



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero de Estado ponente: John Jairo Morales Alzate

Bogotá D.C.; once (11) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Número único: 11001-03-06-000-2025-00016-00.

Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas.

Partes: Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Provincial de Instrucción de Pereira y Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Risaralda.

Asunto: autoridad competente para adelantar un proceso disciplinario en contra de una abogada en ejercicio de su profesión que cumplía la misión de asesorar a una entidad del Estado, a través de un contrato de prestación de servicios. Reiteración.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112, numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021¹, respectivamente, procede a estudiar el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES²

1. El 14 de enero de 2020, el municipio de Guática (Risaralda) celebró con la señora Jenny Melina Ladino Grisales el contrato de prestación de servicios núm. 001-2020, el cual tiene por objeto «Prestar sus servicios como abogada externa en materia legal y representación judicial y extrajudicial al municipio de Guática» y respecto del cual, para efectos de desatar el presente conflicto, se destacan las siguientes obligaciones de la contratista:

1. Brindar asesoría y asistencia técnica a las diferentes dependencias de la alcaldía municipal en materia legal. 2. Elaborar, proyectar y revisar los actos administrativos que requiera la administración municipal 3. Brindar asesoría jurídica para la toma de decisiones en las diferentes dependencias de la alcaldía municipal cuando se requiera [...]

¹ Ley 2080 de 2021 (enero 25), «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 número 11001-03-06-000-2024-00016-00 que reposa en SAMAI.

2. La Contraloría General de la República, a través de la Contraloría Delegada para el Sector Salud, mediante informe CRG-CDSSS núm. 73³ de diciembre de 2021, encontró, entre otros, los siguientes hallazgos con incidencia disciplinaria en la Auditoría de Cumplimiento realizada al municipio de Guática – Risaralda:

i) Se evidencia incumplimiento de la normatividad señalada y presuntamente de lo establecido en el Numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, ya que se encontró que la Alcaldía de Guática Risaralda suscribió el Contrato N°55 para la ejecución de las actividades del Plan de Intervenciones con la ESE Hospital Santa Ana de Guática, el 10 de junio 2020; lo que refleja falta de oportunidad en la contratación del PIC correspondiente a la vigencia 2020.

ii) Se evidencia incumplimiento de la normatividad señalada y presuntamente de lo establecido en el Numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, ya que el Municipio de Guática, suscribió el Contrato N°55 para la ejecución de las actividades del Plan de Intervenciones con la ESE Hospital Santa Ana de Guática, el 10 de junio de 2020 y en su revisión se encontró que se ejecutaron actividades del Programa Ampliado de Inmunizaciones PAI, antes de la suscripción del contrato, las cuales fueron pagadas con cargo al Sistema General de Participaciones- Salud Pública Colectiva [...].

iii) Se determinó incumplimiento de la normatividad en cita, ya que de los estudios previos y el Contrato No. 55 suscrito entre la Alcaldía y la ESE Hospital Santa Ana de Guática, con el objeto de prestar los servicios de apoyo, para desarrollar y ejecutar acciones Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas; carecen de la valoración económica de las actividades contratadas, que permitan cuantificar las actividades contratadas y realizar los pagos parciales, de acuerdo a las actividades ejecutadas.

3. Mediante Auto del 6 de septiembre de 2024⁴, proferido por la Procuraduría Provincial de Pereira, se dispuso abrir investigación disciplinaria y expedir copias de las piezas procesales señaladas en el numeral séptimo de su parte resolutive, con destino a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Risaralda, para que, si encontraba mérito para ello, con respecto a los hallazgos números 1, 2 y 3, iniciara la actuación correspondiente en contra de la señora Jenny Melina Ladino Grisales, en su calidad de Asesora Jurídica Externa de la Alcaldía del municipio de Guática, Risaralda.

Lo anterior, por cuanto el citado órgano de control estimó que la participación que hubiera podido tener esta última, en el proceso contractual que culminó

³ Consejo de Estado. Expediente electrónico SAMAI. Actuación núm. 11. Subcarpeta: A4E2D16BE02D5A09 2F7A861C9EA0D771 5A9A0F223702992A 6A5042FC4E0DEE15

⁴ Consejo de Estado. Expediente electrónico SAMAI. Actuación núm. 2. Subcarpeta: 335D9CE190A8C276 4A26D9EE484C1B6E 9E8EBF4C3564DA92 3B0D7BBA829E88AC

con la firma del Contrato No. 55 suscrito entre la Alcaldía y la ESE Hospital Santa Ana de Guática, con el objeto de prestar los servicios de apoyo, para desarrollar y ejecutar acciones Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas podría ser destinataria del Código Disciplinario del Abogado, conforme a lo establecido en el artículo 19⁵ de la Ley 1123 de 2007, esto es, que era sujeto disciplinable por parte de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial Risaralda, en tanto que, había ejercido su profesión de abogada, cumpliendo la misión de asesorar, patrocinar y asistir a una persona jurídica de derecho público, en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas.

4. En Auto del 15 de octubre de 2024⁶, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Risaralda declaró su falta de competencia para conocer de la investigación en contra de la señora Jenny Melina Ladino Grisales y ordenó devolver el expediente a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Pereira, para que allí se continúe la investigación pertinente, si a ello hubiere lugar.
5. Por Auto del 9 de diciembre de 2024⁷, proferido dentro del radicado número IUS: E-2024-662906, por la Procuraduría Provincial de Instrucción de Pereira, negó su competencia para conocer del proceso disciplinario en contra de la señora Jenny Melina Ladino Grisales y ordenó remitir las diligencias a la Sala de Consulta Civil del Consejo de Estado para dirimir el conflicto negativo de competencia propuesto.

⁵ **ARTÍCULO 19. DESTINATARIOS.** Son destinatarios de este código los abogados en ejercicio de su profesión que cumplan con la misión de asesorar, patrocinar y asistir a las personas naturales o jurídicas, tanto de derecho privado como de derecho público, en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas así se encuentren excluidos o suspendidos del ejercicio de la profesión y quienes actúen con licencia provisional.

Se entienden cobijados bajo este régimen los abogados que desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio, así como los curadores ad litem. Igualmente, lo serán los abogados que en representación de una firma o asociación de abogados suscriban contratos de prestación de servicios profesionales a cualquier título.

⁶ Consejo de Estado. Expediente electrónico SAMAI. Actuación núm. 2. Subcarpeta: 335D9CE190A8C276 4A26D9EE484C1B6E 9E8EBF4C3564DA92 3B0D7BBA829E88AC

⁷ Consejo de Estado. Expediente electrónico SAMAI. Actuación núm. 2. Subcarpeta 335D9CE190A8C276 4A26D9EE484C1B6E 9E8EBF4C3564DA92 3B0D7BBA829E88AC

II. ACTUACIÓN PROCESAL

La Secretaría de la Sala fijó edicto número 15⁸ del 27 de enero de 2025, por el término de cinco días desde el 31 de enero hasta el 6 de febrero de 2025, para la presentación de alegatos o consideraciones por parte de las autoridades involucradas y las personas interesadas en el trámite del conflicto. Lo anterior, 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.

En informe secretarial del 29 de enero de 2025⁹, consta que se comunicó sobre el inicio de este trámite a la Procuraduría General de la Nación, a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Pereira, a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Risaralda y a la Procuraduría Regional de Instrucción de Risaralda.

Frente a la disciplinable, no le fue comunicado el presente asunto, en virtud de la reserva de la actuación disciplinaria contemplada en el artículo 115 de la Ley 1952 de 2019¹⁰; dejando a consideración del despacho ponente la comunicación o vinculación de aquellos.

