

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia de Notariado y Registro / SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL – Elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencias administrativas / DESISTIMIENTO EXPRESO DE LA PETICIÓN – Noción / AUTORIDAD COMPETENTE PARA RESOLVER DE FONDO LA SOLICITUD DE DECLARATORIA DE LA PRESCRIPCIÓN DE UNA SANCIÓN DISCIPLINARIA IMPUESTA A UN NOTARIO

[L]a Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber: i) Que el conflicto surja en desarrollo o en relación con el cumplimiento de la función administrativa; ii) que se trate de una actuación o asunto de carácter particular y concreto; iii) que, simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen la competencia para conocer de dicha actuación o asunto, y iv) que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional; o si las dos autoridades son del orden territorial, que no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo. (...) [E]l desistimiento expreso de la petición es una facultad que la ley otorga al solicitante. En el evento de que este la ejerza, la Administración no puede seguir adelante con la actuación, a menos que lo considere necesario, por razones de interés público, que debe explicar mediante una resolución motivada, lo cual no ha ocurrido en el presente caso. Por esta razón, la Sala entiende que la petición de reconocimiento de la pérdida de fuerza ejecutoria no se encuentra vigente, por lo que centrará su estudio en la solicitud del 23 de julio de 2018, por medio de la cual solicitó que se declarara la prescripción de la sanción disciplinaria, y que, en consecuencia, se le reitengraran sus derechos. (...) En el presente conflicto de competencias administrativas, le corresponde a la Sala definir la autoridad competente para resolver de fondo la solicitud presentada por el señor (...) el 23 de julio de 2018, mediante la cual pidió la declaratoria o reconocimiento de la prescripción de la sanción disciplinaria que le fue impuesta el 17 de mayo de 2012, en su calidad de notario único del Líbano (Tolima), por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, modificada por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación el 28 de febrero de 2013, y el consecuente reintegro de derechos.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 112 NUMERAL 10 / LEY 1755 DE 2015 – ARTÍCULO 1 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 18

NOTARIOS – Naturaleza jurídica / ACTIVIDAD EJERCIDA POR LOS NOTARIOS – Descentralización por colaboración / PROCESOS DISCIPLINARIOS EN CONTRA DE NOTARIOS – Competencia

La naturaleza jurídica de los notarios y la actividad que realizan han sido asuntos discutidos por la jurisprudencia durante décadas, y sobre estos aspectos no existe aún un consenso absoluto. Sin embargo, puede decirse que, en los últimos lustros, especialmente después de la Constitución de 1991, la jurisprudencia (sobre todo de la Corte Constitucional) ha manifestado, de forma reiterada y mayoritaria, que los notarios son particulares que prestan un servicio público y cumplen, además, una función pública (la denominada función «fedante o fedataria»), mediante una especie de delegación efectuada por el Estado, que se ha denominado «descentralización por colaboración». (...) [E]l Decreto Ley 960, en el Título VI, dispuso, en principio, que el conocimiento de los asuntos disciplinarios de los notarios le correspondía al Ministerio de Justicia, por medio de la Superintendencia de Notariado y Registro (...). Luego, la Ley 588 de 2000, en el

artículo 8, señaló que el régimen disciplinario aplicable a los notarios era el previsto en el Decreto Ley 960 de 1970, pero «con estricta observancia de los principios rectores y del procedimiento señalado en la Ley 200 de 1995, Código Único Disciplinario». Posteriormente, se expidió la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), actualmente vigente, que establece, en su artículo 25, como destinatarios de la ley disciplinaria, a «los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53» del mismo código. En cuanto a la función notarial, la misma Ley 734 de 2002, en el artículo 58, extiende la aplicación del régimen especial de los particulares a los notarios (...). Destaca la Sala que la Ley 734 de 2002 contiene el régimen disciplinario aplicable a los notarios, en la medida en que no contravenga las disposiciones especiales que regulan la actividad de dichos particulares en ejercicio de funciones públicas. De esta manera, es viable decir que dicho régimen está conformado, tanto por las normas especiales previstas en el «Estatuto de Notariado» y en los demás decretos y leyes que lo complementan y reglamentan, como por las disposiciones del Código Disciplinario Único. De hecho, en cuanto a los deberes y prohibiciones de los notarios, el citado código, en el artículo 62, numeral 4º, remite expresamente a las normas que regulan, de manera especial, la función notarial. (...) Uno de los aspectos en los que resulta diferente el régimen disciplinario de los notarios del aplicable, en general, a los particulares que ejercen funciones públicas, es el atinente a la competencia, pues, en el caso de los notarios públicos, la competencia recae, por regla general, en la Superintendencia de Notariado y Registro, a menos que la Procuraduría General de la Nación decida investigarlos, en desarrollo de su poder disciplinario preferente. En cambio, en relación con los otros particulares disciplinables, la competencia está asignada por la ley a la Procuraduría, en forma directa y exclusiva, lo que no permite que esta haga uso de su potestad preferente.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 131 / DECRETO LEY 960 DE 1970 – ARTÍCULO 209 / LEY 588 DE 2000 / DECRETO 1069 DE 2015 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 25 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 53 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 58 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 52 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 59 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 62 NUMERAL 4 / LEY 588 DE 2000 – ARTÍCULO 8 / DECRETO 2148 DE 1983

NOTA DE RELATORÍA: Sobre las características de la función notarial, ver: Corte Constitucional, sentencia C-863 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el régimen disciplinario de los notarios, ver: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 14 de noviembre de 2013, Rad. 11001-03-25-000-2011-00683-00(2638-11), C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez

POTESTAD DISCIPLINARIA DEL ESTADO – Noción / CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO – Ejercido por las oficinas de control interno disciplinario / CONTROL DISCIPLINARIO EXTERNO – Ejercido por la Procuraduría General de la Nación

La potestad disciplinaria del Estado sobre los servidores públicos está justificada en la necesidad de garantizar que tales empleados y trabajadores, en el ejercicio de sus funciones, respeten y apliquen los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, que guían la función administrativa. En este contexto, el control disciplinario es un presupuesto que garantiza el buen nombre y la eficiencia de la Administración Pública, y el ejercicio de la función pública en beneficio de la comunidad y como protección de los

derechos y libertades de los asociados. De acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Ley 734 de 2002, el control disciplinario se ejerce en un nivel interno y otro externo. El primero está a cargo de las oficinas de control disciplinario interno de las entidades y organismos del Estado, y el segundo está en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, en virtud de la cláusula general de competencia y el poder preferente asignado por la Constitución Política de 1991.

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 1 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 2

PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – Noción

[E]l poder preferente de la Procuraduría General de la Nación la faculta para adelantar actuaciones disciplinarias contra cualquier servidor público, sin consideración a su jerarquía (siempre que no se trate de un funcionario aforado constitucionalmente), cuando lo considere conveniente o necesario, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que deben observarse en el ejercicio de la función pública. Sobre el poder preferente, el Consejo de Estado lo ha definido «como la facultad de ejercer el control disciplinario que prima o desplaza la competencia interna de cada entidad, para avocar el conocimiento, en cualquiera de las etapas de la actuación, indagación o investigación, comprendiendo también el ejercicio del poder sancionatorio». Como lo ha dicho en diversas oportunidades esta Sala, el carácter preferente del poder atribuido a la Procuraduría General de la Nación, desplaza al servidor que inicia o adelanta una investigación disciplinaria, pero su ejercicio no es obligatorio ni exclusivo, pues al incluir la norma constitucional el vocablo «podrá», advierte que se trata de una atribución facultativa.

