA DE LA ACCIÓN. <Aparte tachado declarado inexequible en la Sentencia C-030 de 2023: Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

[...] A la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial les corresponde ejercer la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, **así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley** y demás autoridades que administran

justicia de manera temporal permanente.

[...] [Resalta la Sala].

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

ARTÍCULO 239. Alcance de la función jurisdiccional disciplinaria. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitarán y resolverán los procesos que, por infracción al régimen disciplinario contenido en el presente estatuto, se adelanten contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, **así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley**, y demás autoridades que administran justicia de manera excepcional, temporal o permanente, excepto quienes tengan fuero especial.

Lo anterior sin perjuicio de la facultad de la Procuraduría General para conocer de los procesos disciplinarios contra sus propios servidores, sin excepción alguna, salvo el caso del Procurador General de la Nación.

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

1. Violación del debido proceso;

2. Que el asunto provoque o comprometa un impacto de orden social, político o institucional, o tenga una connotación especial en la opinión pública nacional o territorial.

3. Que se advierta razonadamente que, para la garantía de los principios que rigen el proceso disciplinario, la actuación la adelante directamente la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

[...] [Resalta la Sala]

i) La atribución de competencia disciplinaria que realizan los artículos 2º y 239 de la Ley 1952 de 2019 a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus respectivas comisiones seccionales, en relación con los particulares disciplinables

conforme al nuevo código, no es compatible con el mandato superior contenido en el artículo 257A.

Dicha incompatibilidad se debe a que, como se analizó en esta decisión, el artículo constitucional 257A, al asignar funciones a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus comisiones seccionales, no facultó al Legislador para agregar nuevas funciones a dichas comisiones mediante normas de rango legal. Como consecuencia, se tiene que la competencia de dichos órganos de la Rama Judicial se restringe a la que la Constitución le hubiere asignado, sin que puedan ser agregadas otras funciones por vía legal, como sería la asignación de competencia para disciplinar a los auxiliares de justicia, consignada en los artículos 2º y 239 de la Ley 1952 de 2019.

ii) De manera adicional, existe una contradicción entre la competencia atribuida en los referidos artículos 2º y 239 a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial para disciplinar a los particulares y lo dispuesto en los artículos 70 y 92 de la misma normativa, en virtud de los cuales los auxiliares de justicia, en calidad de particulares que ejercen funciones públicas, son disciplinados por la Procuraduría General de la Nación.

iii) Dicha incompatibilidad debe ser resuelta realizando una interpretación conforme a la Constitución Política, esto es, acorde con las competencias constitucionales atribuidas por el artículo 257A a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus seccionales, la cual no incluye la facultad de disciplinar a los particulares disciplinables por el Código General Disciplinario.

iv) En consecuencia, la Sala concluye que, en relación con la competencia para investigar y sancionar a particulares disciplinables prevalece lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, que atribuye esta competencia a la Procuraduría General de la Nación y a las personerías, según el caso, sin perjuicio de la aplicación el criterio de continuidad establecido en el parágrafo transitorio 1 del artículo 257^a de la Constitución.

Hasta aquí, la Sala se ha concentrado en las reglas de competencia para conocer de los procesos disciplinarios contra auxiliares de justicia. Diferente es el régimen jurídico al cual se sujetará esa competencia, en materia procedimental. Al efecto, cabe mencionar que la Ley 1952 de 2019 resulta aplicable tanto a los nuevos procesos iniciados en su vigencia como a aquellos iniciados antes del 29 de marzo de 2022, en los cuales no se hubiera notificado el pliego de cargos ni instalado la audiencia (en el procedimiento verbal), según lo determinado por el artículo 263 del Código General Disciplinario, modificado por el artículo 71 de la Ley 2094 de 2021.

6. Conclusiones sobre el régimen jurídico aplicable

De acuerdo con el análisis efectuado sobre el régimen jurídico relativo a la competencia disciplinaria frente a los auxiliares de la justicia, la Sala concluye que, actualmente, existen dos reglas aplicables, según el caso:

6.1. Procesos iniciados antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (13 de enero de 2021)

En estos casos, la competencia es de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales.

Lo anterior, de conformidad con el parágrafo transitorio 1 del artículo 257A de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 2 de 2015, que establece que los procesos tramitados por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o sus seccionales continuarían siendo conocidos por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales. En efecto, el citado artículo señala:

Artículo 257A:

[...]

Parágrafo transitorio 1o. Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial deberán ser elegidos dentro del año siguiente a la vigencia del presente acto legislativo. Una vez posesionados, **la Comisión Nacional de Disciplina**

Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. [...] Las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura serán transformadas en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Se garantizarán los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura **quienes continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad.** [Resalta la Sala].

Cabe precisar dos aspectos:

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

b) En estos casos, es competente la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales, por mandato constitucional.

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

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

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

b) A partir del 29 de marzo de 2022, en virtud de la competencia atribuida a la Procuraduría General de la Nación, en los artículos 70 y 92 del nuevo Código General Disciplinario, corresponde a esta entidad investigar a los particulares disciplinables según ese código, entre los cuales se encuentran los auxiliares de la justicia.