El despacho ponente, al revisar la totalidad de los documentos que integran el expediente, no encontró el auto de apertura de investigación ni la orden de vinculación de la señora Jenny Melina Ladino Grisales, en su calidad de Asesora Jurídica Externa de la Alcaldía del municipio de Guática, Risaralda que acreditaran su calidad de investigada¹¹, así como tampoco la citación a audiencia, ni el pliego de cargos o la providencia que ordenara el archivo definitivo de la investigación¹², etapas del procedimiento disciplinario en las que se levanta la reserva de este.

Así pues, con el fin de salvaguardar la «reserva e imparcialidad del funcionario encargado de ejercer el control disciplinario»¹³, la Sala determinó que la comunicación del presente asunto se realizara a través de la autoridad que se declarará competente para conocer de la actuación disciplinaria que debe adelantarse contra la señora Jenny Melina Ladino Grisales, en su calidad de Asesora Jurídica Externa de la Alcaldía del municipio de Guática, Risaralda en la

⁸ Consejo de Estado. Expediente electrónico SAMAI. Actuación núm. 3. 9B9ADBCB89739C8E3CC9DC8A3052F92A 68BC676448C7DA5C B45BFD49E0F967E9.

⁹ Consejo de Estado. Expediente electrónico SAMAI. Actuación núm. 2. Subcarpeta: ECDEB2631EACE9BE 1106B81B28BAA695 349666D818C74801 276227D38AE78FAA

¹⁰ Artículo 115: RESEVA DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA. En el procedimiento disciplinario las actuaciones disciplinarias serán reservadas hasta cuando se cite a audiencia y se formule pliego de cargos o se emita la providencia que ordene el archivo definitivo, sin perjuicio de los derechos de los sujetos procesales. // El disciplinado estará obligado a guardar la reserva de las pruebas que por disposición de la Constitución o la ley tengan dicha condición.

¹¹ Artículo 111, Ley 1952 de 2019.

¹² Artículo 115, Ley 1952 de 2019.

¹³ Corte Constitucional, sentencia T-499 de 2013.

etapa procesal disciplinaria que corresponda. Se reitera, en atención a la reserva de dicho procedimiento disciplinario.

En informe secretarial del 7 de febrero de 2025¹⁴, consta que, dentro del término de fijación, la doctora Alba Lucy García Martínez, procuradora provincial de Instrucción de Pereira (Risaralda), presentó consideraciones. Asimismo, señala que «las demás autoridades involucradas y particulares interesados guardaron silencio».

El despacho ponente, mediante Auto de mejor proveer del 28 de marzo de 2025¹⁵, ordenó solicitar al alcalde del municipio de Guática, los siguientes documentos: i) copia íntegra y legible del contrato de prestación de servicios suscrito entre la señora Jenny Melina Ladino González Grisales y el municipio de Guática; ii) las demás tareas y actividades que le haya podido haber asignado el supervisor del contrato a la señora Jenny Melina Ladino González Grisales y que tengan relación con el mencionado contrato. iii) la Resolución 166 del 9 de junio de 2020, por la cual se justifica un proceso de contratación directa; iv) los estudios previos del contrato 055 -2020 del 10 de junio de 2020; iv) el contrato 055 -2020 del 10 de junio de 2020, celebrado entre el municipio de Guática y el hospital Santa Ana de Guática y, v) los hallazgos formulados por la Contraloría General de la República en relación con el citado contrato.

Mediante informe secretarial del 8 de abril de 2025¹⁶, se informó al despacho ponente que vencido el término concedido mediante auto para mejor proveer de fecha 28 de marzo de 2025, el alcalde del municipio de Guática (Risaralda) guardó silencio.

A través de informe secretarial del 8 de abril de 2025¹⁷, se indicó que la alcaldía municipal de Guática allegó la información requerida.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Provincial de Pereira¹⁸

¹⁴ Consejo de Estado. Expediente electrónico SAMAI. Actuación núm. 5. Subcarpeta: 3668CFDDAF110401 F42F9A0B667E73C3 FDDDC9D726F9F2E3 1D06C90F18A39397

¹⁵ Consejo de Estado. Expediente electrónico SAMAI. Actuación núm. 6. Subcarpeta: 31F254A60E74DF0D 39776D5D77AAAE90 DC7347A463A3C3B9 579C904C29549337

¹⁶ Consejo de Estado. Expediente electrónico SAMAI. Actuación # 9. Subcarpeta: 63EB59EEC60F738C 6B12F630C3F217F3 F9BC328678010C4C 7BA1C0E4604C1489

¹⁷ Consejo de Estado. Expediente electrónico SAMAI. Actuación 12. Subcarpeta: 12. 5B459D4D31EF9828 A45B55E456ED2B88 F3093C1FA3E9E28B 78D84685C1D34DDA

¹⁸ Consejo de Estado. Expediente electrónico SAMAI. Actuación 4. Subcarpeta DBD1036564EAEA97 90D84A605EA93941 126F65D0C5D524CC 7B0D8F5093E38F76

La Procuraduría Provincial de Instrucción de Pereira, mediante oficio PPIP No. 381 del 5 de febrero de 2025¹⁹, presentó a la Sala las siguientes consideraciones:

Refiere que el municipio de Guática requirió los servicios de la señora Jenny Melina Ladino Grisales para ejercer, mediante contrato de prestación de servicios, su profesión de abogada a través de la asesoría jurídica relacionada con el desarrollo del proceso que terminó con la celebración del referido contrato interadministrativo núm. 055 -2020 del 10 de junio de 2020.

Para sustentar su postura, invoca apartes de la sentencia C-899 de 2011 de la Corte Constitucional, en la cual se precisa que todos los abogados que cumplan con la misión de asesorar, patrocinar y asistir a las personas naturales o jurídicas, tanto de derecho privado como de derecho público son sujetos pasibles de este estatuto.

Continúa señalando el citado organismo de control que, de conformidad con las pruebas legalmente incorporadas al proceso disciplinario, se advierte que la señora Jenny Melina Ladino Grisales, había participado en el proceso que culminó con la suscripción del contrato interadministrativo No. 055-2020 del 10 de junio de 2020, objeto de cuestionamientos, en calidad de asesora jurídica externa y que, por lo tanto, su labor era de asesoría legal, motivo por el que, se consideró que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 1123 de enero 22 de 2007, era destinataria de las normas contempladas en el Código Disciplinario del Abogado.

Por lo anterior, insiste en que la Comisión Seccional de Disciplina Judicial Risaralda es competente para determinar si la señora Jenny Melina Ladino Grisales, en ejercicio de su profesión de abogada incurrió en falta disciplinaria.

2. Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Risaralda.

La Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Risaralda no presentó consideraciones; por lo que se tendrá en cuenta lo manifestado en el Auto del 15 de octubre de 2024²⁰, en el cual sostuvo:

En ese orden de ideas, se vislumbra, de la situación planteada, que el asunto tiene más relación con las presuntas irregularidades cometidas por la denunciada en el cumplimiento de un contrato que la ata a la entidad pública (con ocasión de la resolución No. 166 del 9 de junio de 2020, por el cual se justificó un proceso de contratación directa y del contrato interadministrativo No. 055-2020 del 10 de junio de 2020)

¹⁹ Consejo de Estado. Expediente electrónico SAMAI. Actuación # 9. Subcarpeta: 335D9CE190A8C276 24A26D9EE484C1B6E 9E8EBF4C3564DA92 3B0D7BBA829E88AC

²⁰ Consejo de Estado. Expediente electrónico SAMAI. Actuación # 2. Subcarpeta: 335D9CE190A8C276 24A26D9EE484C1B6E 9E8EBF4C3564DA92 3B0D7BBA829E88AC

Finaliza diciendo que la situación se presentaría si el probable evento tuviera referencia con el ejercicio de la profesión y su correlación con el incumplimiento de deberes.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

En el presente caso, la Sala está habilitada para emitir un pronunciamiento de fondo en el presente conflicto de competencias considerando lo siguiente:

1.1. Regla especial de competencia en procesos disciplinarios.

El artículo 99 de la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, regula el procedimiento aplicable ante un conflicto de competencias, suscitado entre autoridades que tengan un superior común, cuando estas rechazan o reclaman la facultad para conocer de una actuación disciplinaria. Esta situación no es aplicable en el caso bajo estudio, debido a que las partes de este proceso, a saber, la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Provincial de Instrucción de Pereira y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Risaralda no tienen un superior común, dado que son autoridades del orden nacional, autónomas e independientes. En consecuencia, la Sala procede a estudiar si resulta aplicable la regla general de resolución de conflictos de competencia prevista en el CPACA y, en caso afirmativo, emitirá un pronunciamiento de fondo sobre este asunto.

1.2. Regla general de resolución de conflictos de competencia administrativa

De conformidad con los artículos 39 y 112, numeral 10 de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente, la Sala está habilitada para emitir un pronunciamiento de fondo ante un conflicto de competencias cuando: i) al menos una de las autoridades sea del orden nacional, o si se trata de autoridades del nivel territorial, que no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo; ii) se encuentre en curso una actuación o asunto de naturaleza administrativa, particular y concreta; y iii) se evidencie el reclamo o rechazo de la competencia simultáneo o sucesivo.

En el caso bajo estudio se encuentran cumplidos estos requisitos debido a que: i) las dos autoridades en conflicto son del orden nacional; ii) está en curso una actuación administrativa, particular y concreta, por cuanto se trata de la investigación disciplinaria en contra de una abogada en el ejercicio de su profesión que cumplía la misión de asesorar al municipio de una entidad del Estado, a través de un contrato de prestación de servicios contratista del municipio de Guática – Risaralda, por presuntamente haber incurrido en actos disciplinables; y iii) tanto la

Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Provincial de Instrucción de Pereira, como la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Risaralda, negaron la competencia, sucesivamente, para adelantar o continuar con la actuación correspondiente.

Es importante señalar que, si bien la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Risaralda ejerce funciones de carácter jurisdiccional, la Sala mantiene la competencia para resolver la controversia, debido a que también está inmersa en el conflicto una autoridad de carácter administrativo²¹, y, con sujeción al debido proceso, debe definirse la autoridad facultada para iniciar o continuar el proceso correspondiente.

La indefinición de la autoridad competente o la duda sobre la misma afecta los bienes que busca tutelar el proceso disciplinario y, en general, los derechos de cualquier sujeto sometido al *jus puniendi* estatal; a la vez que contradice el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, según el cual «las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, [...] evitarán decisiones inhibitorias [...]».

Todo lo anterior, en armonía con lo dicho por la Corte Constitucional mediante las providencias en las cuales ha reconocido la competencia de la Sala para dirimir conflictos de competencia en este tipo de casos²².

2. Términos legales

El procedimiento establecido en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, prevé que, mientras se resuelve el conflicto de competencia, se suspenderán los términos de las actuaciones administrativas,

²¹ Decisión del 18 de septiembre de 2014 (radicación 2014-00168); decisión del 16 de mayo de 2018 (radicación 2017-00200); decisión del 18 de junio de 2019 (radicación 2019-00063), entre otras.

²² Corte Constitucional, Autos 1044 de 2021 y 1691 de 2022. «Al respecto, esta Corporación, mediante Auto 1044 de 2021¹⁶, señaló que en los conflictos de competencia sobre actuaciones disciplinarias entre una autoridad judicial y una autoridad administrativa que no tienen un superior común resulta “aplicable lo dispuesto por los artículos 39 y 112.10 de la Ley 1437 de 2011, según los cuales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es competente para resolver los conflictos de competencia (i) entre autoridades del orden nacional, incluidas las entidades territoriales, o en los que esté involucrada, por lo menos, una entidad de ese orden, siempre que no estén sometidas a la jurisdicción de un mismo tribunal administrativo; (ii) se refieran a un asunto de naturaleza administrativa y (iii) versen sobre un asunto particular y concreto”. Y reiteró la posición de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura según la cual, “la aplicación de un criterio estrictamente orgánico permite considerar que, a falta de restricción constitucional explícita en el artículo 237 de la Carta Política para que el Consejo de Estado dirima conflictos de competencia de naturaleza administrativa, será su Sala de Consulta y Servicio Civil la autoridad llamada a dirimir este tipo de colisión de competencias donde hay, por lo menos, una autoridad administrativa que se declara incompetente para ejercer sus funciones administrativas». [subrayas y resaltado de la Sala].

los cuales comenzarán a correr a partir del día siguiente de la comunicación de esta decisión, y así se declarará en la parte resolutive²³.

3. Aclaración previa sobre el alcance de la decisión

La función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo se efectúa a partir del análisis de los supuestos fácticos y los documentos que forman parte del expediente. En este sentido, las eventuales alusiones que se hagan al caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia.

Esta Sala no puede pronunciarse sobre los derechos que se reclaman ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime el conflicto. Corresponderá a la autoridad que sea declarada competente la verificación de las situaciones de hecho y de derecho para decidir de fondo sobre el asunto de la referencia.

4. Síntesis del conflicto y problema jurídico

En el presente caso, la Sala debe definir cuál es la autoridad competente para conocer y asumir el proceso disciplinario en contra de la señora Jenny Melina Ladino Grisales, abogada en el ejercicio de su profesión que cumplía la misión de asesorar al municipio de Guática, Risaralda a través de un contrato de prestación de servicios, por la presunta conducta disciplinaria en que haya podido incurrir en el proceso precontractual y contractual en el marco de la celebración del contrato núm. 055 de 2020, suscrito entre la Alcaldía de Guática y la ESE Hospital Santa Ana de Guática, así como por la presunta celebración del citado contrato de manera tardía y por cuanto, al parecer, se ejecutaron y pagaron actividades del Programa Ampliado de Inmunizaciones PAI, antes de la suscripción del contrato, los cuales fueron evidenciados por la Contraloría Delegada para el Sector Salud, mediante Informe de Auditoría CRG-CDSSS núm. 73²⁴ de diciembre de 2021.

La Procuraduría Provincial de Instrucción de Pereira refiere no tener competencia para adelantar el proceso disciplinario de la referencia, por cuanto el municipio de Guática requirió los servicios de la señora Jenny Melina Ladino Grisales para ejercer, mediante contrato de prestación de servicios, su profesión de abogada a través de la asesoría jurídica relacionada con el desarrollo del proceso que terminó con la celebración del referido contrato interadministrativo núm. 055 -2020 del 10 de junio de 2020, y para sustentar su tesis, invoca apartes de la sentencia C-899 de 2011 de la Corte Constitucional, en la cual se precisa que todos los abogados que

²³ Este mandato es armónico 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.

²⁴ Consejo de Estado. Expediente electrónico SAMAI. Actuación núm. 11. Subcarpeta: A4E2D16BE02D5A09 2F7A861C9EA0D771 5A9A0F223702992A 6A5042FC4E0DEE15

cumplan con la misión de asesorar, patrocinar y asistir a las personas naturales o jurídicas, tanto de derecho privado como de derecho público son sujetos pasibles del estatuto del abogado.