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 277 INCISO 6 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 3

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la definición del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación, ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de mayo de 2019, Rad. 11001-03-25-000-2011-00371-00, C.P. César Palomino Cortés

POTESTAD DISCIPLINARIA – Como forma de expresión del poder sancionador del Estado (*ius puniendi*) / SANCIÓN DISCIPLINARIA – Función preventiva y correctiva / ACCIÓN DISCIPLINARIA – Ejercicio por parte de la Procuraduría General de la Nación / PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA – Término / DESTITUCIÓN COMO SANCIÓN DISCIPLINARIA – Definición y deber de expedición de un acto administrativo de ejecución / EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA CONTRA SERVIDORES DE CARRERA – Autoridades competentes

[U]na de las modalidades en las que se expresa el poder sancionador del Estado (*ius puniendi*) es la potestad disciplinaria, cuya concepción misma implica que su ejercicio «debe estar orientado a garantizar la materialización de los principios propios del Estado Social de Derecho, el respeto por los derechos y garantías fundamentales, y el logro de los fines esenciales del Estado que establece la Carta Política». Es por ello que, iniciada la actuación disciplinaria, en cualquiera de los niveles mencionados, interno o externo, el titular de la acción debe impulsar de

manera eficiente y oficiosa la investigación, y propender por el cumplimiento de los principios fundamentales previstos en la Constitución, entre los cuales se encuentra el del debido proceso, aplicable tanto a las actuaciones judiciales como a las administrativas. (...) Sobre la sanción disciplinaria, en primer lugar, se debe decir que la Ley 734 de 2002, en el artículo 16, señala que la misma cumple una función «preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública». Cuando se trata del ejercicio de la acción disciplinaria por parte de la Procuraduría, es este el órgano de control que debe imponer la sanción, al tenor de lo dispuesto por la Constitución (artículo 277-6) y la ley, una vez que haya establecido la existencia de una infracción disciplinaria y la responsabilidad del involucrado, mediante un acto administrativo que debe ser expedido dentro de los cinco años siguientes a la comisión de la falta, conforme a lo previsto en artículo 30 de la Ley 734 de 2002, so pena de que prescriba la acción. Ahora bien, impuesta la sanción por la autoridad competente, procede su cumplimiento, una vez el fallo adquiera firmeza. Si la sanción impuesta es la de destitución (como sucede en el presente asunto), que implica «la terminación de la relación del servidor público con la administración» (artículo 45 de la Ley 734 de 2002), el nominador debe expedir el respectivo acto de ejecución, dentro de los diez días siguientes al recibo de la solicitud por parte de la Procuraduría. Asimismo, el artículo 172 de la Ley 734 de 2002, que menciona los funcionarios competentes para ejecutar las sanciones, le otorga la facultad a los nominadores para hacer efectivas las que se impongan contra los servidores de carrera.

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 20 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 16 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 277 NUMERAL 6 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 30 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 45 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 172

RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS NOTARIOS / EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS IMPUESTAS CONTRA NOTARIOS – Autoridad competente

Resta aclarar solamente que, si bien los notarios son particulares que ejercen permanentemente funciones públicas, y no servidores públicos, son particulares sujetos a un régimen legal especial, que incluye, entre otros aspectos, su adscripción a una carrera administrativa y el hecho de que, para ejercer sus funciones, deben ser nombrados por la autoridad administrativa competente. En esa medida, la ejecución de las sanciones disciplinarias que les sean impuestas, al menos, las de suspensión y destitución, no pueden ser ejecutadas por la Procuraduría General de la Nación, como lo ordena el Código Disciplinario Único, para el caso de los demás particulares que sean disciplinables bajo este régimen (artículo 172, numeral 7° del CDU), sino por el respectivo nominador, es decir, por la autoridad administrativa que sea responsable de su nombramiento y retiro (temporal o definitivo). Así, el régimen especial de los notarios impone, por lo tanto, una excepción a la regla general prevista en la Ley 734 de 2002, sobre la competencia para ejecutar las sanciones disciplinarias impuestas a los particulares que ejercen funciones públicas. (...) A este respecto, debe recordarse que el Decreto Ley 960 de 1970 señala quiénes son las autoridades nominadoras de los notarios públicos, lo que depende de la categoría a la que pertenece la respectiva notaría. En cuanto a las notarías de primera categoría, el nominador es el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho, como lo dispone el artículo 161 del mencionado decreto. Lo explicado hasta aquí permite inferir que, en el evento de que se imponga a un notario de primera categoría una

sanción de destitución o de suspensión, ya sea por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro (su juez natural), o de la Procuraduría General de la Nación, la autoridad competente para ejecutar la sanción, esto es, para cumplirla y hacerla cumplir, es el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho, como este mismo organismo lo ha reconocido expresamente, en el curso del presente conflicto. Tal sanción no podría ser ejecutada por la Procuraduría ni por la Superintendencia, pues ninguna de ellas tiene la calidad de nominador de los notarios públicos, de tal manera que no pueden removerlos directamente de sus cargos, en forma definitiva o transitoria, ni designar a sus remplazos.

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 172 / DECRETO LEY 960 DE 1970 – ARTÍCULO 161

PRESCRIPCIÓN – Clases / PRESCRIPCIÓN COMO MODO DE EXTINCIÓN DE LAS OBLIGACIONES – Noción / PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA DE LAS OBLIGACIONES / DECLARACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN POR PARTE DE LA AUTORIDAD COMPETENTE – No es constitutiva del derecho

Sobre la naturaleza jurídica y las características de la prescripción, esta Sala, en otra oportunidad, se refirió a esta figura como una institución que proviene del derecho civil, dentro del cual se conciben dos tipos fundamentales: i) la prescripción extintiva de las obligaciones y los derechos personales correlativos, y ii) la prescripción adquisitiva del derecho de dominio, llamada también «usucapión». Para efectos de este conflicto, vale la pena precisar, sobre la primera clase de prescripción, que se encuentra regulada en el artículo 1625 del Código Civil, numeral 10°, como una de las formas o modos de extinción de las obligaciones. Adicionalmente, en relación con esta figura, el artículo 2535 ibidem dispone: «La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones. Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible». Lo dispuesto en la norma anterior no significa, sin embargo, que la prescripción, en materia civil, exija solamente el paso del tiempo, pues requiere, además, por una parte, la pasividad o inactividad del acreedor en el ejercicio de las facultades y acciones que la ley le otorga, para hacer efectivo su derecho, y, por la otra, que la prescripción no sea interrumpida por alguna de las causales establecidas en la ley, ni renunciada por el que se beneficia de ella. Por otra parte, para que la prescripción opere efectivamente como medio de extinción o de adquisición de derechos, según el caso, debe ser declarada o, al menos, reconocida por la autoridad competente, en el proceso judicial o administrativo correspondiente. De lo contrario, no podría trascender de la simple discusión o controversia que pudiera surgir, sobre este punto, entre el deudor y el acreedor. No obstante, es importante aclarar que lo anterior no implica que la prescripción ocurra cuando la autoridad competente la declare o reconozca, sino en el momento en que confluyen, en la realidad material, las condiciones sustanciales establecidas por la ley para que dicho fenómeno se presente. Por lo tanto, esa declaración o reconocimiento no es constitutiva (o, según el caso, extintiva) del derecho, sino meramente declarativa. (...) En segundo lugar, como se enunció, la prescripción no puede ser declarada de oficio, salvo en aquellos casos que taxativamente señale la ley, por lo que debe ser alegada por el deudor, en su defensa (...).

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO – ARTÍCULO 1625 / CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO – ARTÍCULO 2535 NUMERAL 10 / CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO – ARTÍCULO 2513

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la prescripción adquisitiva y prescripción extintiva de las obligaciones, ver: Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil

PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA – Alcance y configuración / PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA – Autoridad competente

[E]l derecho sancionador se caracteriza, entre otros asuntos, por la imposibilidad de que existan penas o sanciones imprescriptibles, característica que, además, se desprende de lo previsto en el inciso final del artículo 28 de la Carta Política. De ahí que el Legislador haya desarrollado la figura de la prescripción en el derecho penal, así como también en derecho disciplinario. (...) [P]ara que ocurra la prescripción de la sanción disciplinaria, la norma citada exige solamente el paso del tiempo (5 años, desde la ejecutoria o firmeza del fallo), siempre que, como es obvio, dicha sanción no se haya ejecutado o cumplido materialmente. La disposición que se comenta no establece que la prescripción deba ser declarada por alguna autoridad administrativa o judicial. Esta podría ser la razón por la que el mismo precepto no señala, en forma expresa o implícita, la autoridad competente para declarar la prescripción de la sanción disciplinaria. En este sentido, vale la pena comentar que el artículo 30 de la misma ley, que se refiere a la caducidad y a la prescripción de la acción disciplinaria, tampoco dispone expresamente a qué funcionarios o entidades les corresponde reconocer estos fenómenos extintivos de la acción o potestad disciplinaria, en un caso concreto. Sin embargo, en relación con estas, es claro, en principio, que quien tiene la potestad para declarar la caducidad o la prescripción de la acción disciplinaria es la misma autoridad que tenía la competencia para iniciar o para continuar, según el caso, la investigación o el proceso disciplinario, pues, en la medida en que dichos fenómenos implican la imposibilidad jurídica de iniciar la actuación, o bien de proseguirla, según corresponda, la mencionada autoridad debe adoptar esas decisiones en forma expresa y motivada, argumentando que se basa para ello en la caducidad o en la prescripción de la acción disciplinaria. En este sentido se han pronunciado tanto la Corte Constitucional como la Procuraduría. De lo manifestado por dichos organismos, se infiere que debe existir una autoridad habilitada para pronunciarse sobre la prescripción de la acción, y que esta es, precisamente, la que sea titular de la acción, es decir, quien haya iniciado la investigación y esté conociendo del proceso, pues la prescripción de la acción disciplinaria implica, en este caso, la extinción de la potestad punitiva, esto es, del derecho-deber del Estado a imponer una sanción, en un caso concreto, y la terminación de la actuación. Por lo tanto, en estos eventos, se debe dar «una respuesta definitiva fundada en derecho que pone fin a la acción iniciada» y, con ella, al proceso disciplinario. (...) [E]l titular que no impulsó -de manera oficiosa y eficiente- la respectiva acción, debe pronunciarse sobre la imposibilidad de continuar con dicha actuación, para que no queden situaciones jurídicas sin resolver, que propicien la vulneración de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. No puede decirse lo mismo, en cambio, de la prescripción de la sanción disciplinaria, pues, en estos casos, existe un pronunciamiento de fondo y de carácter definitivo (una vez ejecutoriado) que declara la comisión de una falta; impone la respectiva sanción; define la responsabilidad disciplinaria del acusado, y pone fin a la actuación disciplinaria.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 28 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 32 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 34