Como se analizó en forma precedente, una interpretación conforme a la Constitución de las disposiciones del nuevo Código General Disciplinario lleva a concluir que la referida competencia prevalece sobre la atribuida a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en los artículos 2 y 239 del mismo código.

6.3. Consideración adicional sobre las reglas de procedimiento aplicables

De manera independiente a las reglas aplicables para determinar la competencia disciplinaria frente a los auxiliares de la justicia, la Sala considera importante precisar la normativa aplicable a los procesos adelantados en contra de estos sujetos, de acuerdo con el régimen de transición previsto en el artículo 263 del nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), modificado por el artículo 71 de la Ley 2094 de 2021:

- i) A los procesos en los que, a la entrada en vigencia del nuevo código (29 de marzo de 2022), se hubiese surtido la notificación del pliego de cargos, o instalado la audiencia del proceso verbal, se les continúa aplicando el procedimiento regulado por la Ley 734 de 2002.
- ii) A los procesos en los que, a la entrada en vigencia del nuevo código (29 de marzo de 2022), no se hubiese surtido la notificación del pliego de cargos, ni instalado la audiencia del proceso verbal, se les aplica el procedimiento regulado por el nuevo Código General Disciplinario.

7. Caso concreto

Revisados los antecedentes normativos y los documentos que obran en el expediente, la Sala encuentra que la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán (cauca)³⁴ es la autoridad competente para continuar con las diligencias por la presunta falta disciplinaria de la señora Adriana Grijalba Hurtado, quien se desempeñó como auxiliar de la justicia (secuestre), en el marco del proceso ejecutivo singular radicado núm.190014003001-2016-00613-00, que cursara trámite ante el Juzgado Primero Civil Municipal de Popayán, por presuntos hechos irregulares, sin perjuicio de las decisiones internas que adopte la entidad al efecto.

De conformidad con lo analizado por la Sala, los procesos disciplinarios contra los auxiliares de la justicia iniciados después del 13 de enero de 2021 son competencia de la Procuraduría General de la Nación. Inicialmente, en razón a lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 734 de 2002 y, posteriormente, en virtud de la competencia atribuida a la Procuraduría General de la Nación, en los artículos 70 y 92 de la Ley 1952 de 2019. Sumado a ello, en los procesos iniciados después del 29 de marzo

³⁴ Conforme al artículo 8 de la Resolución 108 de 2022, corresponde a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán, jurisdicción Territorial del Juzgado que compulsó las copias:

ARTÍCULO OCTAVO: Las Procuradurías Provinciales, en su circunscripción territorial, conocerán, en primera instancia, de los procesos disciplinarios en contra de:

[...]

h. Los particulares que desempeñen funciones públicas, administren o manejen recursos públicos del orden o nivel municipal, cuando la competencia no esté asignada a otra dependencia.

de 2022, o antes, pero en los cuales no se hubiera notificado el pliego de cargos, o instalado la audiencia en el proceso verbal, el régimen procesal aplicable sería el previsto en esta última ley.

Aplicar lo anterior al caso concreto implica que, la Procuraduría General de la Nación es la competente para conocer de las presuntas faltas disciplinarias, en ejercicio de las funciones previstas en los artículos 70 y 92 de la Ley 1952 de 2019, en contra de la señora Adriana Grijalba Hurtado, debido a que el proceso disciplinario no inició antes del 13 de enero de 2021.

Debe recordarse que la compulsa de copias fue dispuesta el 10 de mayo de 2021, se avocó conocimiento de las diligencias disciplinarias el 18 de febrero de 2022 y fue declarada la falta de competencia para tramitar el proceso disciplinario en contra de la auxiliar de justicia referida en este caso, por parte de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca, el 3 de octubre de 2022, decisiones todas posteriores al 13 de enero de 2021, momento en el que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumió sus funciones.

En esa medida, la Sala declarará competente a la Procuraduría General de la Nación, por medio de la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán, para conocer de las actuaciones disciplinarias en este caso concreto, en razón de las consideraciones expuestas, sin perjuicio de las decisiones internas que adopte la entidad al respecto.

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

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR COMPETENTE a la Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán (Cauca), para asumir la actuación disciplinaria derivada de la compulsa de copias que hiciera el Juzgado Primero Civil Municipal de Popayán, respecto de la señora Adriana Grijalba Hurtado, en su condición de auxiliar de la justicia (secuestre).

SEGUNDO. ENVIAR el expediente a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán, para efectos de lo dispuesto en el numeral anterior.

TERCERO. COMUNICAR La presente decisión a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación (nivel central), a la Procuraduría Regional de Instrucción del Cauca, a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Popayán, a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca, al Juzgado Primero Civil Municipal de Popayán y a la señora Adriana Grijalba Hurtado

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

QUINTO. ADVERTIR que los términos legales se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en el cual se comuniqué la presente decisión.

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

Comuníquese y cúmplase

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Presidente de la Sala

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaría de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada Samai, para garantizar su 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.