Por su parte, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Risaralda aduce que, por la situación planteada, el asunto tiene más relación con las presuntas irregularidades cometidas por la denunciada en el cumplimiento de un contrato que la ata a la entidad pública (con ocasión de la resolución No. 166 del 9 de junio de 2020, por la cual se justificó un proceso de contratación directa y del contrato interadministrativo No. 055-2020 del 10 de junio de 2020) y menciona que diferente situación se presentaría si el probable evento tuviera referencia con el ejercicio de la profesión y su correlación con el incumplimiento de deberes a las voces de la Ley 1123 de 2007 (artículos 19 y 4º).

Para resolver el problema jurídico, la Sala se referirá a:

- i) La potestad disciplinaria del Estado. Reiteración.
- ii) El factor subjetivo como determinante de la competencia en el campo disciplinario. Énfasis en el particular disciplinable. Reiteración
- iii) Contratos de prestación de servicios y ejercicio de funciones públicas. Reiteración
- iv) Competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar a particulares que ejercen funciones públicas. Reiteración
- v) Las atribuciones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de las comisiones seccionales, en lo concerniente a los procesos disciplinarios en contra de abogados en ejercicio. Reiteración.
- vi) El principio del *non bis in ídem* y la situación disciplinaria de los contratistas de prestación de servicios.
- vii) Caso concreto.

5. Análisis del conflicto planteado

5.1. La potestad disciplinaria del Estado. Reiteración²⁵

El *ius puniendi* del Estado está en cabeza de la Administración e implica ejercer la actividad sancionadora, para establecer la responsabilidad de los servidores públicos o de los particulares que ejerzan funciones públicas. El poder punitivo que se reconoce al Estado se fundamenta en los principios contenidos en la Constitución Política y en la ley²⁶.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión de 22 de febrero de 2023, radicación 11001-03-06-000-2022-00283-00.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión de 13 de diciembre de 2019, radicación núm. 11001-03-06-000-2021-00049-00(C).

Esta potestad disciplinaria está justificada por la necesidad de garantizar que los servidores públicos, en el desempeño de sus empleos, cargos o funciones, cumplan con los principios de moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, eficacia y eficiencia. Asimismo, para que se respeten las prohibiciones, y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución y en las leyes²⁷.

Cuando los servidores públicos quebrantan estos principios, o incurren en cualquier omisión o en extralimitación en el ejercicio de funciones, prohibiciones, o en violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, se hace necesario que el Estado intervenga con su actividad disciplinaria.

El Consejo de Estado ha señalado lo siguiente respecto de dicha función:

Si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la necesidad de la sanción de las conductas que atenten contra los deberes que le asisten. Por ello, la finalidad de la ley disciplinaria es la prevención y buena marcha de la gestión pública, al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores que los afecten o pongan en peligro²⁸.

Entonces, el ejercicio de la facultad disciplinaria busca propender por el adecuado cumplimiento de la función pública, en beneficio de la comunidad y como protección de los derechos y libertades de la población, en general²⁹. La Corte Constitucional, sobre el objetivo de la potestad disciplinaria, ha indicado lo siguiente:

[...] tiene como objetivo fundamental prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de los deberes que se imponen a los servidores públicos u obstaculicen el adecuado funcionamiento de la administración pública [...] la potestad disciplinaria corrige a quienes en el desempeño de la función pública contraríen los principios de eficiencia, moralidad, economía y transparencia [...]³⁰.

En el referido pronunciamiento, la Corte también recordó que la función pública es la razón de ser de la existencia del Estado, en cuanto tiene como finalidad primordial la garantía y protección de los derechos fundamentales. Destacó que la regulación disciplinaria permite proteger la organización de la Administración y sus recursos, y hacer un seguimiento del cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos.

²⁷ Ley 1952 de 2019, artículo 23

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Decisión del 23 de septiembre de 2015. Radicación núm. 11001-03-25-000-2010-00162-00.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2046.

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-028 del 26 de enero 2006.

Ahora bien, sobre la titularidad de la potestad disciplinaria, es preciso indicar que el artículo 2° de la Ley 1952 de 2019³¹ modificado por el artículo 1° de la Ley 2094 de 2021, estableció:

ARTÍCULO 1°. Modifícase el artículo 2° de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:
Artículo 2°. Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones de la Procuraduría General de la Nación e independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley.

Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y producto de las funciones que se le reconocen a la Procuraduría General de la Nación serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en los términos establecidos en esta Ley.

Para los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción se supeditará a lo que decida la autoridad judicial.

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.

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.

La competencia de la Procuraduría General de la Nación es privativa para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular y de sus propios servidores, salvo los que tengan fuero especial y el régimen ético disciplinario en el ejercicio de la función de conformidad con el artículo 185 de la Constitución Política.

³¹ Ley 1952 de 2019 «Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.».

La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.

De esta manera, se reitera³² que la potestad disciplinaria está en cabeza del Estado y se ejerce de la siguiente manera:

- i) Por parte de las oficinas, grupos o unidades de control disciplinario de las ramas, entidades, órganos y organismos del Estado, respecto de los servidores públicos de cada entidad.
- ii) En cabeza de la Procuraduría General de la Nación, bien sea para el ejercicio del poder disciplinario preferente, o para conocer de los asuntos sobre los cuales se le otorgó competencia privativa (funcionarios de elección popular y sus propios servidores, entre otros, con las excepciones que trae la Constitución y la ley) y todas aquellas ejercidas en virtud de la cláusula general de competencia en materia disciplinaria, contenidas en el artículo 118, 275, 277 y 278 de la Constitución Política.
- iii) Por parte de las personerías municipales y distritales, a las que la ley otorga, igualmente, un poder disciplinario preferente, para investigar a los servidores públicos de los respectivos municipios y distritos.
- iv) Por parte de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de las comisiones seccionales, sobre los asuntos disciplinarios de los funcionarios y empleados judiciales, en el ejercicio de su profesión.
- v) Por parte de algunas otras entidades públicas, a las que la ley ha dotado de la potestad disciplinaria sobre ciertos grupos de servidores públicos o de particulares en ejercicio de funciones públicas, como la Superintendencia de Notariado y Registro o la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC).

5.2. El factor subjetivo como determinante de la competencia en el campo disciplinario. Énfasis en el particular disciplinable. Reiteración³³.

En materia disciplinaria, la competencia es entendida como la atribución legítima conferida a una autoridad para el conocimiento y decisión de un asunto. Esta se asigna, según el artículo 91 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 13 de la Ley 2094 de 2021, con fundamento en los factores o criterios siguientes: la

³² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 4 de mayo de 2022, radicado núm. 11001-03-06-000-2021-00081-00.

³³ Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 23 de octubre de 2024. Radicación número 11001-03-06-000-2024-0018100.

calidad del sujeto disciplinable (factor personal o subjetivo), la naturaleza del hecho (factor objetivo o material), el territorio o lugar donde ocurrió la presunta falta (factor territorial), la instancia en la cual actúa el operador disciplinario (factor funcional) y el factor de conexidad.

En relación con el sujeto disciplinable, el artículo 2° de la citada ley establece:

ARTÍCULO 2. Titularidad de la potestad disciplinaria. funciones jurisdiccionales³⁴ de la Procuraduría General de la Nación independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales³⁵ para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley.

Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y producto de las funciones jurisdiccionales³⁶ que se le reconocen a la Procuraduría a General de la Nación serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso -administrativo, en los términos establecidos en esta Ley.

Para los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción se supeditarán a lo que decida la autoridad judicial.

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.

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 y permanente.