PRESCRIPCIÓN EN MATERIA DISCIPLINARIA – Diferencia con la prescripción en materia civil / PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN

**DISCIPLINARIA – No debe ser declarada / PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN
DISCIPLINARIA – Efectos / CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN
DISCIPLINARIA - Efectos**

Lo dicho hasta aquí permite a la Sala concluir que la prescripción de la sanción disciplinaria, para que ocurra, no requiere declaratoria alguna; aunque, desde luego, si se llega a exigir o a pretender el cumplimiento del castigo disciplinario que se encuentre prescrito, la autoridad que esté llamada a ejecutarlo (por tener la competencia para ello) debe reconocer expresamente la prescripción, ya sea porque el disciplinado se oponga al cumplimiento de la sanción, invocando a su favor dicho fenómeno extintivo, o bien de oficio, como se infiere de los fallos disciplinarios dictados por la Procuraduría General de la Nación, que se comentaron previamente. En este punto, vale la pena señalar una diferencia importante con la prescripción en materia civil, pues, en este campo, el juez no puede declararla de oficio, sino que debe ser solicitada o propuesta expresamente por la persona que se beneficia con ella. En cambio, en materia disciplinaria, en casos como el enunciado, la prescripción de la sanción debe ser analizada y reconocida, aun de oficio, por quien tenga la competencia para hacerla cumplir, a efectos de no proceder a su ejecución. (...) Ahora bien, en cuanto a la prescripción de la sanción disciplinaria, como se advirtió en las consideraciones anteriores, esta figura no requiere ser declarada, en razón a que opera cuando la sanción no es ejecutada dentro del término de cinco años fijado por la ley. Por lo tanto, la consecuencia que acarrea la prescripción de la sanción disciplinaria no es la desaparición de esta (como si no hubiera sido impuesta), ni la extinción del acto administrativo que la contenga, sino la imposibilidad de ejecutarla, esto es, la cesación del derecho y deber que tiene el Estado para aplicar la respectiva pena administrativa. En este sentido, no es necesario un pronunciamiento formal sobre la prescripción, como ocurre con la caducidad y la prescripción de la acción disciplinaria, pues, en estos últimos casos, la consecuencia que se deriva de este fenómeno es la imposibilidad de abrir la actuación disciplinaria (que debería iniciarse, de otra forma, ya sea de oficio o en virtud de una queja o informe), o bien la necesidad de terminar el proceso. Por lo tanto, en dichos eventos, la necesidad de declarar la caducidad o la prescripción, por parte del titular de la actuación disciplinaria, se justifica por el hecho de que este debe decidir expresamente si inicia o continúa la respectiva investigación, y debido a que el implicado no puede quedar sujeto indefinidamente a una queja o informe con implicaciones disciplinarias, o a una investigación que se le haya abierto.

PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA – Término

Es importante mencionar, igualmente, que el artículo 174 de la Ley 734 de 2002, que consagra el registro de las sanciones a cargo de la División de Registro y Control y Correspondencia de la Procuraduría General de la Nación, dispone que «[l]a certificación de antecedentes deberá contener las anotaciones de providencias ejecutoriadas dentro de los cinco (5) años anteriores a su expedición y, en todo caso, aquellas que se refieren a sanciones o inhabilidades que se encuentren vigentes en dicho momento». La Corte Constitucional ha interpretado que este término se refiere al mismo plazo de prescripción de la sanción disciplinaria, que establece el artículo 32 de la Ley 734 de 2002 (...). Entonces, es factible decir que la vigencia de las sanciones disciplinarias se encuentra determinada, en parte, por el artículo 32 de la Ley 734 de 2002, que consagra el término de la prescripción, que es aquel con el que cuentan las autoridades administrativas competentes para hacerlas efectivas. Por tal razón, una vez transcurrido ese periodo, sin haberse ejecutado el castigo, se pierde el derecho y el deber de hacerlo, sin necesidad de un pronunciamiento previo que así lo

determine.

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 174 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 32

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la prescripción de la sanción disciplinaria, ver: Corte Constitucional, sentencia C-1066 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería

DECLARACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA – No está asignada expresamente a alguna autoridad administrativa

En armonía con dicho planteamiento, la Sala encuentra que la ley no le ha asignado expresamente a ninguna autoridad administrativa la facultad para declarar la prescripción de las sanciones disciplinarias, por lo que podría discutirse, incluso, si dicha atribución corresponde verdaderamente al ejercicio de la función administrativa. A este respecto, vale la pena mencionar que, si bien en materia civil y penal, la ley atribuye expresamente la competencia para declarar la prescripción, ya sea en virtud de una acción o solicitud del interesado, o bien, de una excepción o medio de defensa, dicha función no está asignada, tampoco, a una autoridad administrativa, sino judicial (...). Ahora bien, si ninguna autoridad administrativa tiene asignada, en virtud de alguna norma, la función o atribución de declarar la prescripción de la sanción disciplinaria, conforme a lo explicado, la Sala de Consulta y Servicio Civil, al resolver un conflicto de competencias administrativas, no podría declarar competente, para este preciso objeto, a ningún funcionario, entidad u organismo, pues, de hacerlo, estaría desconociendo el principio de legalidad, que implica, en esta materia, que las autoridades solamente pueden cumplir aquellas funciones y ejercer aquellas atribuciones que les señale la Constitución Política, la ley o el reglamento (...).

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO – ARTÍCULO 2513 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 15 / LEY 906 DE 2004 – ARTÍCULO 38 NUMERAL 8 / LEY 906 DE 2004 – ARTÍCULO 38 PARÁGRAFO 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 6 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 121 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 122 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 5

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN - Alcance

[S]e concluye que el derecho de petición puede ejercerse para el logro de diversos fines, ya sea de interés particular o general. Entre dichos fines, se destaca: «el reconocimiento de un derecho... la resolución de una situación jurídica... [y] formular consultas». La importancia de determinar, en cada caso concreto, el objeto y la finalidad con los que se ejerce el derecho de petición, radica principalmente en los siguientes efectos: i) establecer la forma como la autoridad competente debe responder de fondo la petición, independientemente de que dicha respuesta sea favorable o desfavorable al solicitante, para cumplir y satisfacer efectivamente el núcleo esencial de este derecho fundamental; ii) el plazo que dicha autoridad tiene para contestar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 del CPACA y en algunas normas especiales; iii) la forma de comunicar o notificar la respuesta que emita la Administración, y iv) los efectos jurídicos que dicha respuesta esté llamada a producir.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 23 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 13 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 14 / LEY 1755 DE 2015 – ARTÍCULO 1

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el derecho de petición, ver: Corte Constitucional, sentencias C-578 de 1992, C-003 de 1993, T-382 de 1993, T-553 de 1994, T-572 de 1994, T-133 de 1995, T-275 de 1995, T-474 de 1995, T-134 de 1996, T-141 de 1996, T-472 de 1996, T- 517 de 1996, T-312 de 1999, T-415 de 1999, T-944 de 26 de 1999, T-377 de 200, T-1160A de 2001, T-630 de 2002, T-1104 de 2002, T-695 de 2003, T-846 de 2003, y T-251 de 2008, entre otras

AUTORIDAD COMPETENTE PARA RESOLVER DE FONDO LA SOLICITUD DE DECLARATORIA DE LA PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA CONTRA UN NOTARIO – Caso concreto