La competencia de la Procuraduría General de la Nación es privativa para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular y de sus propios servidores, salvo los que tengan fuero especial y el régimen ético

³⁴ La expresión resaltada fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-030 de 2023

³⁵ *ibidem*

³⁶ *ibidem*

disciplinario en el ejercicio de la función de conformidad con el artículo 185 de la Constitución Política.³⁷

La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.

De lo anterior, surgen diversas reglas de competencia, a saber:

i) A la Procuraduría General de la Nación le corresponde la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas;

ii) Les 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, sin perjuicio del poder preferente que ostenta la Procuraduría General de la Nación y las personerías distritales y municipales; y

iii) La Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial tienen a cargo la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación.

Por su parte, el artículo 70³⁸ de la Ley 1952 de 2019 establece que quienes ejercen funciones públicas de manera permanente o transitoria, administran recursos públicos, cumplen labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales o se desempeñan como auxiliares, aun cuando sean particulares, están sometidos al régimen disciplinario de los servidores públicos.

³⁷ Mediante Sentencia 030 de 2023, Corte Constitucional, el texto subrayado declarado EXEQUIBLES CONDICIONALMENTE en el entendido de que la determinación de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, corresponderá al juez contencioso administrativo.

³⁸ ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso.

Agrega la misma norma, que «se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado».

Adicionalmente, el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019 dispone que la Procuraduría General de la Nación es la autoridad competente para disciplinar a los particulares disciplinables, esto es, como se explicó en precedencia, a aquellas personas que, sin tener la calidad de servidor del Estado, en las diferentes categorías previstas por la ley, desempeñan funciones públicas:

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 determinará conforme a las reglas de competencia para los primeros [...]. [Se destaca].

Como se aprecia, los criterios que tiene en cuenta el Código General Disciplinario para atribuir la competencia, por el factor subjetivo, son: i) la calidad de servidor público o el particular en ejercicio de funciones públicas que tenga el presunto infractor; ii) el cargo que ocupa u ocupó el servidor público, o la función que cumple o cumplió el particular investido de funciones públicas; y iii) la rama, el órgano, la entidad o el organismo para la cual trabaja o trabajó el servidor, o para el cual presta o prestó sus servicios el particular .

5.3 Contratos de prestación de servicios y ejercicio de funciones públicas. Reiteración³⁹

En primera instancia, es importante poner de presente la noción concebida en el artículo 32 numeral 3° de la Ley 80 de 1993, Estatuto de la Contratación Pública, sobre los contratos de prestación de servicios, así:

³⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil: i) Decisión del 22 de marzo de 2017, radicado núm. 11001-03-06-000-2016-00191-00)

Artículo 32. Contrato de prestación de servicios. Son contratos de prestación de servicios los que celebran las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos solo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. (Subrayas fuera del texto)

Como ha tenido oportunidad la Sala de analizarlo en concepto del 4 de noviembre de 2004 con radicación 2004-01592-01⁴⁰, el referido contrato tiene como finalidad colaborar con las entidades estatales en el cumplimiento de tareas relacionadas con la administración o funcionamiento de las mismas, sin que ello implique, necesariamente, el ejercicio de funciones públicas por parte de los particulares contratados, pues de lo que se trata es de suplir las necesidades de personal, bien porque no es suficiente o bien porque se requieren especiales conocimientos con los cuales no cuenta la entidad⁴¹.

En concepto del 19 de noviembre de 2015, con radicación 2014-00011-0020⁴², la Sala resaltó que cuando las actividades de las entidades no puedan realizarse por el personal de planta o se requiera de conocimientos especializados, [...] «ambas exigencias suponen que la contratación de este tipo de servicios busca complementar y apoyar la actividad de una dependencia y de los servidores públicos a ella adscritos, en aras de la realización de los fines estatales y de los principios que rigen la función pública».

En el precitado concepto, la Sala concluyó que se trataba de particulares que se vinculaban a la administración pública para apoyarla en el ejercicio de sus funciones y no para asumir la prestación de las mismas.

Siguiendo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Sección Tercera, mediante Sentencia del 2 de diciembre de 2013, se refirió al presente tema en los siguientes términos⁴³:

93.- Se puede afirmar, sin lugar a mayor dubitación, que la realidad material de las expresiones legales "...para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión..." engloba necesariamente una misma sustancia jurídica: la del contrato de prestación de servicios definido en el artículo 32 No 3 de la ley 80 de 1993 y que no es otro que aquel que tiene por objeto apoyar la gestión de la entidad requirente en relación con su funcionamiento o el desarrollo de actividades relacionadas con la administración de la misma, que en esencia no implican en manera alguna el

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 4 de noviembre de 2004. Rad. No. 2004-01592-01.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 19 de noviembre de 2015. Rad. No. 2014-00011-00.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia Rad. No. 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719) 2 de diciembre de 2013.

ejercicio de funciones públicas administrativas. [...] 94.- En realidad se trata de contratos a través de los cuales, de una u otra manera, se fortalece la gestión administrativa y el funcionamiento de las entidades públicas, dando el soporte o el acompañamiento necesario y requerido para el cumplimiento de sus propósitos y finalidades cuando estas por sí solas, y a través de sus medios y mecanismos ordinarios, no los pueden satisfacer; o la complejidad de las actividades administrativas o del funcionamiento de la entidad pública son de características tan especiales, o de una complejidad tal, que reclaman conocimientos especializados que no se pueden obtener por los medios y mecanismos normales que la ley le concede a las entidades estatales. [...]

Adicional a ello, la Sección Tercera destacó que estos contratos ya habían sido objeto de análisis por parte del Consejo de Estado al pronunciarse sobre la legalidad del artículo 13 del Decreto 2170 de 2002, y que esta Corporación había sentado su precedente vinculante, según el cual, tanto los contratos que tengan por objeto «la prestación de servicios profesionales» como los tienen como objeto el «apoyo a la gestión», son componentes específicos del género «prestación de servicios» regulado en la Ley 80 de 1993.

Para concluir, cabe señalar que la Sentencia C-037 de 2003 de la Corte Constitucional⁴⁴ hizo un repaso de las distintas etapas normativas y jurisprudenciales sobre la responsabilidad disciplinaria de los particulares contratistas y declaró exequible la expresión «particulares... que ejerzan funciones públicas, en lo que tienen que ver con estas...», siempre que se entienda «...que el particular que preste un servicio público, solo es disciplinable cuando ejerza una función pública que implique la manifestación de las potestades inherentes al Estado, y éstas sean asignadas explícitamente por el Legislador».

Así mismo, este alto tribunal en la sentencia C-094 de 2003, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que establecía que constituía falta gravísima, la siguiente: «Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales», la corporación puntualizó:

De este modo, el marco de configuración de la falta disciplinaria que ocupa la atención de la Corte no está determinado por todo el ámbito de los contratos de prestación de servicios sino únicamente por aquellos cuyo objeto involucre el cumplimiento de funciones públicas o administrativas, es decir, ejercicio de potestad pública o autoridad estatal.

Más adelante, en el mismo fallo, el alto tribunal precisó lo siguiente:

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2003 del 28 de enero de 2003.

Esta distinción es muy importante en cuanto determina el alcance de la prohibición contenida en la regla de derecho demandada pues, como lo precisó la Corte en la Sentencia C-037-03, *“ha de tenerse en cuenta el caso de aquellas personas que contratan con el Estado pero sin asumir el ejercicio de funciones públicas, dado que solamente en determinados casos la ejecución de un contrato implica su ejercicio en cuanto se asuman prerrogativas propias del poder público”*. Esto por cuanto *“El servicio público se manifiesta esencialmente en prestaciones a los particulares”*, en tanto que *“La función pública se manifiesta, a través de otros mecanismos que requieren de las potestades públicas y que significan en general ejercicio de la autoridad inherente del Estado”*. De ahí que *“Solamente en el caso de que la prestación haga necesario el ejercicio por parte de ese particular de potestades inherentes al Estado, como por ejemplo, señalamiento de conductas, ejercicio de coerción, expedición de actos unilaterales, podrá considerarse que éste cumple en lo que se refiere a dichas potestades una función pública”*.

5.4. Funciones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de las comisiones seccionales, frente a los abogados en ejercicio. Reiteración⁴⁵

El artículo 256 de la Constitución Política consagró, entre las atribuciones iniciales 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.

[...] [Negrillas fuera del texto original].

En vigencia de las normas citadas, los procesos disciplinarios en contra de los abogados en el ejercicio correspondían entonces, al Consejo Superior de la Judicatura y a los consejos seccionales.

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 y se continuó con la tradición tendiente a que los abogados en ejercicio fueran investigados disciplinariamente por la ahora Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales.

Ahora bien, sobre la entrada en vigencia de tales cambios, es importante recordar 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

⁴⁵ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Rad. 11001-03-06-000-2024-000042-00 del 22 de abril de 2024.

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.

Con respecto a las funciones asignadas a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las seccionales, el artículo 257A de la Carta Política dispuso, 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.

[...]

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. [...] [Resalta la Sala]⁴⁶

⁴⁶ 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.

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 abogados en ejercicio de su profesión**. Adicionalmente, la citada norma constitucional 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 oportunidades⁴⁷, en la actualidad y desde que empezó 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**.

En síntesis y 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.

[...]

Así, el artículo 19 del Código Disciplinario del Abogado, Ley 1123 de 2007, expresamente establece que son destinatarios de ese código los «abogados en ejercicio de su profesión que cumplan con la misión de asesorar, patrocinar y asistir a las personas naturales o jurídicas, tanto de derecho privado como de derecho público» y los «abogados que desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio». [Énfasis de la Sala].

También señala la misma Ley, que le compete a las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura, hoy Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, el conocimiento de los procesos disciplinarios «contra los **abogados** por faltas cometidas en el territorio de su jurisdicción». (Art. 60).

⁴⁷ Entre otras, en la Decisión del 13 de diciembre de 2022, rad. núm. 11001-03-06-000-2022-00260.

5.5. Competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar a particulares que ejercen funciones públicas. Reiteración⁴⁸

El artículo 92 de la Ley 1952 de 2022, Código General Disciplinario, señaló, en cuanto al régimen disciplinario aplicable a los particulares que ejercen funciones públicas, lo siguiente:

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 determinará conforme a las reglas de competencia para los primeros.

Las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con todas las garantías del proceso disciplinario, para lo cual deberán contar con la infraestructura necesaria para su observancia.

En el evento en que las garantías de instrucción y juzgamiento no se puedan satisfacer el conocimiento del asunto, será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable. [Énfasis de la Sala]

Como se observa, esta norma dispone que le corresponde a la Procuraduría General de la Nación y a las personerías, investigar a los particulares disciplinables de acuerdo con los términos del Código General Disciplinario. Así las cosas, el artículo 70 de la Ley 1952 de 2019 señala:

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.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 5 de diciembre de 2023, expediente núm. 11001-03-06-000-2024-00042-00.

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Administrar recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso. [Énfasis fuera de original].

De acuerdo con las disposiciones transcritas, es dable concluir que son sujetos disciplinables, por el régimen contenido en el Código General Disciplinario, los particulares que ejerzan funciones públicas.

Así las cosas, es posible 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 95 de la Ley 1952 de 2019;

ARTÍCULO 95. Competencia de la Procuraduría General de la Nación y las Personerías. Los procesos disciplinarios que adelante la Procuraduría General de la Nación y las personerías distritales y municipales se tramitarán de conformidad con las competencias establecidas en la ley que determina su estructura y funcionamiento y resoluciones que la desarrollen, con observancia del procedimiento establecido en este código.

5.6. El principio de *non bis in ídem* y la situación disciplinaria de los contratistas de prestación de servicios. Reiteración⁴⁹.

El artículo 19 de la Ley 1123 de 2007 (Código Disciplinario del Abogado) reza lo siguiente, sobre los abogados que desempeñen funciones públicas y su calidad de sujetos disciplinables:

Artículo 19. Destinatarios. Son destinatarios de este código los **abogados en ejercicio de su profesión que cumplan con la misión de asesorar**, patrocinar y

⁴⁹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil Conflicto Administrativo de Competencias Administrativas Rad. 11001-03-06-000-2024-00042-00 del 22 de abril de 2024.

asistir a las personas naturales o **jurídicas**, tanto de derecho privado como **de derecho público**, en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas así se encuentren excluidos o suspendidos del ejercicio de la profesión y quienes actúen con licencia provisional.

Se entienden cobijados bajo este régimen los abogados que desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio, así como los curadores ad litem. Igualmente, lo serán los abogados que en representación de una firma o asociación de abogados suscriban contratos de prestación de servicios profesionales a cualquier título. [Énfasis fuera del original]

La expresión resaltada en el artículo 19 previamente citado, fue acusada en su momento de inconstitucional, como lo reseña la Sentencia C-899 de 2011 de la Corte Constitucional, por ser presuntamente contraria al numeral 6° del artículo 277 de la Constitución Política, teniendo en cuenta que con ella se colocaba aparentemente de manera indebida, «bajo este régimen, [a] los abogados que desempeñen funciones públicas, desconociendo...la competencia que tiene el Procurador General de la Nación para ejercer la vigilancia superior de la conducta de quienes cumplen funciones públicas».

A juicio del demandante, el Legislador no debió incluir en el régimen disciplinario de los abogados, a aquellos que cumplen funciones públicas, -como los defensores públicos-, porque constitucionalmente quien tiene la competencia para vigilar y sancionar la conducta de quienes desempeñan tales funciones es la Procuraduría General de la Nación y no los Consejos Seccionales ni el Superior de la Judicatura.

Por tanto, en un segundo cargo, alegó la trasgresión del principio constitucional del «non bis in ídem», establecido en el artículo 29 de la Carta Política, que prohíbe el doble juzgamiento por los mismos hechos, ya que desde su perspectiva, con dicha norma, los abogados con funciones públicas como los defensores públicos, podían ser investigados no sólo bajo el régimen de la Ley 1123 de 2007, -si incumplen su deber profesional-, sino también bajo lo enunciado por las normas disciplinarias, -por incumplir un deber funcional -, es decir, una doble investigación y una doble sanción por una misma conducta.

Al respecto, la Corte Constitucional, en un primer momento, señaló que uno de los elementos esenciales de la prohibición del *non bis in ídem*, conforme al artículo 29 constitucional, era el de no ser juzgado dos veces por un mismo hecho.

No obstante, aseguró que ese mismo hecho podía activar la iniciación de diversos procesos en los que se despliegue la actividad sancionatoria estatal con fines diferentes, por lo que estimó que no se vulnera el principio de *non bis in ídem*, cuando el proceso y la sanción a imponer, tienen una naturaleza y objetivos diversos. Así, señaló que para que se dé la aparente violación de este principio, se

requiere que en las actuaciones estatales se dé identidad de: i) motivos; ii) juicios; iii) hechos, iv) asunto v) objeto y vi) causa.