[E]l Legislador no ha atribuido a ninguna autoridad administrativa la función de declarar la prescripción de la sanción disciplinaria (principio de legalidad), lleva a la Sala a concluir que ninguna de las autoridades que intervienen en el presente conflicto es competente para decretar la prescripción que solicita el señor (...). No obstante, esto no equivale a decir que ninguna de tales autoridades sea competente para responder de fondo la solicitud elevada por el señor (...), pues, en la medida en que esta corresponde al ejercicio del derecho de petición, dicha solicitud debe ser respondida en forma completa, de fondo, oportuna y motivada, para no vulnerar el citado derecho fundamental. Por lo mismo, para otorgar la competencia en el presente conflicto, la Sala debe analizar el objeto de la petición principal formulada (...) el 23 de julio de 2018, a la luz de las consideraciones efectuadas sobre la declaratoria de prescripción de la sanción disciplinaria. (...) [L]a Sala considera que la competencia para responder de fondo esta petición corresponde a la autoridad que legalmente podría acceder o no a la solicitud de reintegro o restablecimiento de los derechos reclamados por el señor (...). Dicha autoridad, en este caso, es el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho, como nominador del solicitante. Adicionalmente, como dicha petición está basada, según lo expuesto por el señor (...), en el hecho de haber ocurrido, presuntamente, la prescripción de la sanción disciplinaria, y que tal prescripción se habría originado en la aparente falta de ejecución de aquella por parte del Ministerio de Justicia, que tenía la competencia y los instrumentos legales para hacerlo, la Sala entiende que dicha cartera es la que cuenta con la información para manifestarse en cuanto a si la sanción fue efectivamente cumplida o no y, en este último caso, las razones por las cuales se incurrió en tal omisión. En efecto, debe tenerse en cuenta que la autoridad que tiene la competencia para ejecutar una sanción disciplinaria, también la tendría para no ejecutarla en el hipotético caso de que la sanción haya prescrito, o haya ocurrido otro evento que impida su ejecución. (...) Por las razones anteriores, la Sala declarará competente al Ministerio de Justicia y del Derecho, para responder de fondo la petición presentada por el señor (...).

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO – ARTÍCULO 2513 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 15 / LEY 906 DE 2004 – ARTÍCULO 38 NUMERAL 8 / LEY 906 DE 2004 – ARTÍCULO 38 PARÁGRAFO 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 6 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 121 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 122 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 5

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00128-00(C)

Actor: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Referencia: CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

Partes: Procuraduría General de la Nación y Superintendencia de Notariado y Registro

Vinculados: Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Gobernación del departamento del Tolima

Asunto: Autoridad competente para conocer de la solicitud de declaratoria de prescripción de una sanción disciplinaria impuesta a un notario, y del consecuente «reintegro de derechos»

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), procede a resolver el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con los documentos que obran en el expediente, los antecedentes más relevantes de este conflicto se pueden resumir así:

1. El 6 de abril de 2012, mediante el auto núm. 337, la Superintendencia de Notariado y Registro ordenó la apertura de una investigación disciplinaria contra algunos notarios del país, entre ellos, el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán, notario único del Líbano (Tolima), «por aparentes irregularidades consistentes en haber registrado un libro ante la Dirección Nacional de Derechos de Autor como de su autoría, para participar en el concurso notarial realizado en el 2007, cuando presuntamente dichas obras fueron escritas por terceras personas»¹.

En el mismo auto, la Superintendencia dispuso solicitar a los respectivos nominadores la separación provisional del cargo de los investigados, entre ellos el señor Sánchez Guzmán, hasta tanto se adoptara la decisión disciplinaria de fondo, de conformidad con lo previsto en el artículo 143 del Decreto Ley 960 de 1970.

¹ Documento 2, allegado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante correo electrónico del 8 de julio de 2020.

2. El 21 de marzo de 2012, por medio del Decreto 575, el entonces ministro de Justicia y del Derecho separó del cargo, en forma provisional, al señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán, y nombró en encargo a otra persona, mientras se decidía la situación disciplinaria de aquel, «mediante providencia debidamente ejecutoriada»².
3. La Procuraduría General de la Nación, por intermedio de la Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, en virtud del poder preferente, avocó el conocimiento del proceso disciplinario contra el señor Sánchez Guzmán. En tal virtud, el 17 de mayo de 2012, dictó fallo de primera instancia, mediante el cual le impuso las sanciones de destitución e inhabilidad general, por el término de 16 años.
4. El 28 de febrero de 2013, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en segunda instancia, modificó la decisión anterior, en el sentido de mantener solo la sanción de destitución y eliminar la de inhabilidad³.
5. El 15 de mayo de 2013, la Procuraduría, mediante los oficios núms. 0696 y 0697, le comunicó a la Superintendencia de Notariado y Registro y a la Gobernación del departamento del Tolima⁴ el fallo de segunda instancia emitido contra el notario Sánchez Guzmán, con el fin de que procedieran a ejecutar la precitada sanción.
6. Según consta en informe expedido por el secretario delegado de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, el 20 de mayo de 2013 quedó ejecutoriado el fallo de segunda instancia, dentro del expediente IUS2010117739⁵.
7. El 24 de mayo de 2018, mediante comunicación radicada bajo el núm. E-2018-236579, Jairo Leonel Sánchez Guzmán solicitó a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial que decretara la pérdida de fuerza ejecutoria de la sanción impuesta en el fallo del 17 de mayo de 2012, modificado el 28 de febrero de 2013, de conformidad con los artículos 91 y 92 de la Ley 1437 de 2011.⁶
8. El 23 de julio de 2018, mediante oficio radicado con el núm. E-2018-341404, dirigido a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, el señor Sánchez Guzmán *desistió* de la solicitud indicada en el numeral anterior y, en su lugar, pidió que se *decretara la prescripción* de la sanción disciplinaria, conforme a lo previsto en el artículo 32 de la Ley 734 de 2002. Esta petición la elevó en los siguientes términos⁷:

Doy alcance al oficio de la referencia dirigido a esa Delegada y sobre lo allí solicitado me permito precisar;

En lo que respecta a los antecedentes relacionados en el oficio inicial, ratifico íntegramente cada uno de ellos.

² Documento 2, allegado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante correo electrónico del 8 de julio de 2020.

³ Folios 44 a 47 del expediente del Juzgado Juzgado Diecinueve Administrativo de Bogotá, D.C., allegado a la Sala en forma digital, mediante correo electrónico del 1 de julio de 2020.

⁴ Folio 1 y 16, cuaderno de la Sala.

⁵ Documento 6 allegado de forma digital al expediente.

⁶ Documento 1 ídem.

⁷ Documento 2 ídem.

Ahora bien, el artículo 32 de la Ley 734 de 2002 sobre la prescripción de las sanciones disciplinarias consagra; (sic) “Artículo (sic) 32: TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA: La sanción disciplinaria prescribe en un término de cinco años, contados a partir de la ejecutoria del fallo.”

[...]

La Ley 734 de 2002 en el párrafo del Artículo 172 establece; (sic) “Una vez ejecutoriado el fallo sancionatorio, el funcionario competente lo comunicará al funcionario que deba ejecutarlo, quien tendrá para ello un plazo de diez días, contados a partir de la fecha de recibo de la respectiva comunicación.”

El estatuto notarial en el artículo 161, el artículo 5º del decreto 2163 de 1.970 y los artículos 61 y 66 del decreto 2148 de 1.983, consagran que los notarios de primera categoría son designados por el Gobierno Nacional, y por ende, es el Gobierno Nacional como nominador el competente para ejecutar las sanciones impuestas a los notarios de primera categoría.

Lo anterior nos permite concluir; que en el caso particular que nos asiste, el 19 de mayo de 2.018 venció el término legal que (sic) contaba la administración en cabeza del Gobierno Nacional, esto es la Superintendencia de Notariado y Registro y Ministerio de Justicia y del Derecho para imponer la sanción, previa la comunicación que debió surtirse por parte de esa Delegada.

Por lo aquí expuesto y con fundamento legal en las normas anteriormente citadas y transcritas, soportado en los documentos que reposan en el expediente disciplinario; solicito a esa Delegada decretar la prescripción de la sanción disciplinaria impuesta mediante providencia de fecha 17 de mayo de 2.012 modificada por la Sala Disciplinaria de Segunda Instancia el 28 de febrero de 2013, fallo que quedó ejecutoriado o en firme el 20 de mayo de 2.013, sanción que reitero prescribió el 19 de mayo de 2.018 **y como consecuencia se ordene se me reintegren los derechos que me asisten.**

Como inicialmente había solicitado se decretara la pérdida (sic) de ejecutoriedad del acto administrativo sancionatorio impuesto en mi contra, **con la presente comunicación desisto de ello y en su defecto solicito se decrete la prescripción de la sanción disciplinaria que me fue impuesta.** (Subrayas y negrillas de la Sala).