En lo concerniente específicamente a la norma acusada, esa Corporación considero que aceptar «que un abogado que practique la profesión y lo haga en desarrollo del vínculo subjetivo que tiene con el Estado, pueda ser sujeto pasible de investigaciones tanto por la Procuraduría General de la Nación y del consejo seccional y superior de la Judicatura, tampoco desconoce el principio del *non bis ídem* como lo afirma el actor, por cuanto no hay similitud en la naturaleza, objeto y la autoridad que conoce de las faltas que pueda cometer ese individuo». Según explica la providencia, que se cita en extenso por ser relevante⁵⁰:

Lo primero que debe advertir la Sala es que una es la naturaleza de la función que debe cumplir en el ámbito disciplinario la Procuraduría General de la Nación y otra muy diferente la que cumplen los consejos seccionales y superiores. En el primer caso, se busca la protección y el correcto funcionamiento de la función pública, razón por la que el servidor vinculado con el Estado para ejercer su profesión a través del litigio, el asesoramiento y la representación, entre otros, debe responder por la violación del deber funcional en los términos de la regulación que rige la conducta de los servidores públicos, Ley 734 de 2002.

En el segundo caso, se busca el correcto y adecuado ejercicio de la profesión de abogado como la observancia de los principios éticos que la rigen, en razón de las implicaciones que ésta tiene en el tráfico de las relaciones surgidas en la sociedad y su importancia para cumplir los fines asignados al Estado, entre ellos, la protección y promoción de los derechos fundamentales de los individuos, como lo indicó esta Corporación en la sentencia C-290 de 2008, en los siguientes términos:

[...]

De acuerdo con las premisas expuestas, y en la medida en que el ejercicio de la profesión de abogado se orienta a concretar importantes fines constitucionales, el incumplimiento de los principios éticos que informan la profesión implica también riesgos sociales que ameritan el control y la regulación legislativa, tanto más en cuanto tal intervención se encuentra explícitamente autorizada por la propia Carta Política en su artículo 26.

[...]

“El fundamento del control público al ejercicio de la profesión de abogado, se encuentra entonces en los artículos 26 y 95 de la Constitución Política, así como en los fines inherentes a la profesión, de acuerdo con las consideraciones precedentes. [Énfasis de la Sala].

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-899 de 2011

En ese orden, la posibilidad de investigar disciplinaria y éticamente a un servidor o particular que ejerza función pública cuando en desarrollo de ese vínculo ejerza plenamente su profesión de abogado, responde a objetivos diversos a los que tiene la autoridad que vigila la conducta de los abogados en ejercicio, hecho que impide afirmar que exista un desconocimiento de la prohibición de doble juzgamiento en los términos del artículo 29 constitucional y la jurisprudencia constitucional expuesta en el acápite 4.4. de esta providencia.

Se reitera, un mismo hecho puede originar varios procesos, lo importante es que éstos respondan a objetivos diversos. En el caso en estudio, esa exigencia se cumple, porque, por una parte, el proceso disciplinario busca proteger la función pública y los principios que la rigen, artículo 209 constitucional y, por la otra, el proceso ético propugna por el correcto desempeño de la profesión de abogado, cuyo fundamento se encuentra en los artículos 26 y 256, numeral 3 constitucional.

Igualmente, cada una de estas actuaciones responde a normativas diferentes y su imposición corresponde a autoridades con funciones constitucionalmente diversas. Por una parte, la Procuraduría General, que en virtud del artículo 277 numeral 6, ente al que se le asignó la vigilancia superior de la conducta oficial como la investigación y sanción de los servidores públicos por la infracción de los deberes funcionales y por otra, la de los consejos seccional y superior de la Judicatura, en los términos del artículo 256 numeral 3 de la Carta, que asigna a estos órganos colegiados la competencia para examinar y **sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión**.

Precisamente el inciso acusado del artículo 19 de la Ley 1123 de 2007 establece que los destinatarios de esa normativa son los abogados que ejerzan función pública, **pero sólo en lo relacionado con dicho ejercicio**, es decir, que la competencia de los consejos seccional y superior de la Judicatura frente a los servidores que deben ejercer su profesión, lo es por el desconocimiento de las normas de conducta que rigen esa especial actividad profesional y no por el ejercicio de la función pública, como parece lo entienden el demandante y el Procurador General de la Nación.

Para la Sala es claro que independientemente de la relación que una persona pueda tener con el Estado, bien como servidor público bien como particular en ejercicio de función administrativa y las responsabilidades que por esa especial sujeción puedan surgir, aquella **debe responder por la forma como ejerce su actividad profesional si ésta es la razón de su vínculo con el ente estatal**, no entenderlo así, sería entronizar un trato discriminatorio entre los individuos que ejercen una determinada profesión u oficio, en desmedro del derecho a la igualdad que consagra el artículo 13 constitucional, por cuanto algunos individuos por razón de su relación con el Estado y pese a estar desplegando o desarrollando su profesión, quedarían excluidos de ser investigados y sancionados por su incorrecto ejercicio. [Énfasis de la Sala].

Esa conclusión llevó a la Corte Constitucional a declarar exequible el aparte demandado del inciso segundo del artículo 19 de la Ley 1123 de 2007, que señala que «Se entienden cobijados bajo este régimen los abogados que desempeñen

funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio», pues «las sanciones que están llamados a imponer los consejos seccionales y superior de la Judicatura difieren en su naturaleza y objeto de las que debe imponer el Procurador General de la Nación, razón por la que una misma conducta puede dar origen a que se active la competencia de esos dos entes, sin que se desconozca la prohibición de doble juzgamiento que establece el artículo 29 Constitucional».

[...]

Situación que permite concluir que según la Corte Constitucional, el Legislador no desconoció el principio de *non bis ídem*, cuando consagró normativamente tanto la potestad disciplinaria de la Procuraduría para investigar a los defensores públicos en su calidad de particulares que cumplen funciones públicas, como la del Consejo Superior de la Judicatura – hoy la Comisión Nacional de Disciplina Judicial o sus seccionales-, para investigarlos por faltas en el ejercicio de la profesión de abogado, por no existir a juicio de esa Corporación, similitud alguna en la naturaleza, objeto y autoridad competente, en el conocimiento de las respectivas faltas.

Por tanto, en cada caso puntual deberá evaluarse la naturaleza y especificidad de la falta, para determinar cuál es la autoridad que en uno u otro caso es la competente para la correspondiente investigación disciplinaria, ya que se trata de objetos y faltas diversas, aunque pueda haber alguna, eventualmente, en la que ambas autoridades sean competentes para la investigación, según lo enunciado por la Corte, por no existir vulneración alguna al principio del *non bis in ídem*.

6. El caso concreto

Teniendo en cuenta que la señora Jenny Melina Ladino Grisales celebró el contrato de prestación de servicios núm. 01 del 14 de enero de 2020 con el municipio de Guática (Risaralda), en ejercicio de su profesión de abogada y conforme a los antecedentes que obran en el expediente, la Sala encuentra que la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Risaralda es la autoridad competente para conocer y asumir la investigación disciplinaria en contra de la mencionada togada para la época de los hechos, por el presunto incumplimiento de sus deberes profesionales, por las siguientes razones:

La Contraloría General de la República, a través de la Contraloría Delegada para el Sector Salud, mediante informe CRG-CDSSS núm. 73⁵¹ de diciembre de 2021, encontró, entre otros, los siguientes hallazgos con incidencia disciplinaria en la Auditoria de Cumplimiento realizada al municipio de Guática – Risaralda, en la cual se determinó:

⁵¹Consejo de Estado. Expediente electrónico SAMAI. Actuación núm. 11. Subcarpeta: A4E2D16BE02D5A09 2F7A861C9EA0D771 5A9A0F223702992A 6A5042FC4E0DEE15