9. Mediante auto del 7 de septiembre de 2018, el procurador delegado para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial remitió a la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios las peticiones del señor Sánchez Guzmán, con el fin de que designara el funcionario competente para resolverlas⁸.
10. El 20 de diciembre de 2018⁹, el procurador general de la Nación resolvió la petición presentada por el señor Sánchez Guzmán el 24 de mayo de ese año, al parecer de forma errada, pues declaró improcedente una supuesta solicitud de *revocatoria directa* contra el fallo disciplinario de segunda instancia, por no reunir los requisitos establecidos en la ley, y ordenó comunicar esta decisión a una persona distinta del peticionario.
11. Mediante auto del 11 de marzo de 2019, el procurador general de la Nación resolvió, de nuevo, la petición presentada por el señor Sánchez Guzmán,

⁸ Este antecedente se encuentra enunciado en el oficio de alegatos suscrito por el abogado del señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán, y en el fallo de impugnación de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sin embargo, en el expediente no obra dicho documento.

⁹ Documento 3 allegado de forma digital al despacho.

declarando improcedente la presunta solicitud de revocatoria directa, pero ordenando, esta vez, comunicar correctamente la decisión al señor Sánchez Guzmán¹⁰.

12. El 14 de mayo de 2019, el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán, en ejercicio del derecho de petición¹¹, solicitó al procurador general de la Nación que aclarara y/o modificara la decisión de fecha 11 de marzo del mismo año, y, como consecuencia, resolviera «la solicitud de pérdida de fuerza ejecutoria y/o la prescripción de la sanción disciplinaria». También solicitó a la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios copia de las decisiones mencionadas.
13. Adicionalmente, en la misma fecha, el señor Sánchez Guzmán elevó una petición a la Superintendencia de Notariado y Registro, para que: *i)* le informara si había recibido «el fallo de segunda instancia proferido por la Procuraduría General de la Nación», y, en caso afirmativo, le expidiera «copia auténtica de dicho oficio y del decreto presidencial por el cual se dio cumplimiento al fallo mencionado»; *ii)* le certificara «los argumentos legales por los cuales la Notaría única del Líbano -Tolima fue incluida en el Concurso de Méritos Público y abierto para ingreso a la carrera notarial, convocado mediante Acuerdo 001 de 2015», y *iii)* le certificara «la situación actual del peticionario en relación con la Notaría única del Líbano -Tolima»¹².
14. Como estas solicitudes no fueron atendidas oportunamente, el señor Sánchez Guzmán interpuso una acción de tutela contra la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia de Notariado y Registro, en los siguientes términos:

De conformidad con lo anteriormente expuesto y probado, en forma respetuosa solicito sea tutelado el Derecho Fundamental violado de manera directa al DEBIDO PROCESO, (art. 29 C.P.), y a la pronta y debida administración de justicia, por cuanto que (sic) no cumplieron con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio, y en consecuencia, se Aclare (sic) el Auto [de] marzo 11 de 2.019 expedido por el Señor Procurador General de la Nación, mediante el cual resolvió UNA SUPUESTA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA, y como consecuencia se resuelva la solicitud de pérdida de fuerza de ejecutoria y/o la prescripción del fallo fechado el 17 de mayo de 2.012 (fallo primera instancia) proferida por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial; y el del 28 de febrero de 2.013 (fallo de 2º instancia) dictada por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en Virtud (sic) de las cuales decretaron la destitución del cargo de Notario Único del municipio de El (sic) Líbano -Tolima, se tutele el derecho de petición (art. 23 C.P.) vulnerados por la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios y por la Superintendencia de Notariado y Registro que no han dado respuesta oportuna a los derechos de petición presentados el 14 de mayo de 2.019 y relacionados en el acápite de los hechos. (Mayúsculas en el texto original).¹³

¹⁰ Documento 4 ídem

¹¹ Este antecedente se encuentra enunciado en el oficio de alegatos suscrito por el abogado del señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán (documento 5 ídem).

¹² Esta información consta en el oficio del 22 de agosto de 2019, suscrito por la Superintendencia de Notariado y Registro (folios 36 a 37 del expediente del Tribunal Administrativo de Bogotá, D.C.) No obstante, en el expediente del conflicto no obra copia de la petición.

¹³ Documento 1, allegado a la Sala por el Juzgado Diecinueve Administrativo de Bogotá, D.C., mediante correo electrónico del 1 de julio de 2020.

15. El Juzgado Diecinueve Administrativo de Bogotá, mediante fallo del 28 de agosto de 2019¹⁴, resolvió amparar el derecho fundamental de petición, y ordenó a la Procuraduría General de la Nación, a la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios y a la Superintendencia de Notariado y Registro que, en un término de 48 horas, le dieran respuesta «clara, precisa, congruente y de fondo» a las peticiones presentadas por el solicitante el 14 de mayo de 2019, «en la que solicitó la aclaración, modificación y/o de la decisión, respecto del auto del 11 de marzo de 2019», «asi como de la certificación actual del accionante [...] respecto de la notaría única del Líbano (Tolima) y copia de los documentos relacionados».

No obstante, el juez precisó que no era «posible ordenarle a la entidad accionada responder en determinado sentido la petición del demandante», pues no podía invadir sus competencias administrativas.

En cuanto al debido proceso, el Juzgado manifestó que el accionante no demostró su vulneración, de manera efectiva, «toda vez que en caso de existir una actuación o de existir alguna omisión, por parte de las entidades accionadas, estas pueden ser controladas posteriormente con los recursos administrativos y en sede jurisdiccional ante lo contencioso administrativo».

16. El 2 de septiembre de 2019, el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán impugnó el fallo del 28 de agosto de 2019, con el argumento de que, en esa fecha, las entidades accionadas no le habían dado «una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente con los hechos y las peticiones que motivaron la tutela». El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante providencia del 30 de octubre de 2019, declaró la existencia de un hecho superado, respecto de la Superintendencia de Notariado y Registro, pues encontró demostrado que esta había dado respuesta a lo solicitado por el señor Sánchez Guzmán, conforme a lo ordenado por el Juzgado; pero confirmó, en todo lo demás, el fallo de tutela proferido por el Juzgado Diecinueve Administrativo de Bogotá¹⁵.

17. Mediante oficio sin fecha¹⁶, el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán, por medio de apoderado, solicitó al Juzgado Diecinueve Administrativo de Bogotá requerir a la Procuraduría para que diera cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia del 28 de agosto de 2019, so pena de iniciar un incidente de desacato; por lo que ese despacho judicial, el 28 de octubre de 2019, ofició a la Procuraduría General de la Nación, a la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios y a la Superintendencia de Notariado y Registro, para que acreditaran el cumplimiento del fallo referido¹⁷.

18. La Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, mediante auto radicado con el núm. IUS 2018-236579/IUCD 2018-1169693 del 29 de octubre de 2019, decidió remitir a la Superintendencia de Notariado y Registro, por competencia, «las solicitudes de pérdida de fuerza ejecutoria y/o de prescripción de la sanción», presentadas por el señor Sánchez Guzmán. ¹⁸ Lo anterior fue

¹⁴ Documento 1, allegado a la Sala por el Juzgado Diecinueve Administrativo de Bogotá, D.C., mediante correo electrónico del 1º de julio de 2020.

¹⁵ Documento 3, ídem.

¹⁶ Folios 9 a 11 del expediente del Juzgado Juzgado Diecinueve Administrativo de Bogotá, D.C., allegado a la Sala en forma digital, mediante correo electrónico del 1 de julio de 2020.

¹⁷ Folios 13 al 15, ídem.

¹⁸ Folios 148 a 151, del expediente del Juzgado Juzgado Diecinueve Administrativo de Bogotá, D.C., allegado a la Sala en forma digital, mediante correo electrónico del 1º de julio de 2020.

comunicado al peticionario, mediante el oficio SIAF 144458 del 30 de octubre de 2019¹⁹.

19. El 8 de noviembre de 2019, el señor Sánchez Guzmán inició incidente de desacato contra la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia de Notariado y Registro. Por auto del 26 de noviembre de 2019, el Juzgado Diecinueve Administrativo de Bogotá declaró que ambas autoridades habían dado cumplimiento al fallo de tutela proferido el 28 de agosto de 2019²⁰.
20. El 2 diciembre de 2019, el señor Sánchez Guzmán, mediante escrito, solicitó al Juzgado Diecinueve Administrativo de Bogotá que reconsiderara lo ordenado en el auto del 26 de noviembre del mismo año, pues consideró que, hasta esa fecha, la Procuraduría no le había dado una respuesta sobre la solicitud de aclaración del auto del 11 de marzo de 2019, por medio del cual resolvió una supuesta revocatoria directa, y la Superintendencia de Notariado y Registro tampoco se había pronunciado sobre «la solicitud de pérdida de fuerza de (sic) ejecutoria y/o prescripción objeto de la tutela», que le fue remitida, por competencia, por parte de la Procuraduría²¹.
21. En respuesta a lo anterior, mediante auto del 10 de diciembre de 2019, el Juzgado manifestó que, una vez revisado el expediente, constató que la Procuraduría había ordenado remitir a la Superintendencia de Notariado y Registro, por competencia, la petición presentada por el señor Sánchez Guzmán el 14 de mayo de 2019, y que no obraba respuesta alguna por parte de esta última entidad. Por esta razón, dejó sin efectos el auto del 26 de noviembre de 2019 y, en su lugar, ordenó oficiar a la Superintendencia, para que, en el término de tres días, informara el trámite que le hubiera dado a la petición remitida por la Procuraduría²².
22. Por medio del oficio SNR2019EE073061 del 13 de diciembre de 2019, la superintendente delegada para Notariado consideró que esa Superintendencia no era la competente para resolver «la solicitud de pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo expedido por la Procuraduría [...]», dado que, según explicó, dicha autoridad tampoco era la competente para ejecutar la sanción y promover los actos que de ella se deriven, esto es, separar del cargo al notario y designar a su reemplazo²³. En consecuencia, devolvió las diligencias a la Procuraduría General de la Nación²⁴.
23. El 17 de febrero de 2020, la Procuraduría promovió, ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, un conflicto negativo de competencias administrativas entre esa entidad y la Superintendencia de Notariado y Registro²⁵.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco días, con el fin de que

¹⁹ Folio 77 ídem.

²⁰ Folio 157 ídem.

²¹ Folios 159 a 162 ídem.

²² Folios 166 y 167 ídem.

²³ Folios 1 a 6, cuaderno de la Sala.

²⁴ Folios 16 a 20, cuaderno de la Sala.

²⁵ Folio 21, cuaderno de la Sala.

las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos o consideraciones²⁶.

Consta también que se informó sobre el presente conflicto a la Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios; a la Superintendencia de Notariado y Registro; a la Gobernación del Tolima; al Ministerio de Justicia y del Derecho; a la Presidencia de la República, y al señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán²⁷.

Obra también constancia secretarial en el sentido de que, durante la fijación del edicto, el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán presentó escrito de consideraciones, en un folio, y el abogado Pablo Carlosama Mora presentó alegatos en tres folios²⁸. Las demás partes e intervinientes guardaron silencio.

Con posterioridad a la desfijación del edicto, el 20 de mayo de 2020, la Secretaría de la Sala informó que el director jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho presentó alegatos, en tres folios²⁹.

Ante la falta de algunos documentos en el expediente, que se consideraban importantes para estudiar y resolver el conflicto, el 26 de junio de 2020, el magistrado ponente profirió auto para mejor proveer, en el cual resolvió:

Primero: Por secretaría, ofíciase:

- (i) A la Procuraduría General de la Nación, para que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo del correspondiente oficio, envíe a este despacho copia de los siguientes documentos que hacen o deben hacer parte del expediente disciplinario IUS2010117739, seguido contra el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán: *i)* fallo de primera instancia, del 17 de mayo de 2012, dictado por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial; *ii)* fallo de segunda instancia, del 28 de febrero de 2013, expedido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría, con sus respectivas constancias de notificación y ejecutoria; *iii)* los oficios núms. 0696 y 0697 del 15 de mayo de 2013, y *iv)* las demás comunicaciones que haya emitido esa Procuraduría en relación con la notificación y el cumplimiento de la sanción disciplinaria impuesta al señor Sánchez Guzmán.

[...]

- (ii) A la Superintendencia de Notariado y Registro, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Ministerio de Justicia y del Derecho, para que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo del correspondiente oficio, alleguen copia de las actuaciones que hayan realizado en torno al cumplimiento de la sanción disciplinaria impuesta al señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán, como notario único del Líbano (Tolima), por la Procuraduría General de la Nación.

[...]

- (iii) Al señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán, para que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo del correspondiente oficio, allegue copia de su acto de nombramiento como notario único del Líbano (Tolima).

²⁶ Documento 11 del expediente digital.

²⁷ Documento 3 ídem.

²⁸ Documento 2 ídem.

²⁹ Documento 1, allegado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante correo electrónico del 20 de mayo de 2020.

[...]

- (iv) Al Juzgado Diecinueve (19) Administrativo de Bogotá, para que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo del correspondiente oficio, remita copia de la sentencia del 28 de agosto de 2019, mediante la cual resolvió la acción de tutela interpuesta por el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán contra la Procuraduría General de la Nación, y de la providencia con la cual decidió el incidente de desacato formulado por el actor. Asimismo, el Juzgado deberá aclarar si la sentencia mencionada fue objeto de impugnación, o si ha sido seleccionada para su revisión eventual, por parte de la Corte Constitucional.

[...]

Obra informe secretarial del 9 de julio de 2020, en el que consta que el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán allegó el Acuerdo 3644 del 22 de septiembre de 2008, por medio del cual el anterior Ministerio del Interior y de Justicia lo nombró notario único del Líbano (Tolima), en propiedad³⁰. Asimismo, consta que el director jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho allegó memorial, en dos folios, y anexos, en veinticinco folios, y que la jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro allegó memorial, en cuatro folios, y anexos, en trece folios³¹.

De acuerdo con el informe secretarial del 13 de julio de 2020, el secretario del Juzgado Diecinueve Administrativo de Bogotá allegó respuesta a la documentación solicitada, en cinco archivos³².

Por medio de auto del 23 de julio de 2020, el magistrado ponente requirió:

- i) A la Gobernación del departamento del Tolima para que, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, manifieste a la Sala: *a*) si ha realizado alguna actuación para nombrar el reemplazo del señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán, como notario único del círculo del Líbano (Tolima), ya sea en encargo, en interinidad o de otra forma, como consecuencia de la destitución de dicha persona, adoptada por la Procuraduría General de la Nación y comunicada a esa Gobernación, y *b*) manifieste expresamente su posición sobre el presunto conflicto de competencias planteado y, especialmente, si dicha autoridad se considera competente para declarar la prescripción que solicita el señor Sánchez Guzmán.
- ii) A la Superintendencia de Notariado y Registro para que, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, informe a este despacho sobre la situación actual y la titularidad de la Notaría Única del Círculo del Líbano (Tolima), precisando si el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán se encuentra desempeñando actualmente el cargo de notario, o, en el evento contrario, indicando quién se encuentra ejerciendo dicho cargo, desde qué fecha y en qué calidad.

Obra informe secretarial del 10 de agosto de 2020, en el que consta que la directora de Administración Notarial de la Superintendencia de Notariado y Registro allegó respuesta a lo solicitado, en tres folios, y la directora del Departamento Administrativo de Asuntos Jurídicos de la Gobernación del Tolima envió el oficio núm. 001073 del 4 de agosto de 2020, en dos folios³³.

³⁰ Documento 1, allegado por el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán, por medio de correo electrónico del 1º de julio de 2020.

³¹ Documento 1 del correo electrónico del 9 de julio de 2020, remitido por la Secretaría de la Sala.

³² Documento 1 del correo electrónico del 14 de julio de 2020, remitido por la Secretaría de la Sala.

³³ Documento 1 del correo electrónico del 10 de agosto de 2020, remitido por la Secretaría de la Sala.

Consta que el 13 de octubre de 2020, la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República allegó escrito de alegatos o consideraciones³⁴.

Obra también informe secretarial del 30 de noviembre de 2020, en el sentido de que la Procuraduría General de la Nación allegó la documentación solicitada en el Auto del 26 de junio de 2020, en cinco archivos pdf³⁵.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. De la Procuraduría General de la Nación

Esta autoridad no hizo manifestación expresa en el trámite adelantado por la Sala de Consulta, pero los argumentos por medio de los cuales niega su competencia se encuentran contenidos en el escrito del 17 de febrero de 2020³⁶, que pueden sintetizarse así:

En primer lugar, la Procuraduría hace referencia a los artículos 94 de la Ley 200 de 1995 (anterior Código Disciplinario Único) y 172 de la Ley 734 de 2002, para señalar que la Corte Constitucional, en sentencia C-057 de 1998, al referirse a la exequibilidad del precitado artículo 94, dispuso que, aunque «quien tiene la facultad para imponer sanciones también la tiene para hacerlas efectivas», la ley puede asignar a otro funcionario distinto, por razones de celeridad y eficacia, la función de ejecutar sanciones, pues, a juicio de la Corte, esos funcionarios son quienes cuentan con los mecanismos idóneos para efectuar los actos correspondientes, como, por ejemplo, designar reemplazos, en casos de suspensión o destitución.