- i) Se evidencia incumplimiento de la normatividad señalada y presuntamente de lo establecido en el Numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, ya que se encontró que la Alcaldía de Guática Risaralda suscribió el Contrato N°55 para la ejecución de las actividades del Plan de Intervenciones con la ESE Hospital Santa Ana de Guática, el 10 de junio 2020; lo que refleja falta de oportunidad en la contratación del PIC correspondiente a la vigencia 2020.
- ii) Se evidencia incumplimiento de la normatividad señalada y presuntamente de lo establecido en el Numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, ya que el Municipio de Guática, suscribió el Contrato N°55 para la ejecución de las actividades del Plan de Intervenciones con la ESE Hospital Santa Ana de Guática, el 10 de junio de 2020 y en su revisión se encontró que se ejecutaron actividades del Programa Ampliado de Inmunizaciones PAI, antes de la suscripción del contrato, las cuales fueron pagadas con cargo al Sistema General de Participaciones- Salud Pública Colectiva [...].
- iii) Se determinó incumplimiento de la normatividad en cita, ya que de los estudios previos y el Contrato No. 55 suscrito entre la Alcaldía y la ESE Hospital Santa Ana de Guática, con el objeto de prestar los servicios de apoyo, para desarrollar y ejecutar acciones Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas; carecen de la valoración económica de las actividades contratadas, que permitan cuantificar las actividades contratadas y realizar los pagos parciales, de acuerdo a las actividades ejecutadas.

Según lo descrito en el informe de auditoría, la señora Jenny Melina Ladino Grisales, contratista del municipio de Guática, Risaralda, realizó la revisión legal de los estudios previos y de la Resolución 166 del 9 de junio de 2020 por la cual se justificó el proceso de contratación directa del Contrato No. 055-2020 suscrito entre la Alcaldía y la ESE Hospital Santa Ana de Guática, en los cuales aparece, al final de los documentos, la firma de la contratista como constancia de su revisión legal.

La contratación de la señora Jenny Melina Ladino Grisales tenía como objeto contractual «Prestar sus servicios como abogada externa en materia legal y representación judicial y extrajudicial al municipio de Guática» lo cual la habilitaba para actuar dentro del proceso contractual para que las actuaciones del municipio estuviesen ajustadas a la Constitución y a la ley; sin embargo, en el citado proceso la Contraloría Delegada para el Sector Salud encontró los hallazgos mencionados, los cuales podrían desconocer el correcto y adecuado ejercicio de la profesión de abogada, que pueden constituir una presunta falta disciplinaria, de conformidad con lo señalado en los artículos 19 y 28 numeral 1º de la Ley 1123 de 2007.

De esta manera, como las presuntas conductas de carácter disciplinario las pudo haber cometido en el cumplimiento del ejercicio profesional como **abogada asesora** en el proceso contractual que culminó con la celebración del contrato 055 de 2020, así como la extemporaneidad en la celebración del contrato del Plan de Intervenciones, al haber sido suscrito hasta el 10 de junio de 2020 y por, al parecer,

haberse permitido la ejecución de actividades del PAI y el pago de las mismas sin la existencia previa del contrato, que es lo que se cuestiona en esta oportunidad, a juicio de la Sala de Consulta y Servicio Civil corresponde a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus seccionales la competencia para investigar y sancionar disciplinariamente a la **abogada Jenny Melina Ladino, ejercicio de su profesión**, en virtud de lo dispuesto en el artículo 257A de la Constitución Política. Circunstancia que, ante la especialidad de la gestión que se considera omitida – ejercicio del derecho y de la labor de abogado-, exige que la Sala se decante por la aplicación, para este caso, de la Ley 1123 de 2007, que por su especialidad aplica plenamente a la circunstancia propuesta en este conflicto.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que, en este caso, la abogada es sujeto disciplinable dentro la órbita de competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus respectivas seccionales, pues en el marco del ejercicio de su profesión como abogada, pudo haber incurrido en faltas disciplinarias, las cuales tienen que ver con el incumplimiento del deber de observar la Constitución y la ley en el ejercicio de su profesión (art. 28 de la Ley 1123 de 2007), al presuntamente no verificar que el proceso contractual que culminó con la celebración del contrato núm. 055 de 2020 que revisó y avaló tuviese la cuantificación económica de las actividades, el haberse celebrado el contrato 055 de 2020, presuntamente, de manera tardía, así como por, presuntamente, haber permitido la ejecución y pago de actividades sin contar con el contrato previo.

Una conclusión que, además, se desprende de lo enunciado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-899 de 2011, previamente reseñada, es que si bien, esa Corporación estima que en ciertos casos ante la diversa naturaleza de las faltas a investigar, tanto la Procuraduría como la Comisión pueden tener competencia para iniciar el proceso disciplinario que corresponda según sus atribuciones propias, en este caso, es claro que el debate disciplinario que aquí se plantea, gira, específicamente, sobre la forma en la que la abogada en mención ejerce su actividad profesional.

Por tanto, debe aplicarse, en esta oportunidad, el artículo 19 del Código Disciplinario del Abogado, Ley 1123 de 2007, que establece que **los abogados en ejercicio de su profesión** que cumplan con la misión de **asesorar o asistir**, entre otros, a **personas jurídicas de derecho público**, son destinatarios de este código.

Así, la Sala declarará competente a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Risaralda, para continuar conociendo el proceso disciplinario en comento, pues a ella corresponde investigar a los abogados en ejercicio de su profesión.

De otro lado, como el actuar de la señora Jenny Melina Ladino también podría implicar el posible incumplimiento del objeto y/o de las obligaciones surgidas del contrato 001 de 2020, suscrito con el municipio de Guática, de conformidad con el

artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley 1882 de 2018, se expedirán copias de la presente actuación al alcalde municipal de Guática (Risaralda), para que, advirtiendo del respeto por su autonomía, evalúe y verifique el cumplimiento del objeto contractual y de las obligaciones pactadas en el mencionado contrato de prestación de servicios y adopte las medidas a que hubiere lugar, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 80 de 1993 y 1474 de 2011 y demás normas pertinentes.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Risaralda, para adelantar la actuación disciplinaria contra la abogada en ejercicio, señora Jenny Melina Ladino Grisales, en su calidad de asesora jurídica externa de la alcaldía del municipio de Guática, Risaralda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: ENVIAR el expediente a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Risaralda, para efectos de lo dispuesto en el numeral anterior.

TERCERO. EXHORTAR a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Risaralda para que comunique el presente asunto a la señora Jenny Melina Ladino Grisales en la etapa procesal disciplinaria que corresponda, en atención a la reserva de las actuaciones disciplinarias.

CUARTO: EXPEDIR, a través de la Secretaría, copias de la presente actuación al municipio de Guática, para que, a través del secretario de servicios Administrativos y de Contratación, encargado de la supervisión del Contrato de Prestación de Servicios núm. 001 de 2020, evalúe y verifique, con fundamento en el resultado del informe de la Auditoría de Cumplimiento CGR-CDSSS núm. 073 de diciembre de 2021 realizada en el municipio de Guática – Risaralda, el cumplimiento del objeto contractual y sus obligaciones y adopte las medidas a que hubiere lugar, de acuerdo con la normas pertinentes y con garantía del derecho al debido proceso.

QUINTO: COMUNICAR, a través de la Secretaría, esta decisión Procuraduría General de la Nación, a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Pereira, a la Comisión de Disciplina Judicial de Risaralda y a la Procuraduría Regional de Instrucción de Risaralda y al municipio de Guática – Risaralda.

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

SÉPTIMO: 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 (CPACA), modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021.

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Presidenta de la Sala (e)

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado
Ausente en comisión

JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ
Consejero de Estado

JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado

LEIDI CAROLINA HUASCA ARANA
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.