Dicho lo anterior, la Procuraduría señala que cuando las sanciones que se imponen son las de destitución e inhabilidad general, «que implica la terminación de la relación del servidor público con la administración, y la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función [...] y la exclusión del escalafón o carrera [...]», el acto administrativo debe contener:

- La identidad del sancionado (nombre y apellido, documento de identificación y cargo en cuyo ejercicio cometió la falta objeto de sanción).
- La fecha del fallo sancionatorio al que se le está dando cumplimiento y la autoridad disciplinaria que lo profirió.
- El cargo en cuyo ejercicio se hace efectiva la sanción.
- La orden de efectuar la respectiva anotación en su hoja de vida.
- La orden de reportar la información del caso a la PGN para que proceda a registrar las sanciones disciplinarias en el sistema de información SIRI.

Después, precisa que el artículo 172, numeral 7, establece la competencia de la Procuraduría General de la Nación para hacer efectivas las sanciones impuestas contra particulares que ejercen funciones públicas (que son los relacionados en el artículo 53 del Código Disciplinario), pues, a su juicio, estos «no tienen, en sentido estricto, un jefe inmediato ni una vinculación como tal con la administración pública que permita a las oficinas de control interno disciplinario de las entidades y

³⁴ Documento 2, correo electrónico del 14 de octubre de 2020, remitido por la Secretaría de la Sala.

³⁵ Documento 1, correo electrónico del 30 de noviembre de 2020, remitido por la Secretaría de la Sala.

³⁶ Folios 16 a 20, cuaderno de la Sala.

órganos del Estado adelantar las acciones disciplinarias a que haya lugar». Por tal motivo, agrega la Procuraduría que, como en esos casos «el juez exclusivo y excluyente es la PGN, a esta autoridad se le atribuyó la facultad para hacer cumplir las sanciones a ellos impuestas».

Explica que, para el caso de los notarios, no ocurre lo mismo, pues estos tienen un régimen especial, y que no se pueden equiparar a otros particulares que ejercen funciones públicas, dado que, de acuerdo con el artículo 59 del Código Disciplinario Único (CDU), los notarios sí tienen un juez natural -la Superintendencia de Notariado y Registro-, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación; por lo que, para esta entidad, la autoridad competente para ejecutar la sanción del notario del Líbano (Tolima) es la Superintendencia.

La Procuraduría destaca, entonces, que «la llamada a pronunciarse sobre la solicitud de pérdida de fuerza ejecutoria por decaimiento del acto administrativo -prescripción de la sanción disciplinaria impuesta-», es la Superintendencia de Notariado y Registro, «en la medida en que no fue ejecutada por dicha autoridad».

Finalmente, solicita a la Sala de Consulta y Servicio Civil dirimir el presente conflicto de competencias, dado que tanto la Procuraduría como la Superintendencia de Notariado y Registro consideran que no tienen la competencia para resolver «la solicitud de pérdida de fuerza ejecutoria [...], en la medida en que ninguna de ellas se considera competente para cumplir la ejecutoria de las sanciones impuestas a los notarios».

2. De la Superintendencia de Notariado y Registro

Durante el trámite de fijación del edicto, la Superintendencia de Notariado y Registro guardó silencio. Sin embargo, su posición sobre este asunto está contenida en el oficio SNR2019EE073061 del 13 de diciembre de 2019³⁷, por medio del cual declaró su falta de competencia.

Luego de reseñar los antecedentes y de citar las funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro, esta entidad señala, en primer lugar, que, de acuerdo con lo previsto en el Estatuto Notarial y en el Decreto 2723 de 2014, dicha autoridad no es la competente para emitir un acto de ejecución, ni para separar del cargo, designar o nombrar en encargo a un notario, con el fin de cumplir la sanción disciplinaria impuesta por la Procuraduría General de la Nación al señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán.

Adicionalmente, asegura que, por tratarse de un notario de primera categoría, la competencia para ejecutar la sanción le corresponde al Gobierno Nacional, en virtud del artículo 161³⁸ del Decreto 960 de 1971, por ser este el nominador.

Explica que, en esa medida, tampoco es la competente «para resolver la solicitud de pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo expedido por la Procuraduría General de la Nación dentro del marco de un proceso disciplinario

³⁷ Folios 1 a 6, cuaderno de la Sala.

³⁸ **ARTICULO 161.** Los notarios serán nombrados así: Los de primera categoría por el Gobierno Nacional; los demás, por los Gobernadores respectivos.

[...]

Este artículo fue subrogado por el artículo 5 del Decreto 2163 de 1970, según lo estableció la Corte Constitucional, en la sentencia C-741 de 1998.

adelantado en virtud del poder preferente», pues, a su juicio, estaría atribuyéndose competencias que la ley no le ha otorgado.

Asegura que, en materia de competencia para la ejecución de las sanciones disciplinarias contra los notarios, el Ministerio de Justicia y del Derecho se ha pronunciado en el sentido de que debe tenerse en cuenta lo preceptuado por el artículo 190³⁹ del Decreto Ley 960 de 1970. A juicio de la Superintendencia, esta fue la razón por la que la sanción impuesta al notario fue remitida por la Procuraduría a la Gobernación del Tolima, «para el respectivo trámite de ejecución», lo que confirma que la Superintendencia no cuenta «con la competencia nominal respecto de los notarios».

Ahora bien, en respuesta al auto del 26 de junio de 2020, proferido por el magistrado ponente, la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante escrito del 7 de julio de 2020, menciona que, en la fecha de la ejecutoria de la sanción impuesta por la Procuraduría, esto es, el 20 de mayo de 2013, «el señor SANCHEZ GUZMAN (sic), ya se encontraba separado del cargo, en virtud de la medida de suspensión provisional ordenada dentro del proceso disciplinario IUS-No. 2010-117739», pues, al revisar el archivo del notario, «se advierte copia del Decreto 0575 de 21 de marzo de 2012, emitido por el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su condición de nominador natural».

Además, señala que la medida de suspensión provisional se hizo efectiva cuando el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el citado decreto, nombró en encargo a otra persona, lo que dio lugar «a la programación de la visita de entrega por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, conforme lo prevé el Decreto 960 de 1970 -Estatuto Notarial-».

Sin embargo, precisa que la directora de Administración Notarial de esa entidad, «mediante oficio con radicado SNR2019IE043940 de 12 de diciembre de 2019, certificó que, revisada la hoja de vida del notario en comento, no se encontró acto administrativo a través del cual el nominador natural, esto es, [el] Gobierno Nacional, ejecutara la sanción de destitución del cargo [...]».

Finalmente, la Superintendencia de Notariado y Registro, en respuesta al requerimiento efectuado por el magistrado ponente, mediante el auto del 23 de julio de 2020, envió certificación en la que consta que:

- i)* el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán fungió como notario único del Líbano (Tolima) hasta el 11 de abril de 2012, «día en el cual se posesionó en dicho cargo el señor Carlos Arturo Giraldo Giraldo, nombrado en Encargo (sic) en el mencionado despacho notarial mediante Decreto 575 del 21 de marzo de 2012»;
- ii)* el Consejo Superior de Carrera Notarial convocó, fijó las bases y señaló el cronograma del concurso de méritos para el nombramiento de notarios en propiedad e ingreso a la carrera notarial, mediante el Acuerdo 001 del 9 de abril de 2015, modificado por los acuerdos 003 del 28 de abril de 2015, 005 del 15 de septiembre de 2015, 025 del 27 de junio de 2016, 028 del 21 de julio de 2016 y 029 del 22 de agosto de 2016. El 26 de junio de 2016,

³⁹ **ARTICULO 190.** Cuando se produzcan faltas absolutas o sanciones de suspensión, el correspondiente gobernador, Intendente o Comisario encargará a la persona que haya de asumir inmediatamente las funciones y, en el primer evento se procederá a designar el reemplazo para el resto del periodo, en la forma prevista en el Capítulo 3o.

luego de agotadas las etapas del concurso, el Consejo Superior aprobó la lista definitiva de elegibles, y

- iii) el 20 de marzo de 2018, una vez la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Carrera Notarial le informó las notarías vacantes, el señor Juan Carlos Vélez Baena manifestó su intención de ser nombrado en la Notaría Única del Líbano (Tolima), por lo que, mediante el Decreto 1127 del 3 de julio de 2018, el Ministerio de Justicia y del Derecho lo nombró en propiedad.

3. Del Ministerio de Justicia y del Derecho

El director jurídico del Ministerio de Justicia, en sus alegatos, señala que, de conformidad con el artículo 59 de la Ley 734 de 2002, a la Superintendencia de Notariado y Registro le corresponde aplicar el régimen disciplinario especial para los notarios, sin perjuicio del poder preferente que puede ejercer la Procuraduría, en los términos del artículo 3 de esa normativa.

Añade que, en caso de que alguna de esas dos autoridades determine la imposición de una sanción, lo procedente es aplicar lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 172 de la Ley 734 de 2002, en virtud del cual le corresponde, a la Procuraduría General de la Nación, hacer efectivas las sanciones impuestas contra particulares que ejercen funciones públicas.

En este sentido, esa cartera ministerial concluye que la Procuraduría es la competente para ejecutar la sanción impuesta a un notario, como resultado del correspondiente proceso disciplinario. No obstante, resalta que como la sanción impuesta, en este caso, fue la de destitución, y transcurrieron más de 5 años sin que se hiciera efectiva, esta se encuentra prescrita, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del CDU.

Luego, en respuesta al requerimiento efectuado por el magistrado ponente el 26 de junio de 2020, el Ministerio destaca:

Según lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto Ley 2163 de 1970, los notarios de primera categoría son nombrados por el Gobierno Nacional, quien (sic), al tenor de lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política, está conformado particularmente, por el Presidente de la República y la Ministra de Justicia y del Derecho.

El Gobierno, en ejercicio de la potestad nominadora de los notarios de primera categoría, los nombra, los retira por cumplimiento de la edad de retiro forzoso, les acepta la renuncia, declara insubsistente su nombramiento, los separa del cargo y ejecuta y hace efectivas las respectivas sanciones, previamente impuestas por las autoridades disciplinarias, mediante providencias en firme y debidamente ejecutoriadas.

En este orden, el Gobierno mediante Decreto 3644 del 22 de septiembre de 2008, nombró en propiedad, al doctor Jairo Leonel Sánchez Guzmán, identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.268.252, en el cargo de Notario Único del Círculo Notarial del Líbano -Tolima.

[...]

El Gobierno mediante Decreto 0575 del 21 de marzo de 2012, decretó y materializó la separación del cargo del doctor Jairo Leonel Sánchez Guzmán, Notario Único del Círculo Notarial del Líbano - Tolima. (Subrayas de la Sala).

Sin embargo, en este escrito, el Ministerio manifiesta que, al revisar el archivo central, no se encontraron oficios o comunicaciones de la Procuraduría o de la Superintendencia de Notariado y Registro, en relación con el tema, así como tampoco «los decretos del año 2013 donde pudiese haber ejecutado la destitución del señor Jairo Leonel Sanchez (sic) [...] en esta dependencia solo hay decretos de 2011 y 2012».

4. De la Gobernación del Tolima

En primer lugar, cabe destacar que en el expediente obra certificación expedida por la Gobernación del Tolima a la Superintendencia de Notariado y Registro, el 22 de noviembre de 2019, en la que la directora de Gestión Documental y Apoyo Logístico de la Gobernación señala que no se pudo encontrar algún «documento en el que indique o mencione el trámite surtido... a nombre del (sic) JAIRO LEONES (sic) SÁNCHEZ GUZMÁN».

Por otra parte, la directora del Departamento Administrativo de Asuntos Jurídicos de la Gobernación del Tolima, en el oficio núm. 001073 del 4 de agosto de 2020, manifiesta que, de conformidad con el artículo 143 del Decreto Ley 960 de 1970, el nombramiento del señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán lo realizó el Ministerio de Justicia y del Derecho y que, por lo tanto, fue esta autoridad la que lo separó del cargo.

En este sentido, concluye que la Gobernación del Tolima no es «la competente para el nombramiento, separación o cualquier otra novedad frente a la Notaría Única del Círculo del Líbano -Tolima, en razón a que el nominador de mencionada (sic) entidad es la Nación [...]».

5. Del abogado Pablo Carlosama Mora

El abogado del señor Sánchez Guzmán, en su escrito de alegatos, narra los antecedentes de dieron origen al presente conflicto de competencias, y destaca que, tanto el fallo de tutela emitido por el Juzgado Diecinueve Administrativo de Bogotá como el que resolvió el incidente de desacato, están orientados a que la autoridad competente deba resolver de fondo «la solicitud de pérdida de fuerza de ejecutoria y/o prescripción del fallo sancionatorio proferido» por la Procuraduría.

En este sentido expone que, en el presente caso, no se trata de definir quién es la autoridad competente para imponer la sanción, pues, a su juicio, la administración perdió la oportunidad legal para hacerlo, en vista de que el fallo sancionatorio quedó ejecutoriado el 20 de mayo de 2013 «y de acuerdo con lo previsto en el artículo 91 del Código Único Disciplinario el acto administrativo perdió fuerza de ejecutoriedad y la sanción esta (sic) prescrita tal como lo consagra el artículo 32 del antes citado código».

6. Del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Secretaría Jurídica

En escrito allegado a esta Sala el 13 de octubre de 2020, la Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República manifiesta que el coordinador del Grupo de Correspondencia de ese Departamento, mediante comunicación del 7 de julio de 2020, certifica que:

[...] una vez consultada la base de datos de radicación de documentos de origen externo SIGOB y ESCRIBE, no se encontró comunicación referente al

cumplimiento de la sanción disciplinaria de destitución impuesta por la Procuraduría General de la Nación mediante fallo del 28 de febrero de 2013 al señor JAIRO LEONEL SÁNCHEZ GUZMÁN.

Por lo anterior, ese Departamento Administrativo concluye que, como quiera que no ha recibido ningún documento relacionado con el cumplimiento de la sanción disciplinaria impuesta por la Procuraduría, «esta entidad no realizó ninguna actuación sobre el particular».

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

a. Competencia de la Sala

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»⁴⁰ se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, 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.

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 código en cita 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.

[...]

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

i) Que el conflicto surja en desarrollo o en relación con el cumplimiento de la función administrativa; *ii)* que se trate de una actuación o asunto de carácter

⁴⁰ 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.

particular y concreto; *iii*) que, simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen la competencia para conocer de dicha actuación o asunto, y *iv*) que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional; o si las dos autoridades son del orden territorial, que no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

Como surge de los antecedentes, el presente conflicto de competencias se planteó inicialmente entre la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia de Notariado y Registro, autoridades del orden nacional.

Sin embargo, tal como obra en el expediente, también están involucrados en dicho conflicto el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Presidencia de la República, que son autoridades del nivel nacional, y la Gobernación del Tolima, autoridad territorial, a quienes la Secretaría de la Sala comunicó el inicio de esta actuación, para que intervinieran en la misma, si lo consideraban pertinente.

Igualmente, el asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un punto particular y concreto, consistente en resolver de fondo la petición presentada por el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán, para que se *decrete* la prescripción de la sanción disciplinaria que le fue impuesta, en su calidad de notario único del Líbano (Tolima), el 17 de mayo de 2012, por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, y modificada por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría el 28 de febrero de 2013, y para que, como consecuencia de lo anterior, se le *reintegren* sus derechos.

Advierte la Sala que, mediante escrito del 23 de julio de 2018, dirigido a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán desistió de la solicitud de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo sancionatorio, y, en su lugar, solicitó a esa dependencia que se declarara la prescripción de la sanción.

A este respecto, es necesario recordar lo prescrito en el artículo 18 del CPACA, tal como fue subrogado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015:

Artículo 18. *Desistimiento expreso de la petición.* Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada.

Como se observa, el desistimiento expreso de la petición es una facultad que la ley otorga al solicitante. En el evento de que este la ejerza, la Administración no puede seguir adelante con la actuación, a menos que lo considere necesario, por razones de interés público, que debe explicar mediante una resolución motivada, lo cual no ha ocurrido en el presente caso.

Por esta razón, la Sala entiende que la petición de reconocimiento de la pérdida de fuerza ejecutoria no se encuentra vigente, por lo que centrará su estudio en la solicitud del 23 de julio de 2018, por medio de la cual solicitó que se declarara la prescripción de la sanción disciplinaria, y que, en consecuencia, se le reitengran sus derechos.

De todo lo anterior, se concluye que la Sala es competente para dirimir el presente conflicto.

b. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»⁴¹.

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

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

2. Aclaración previa

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

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

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

3. Problema jurídico

En el presente conflicto de competencias administrativas, le corresponde a la Sala definir la autoridad competente para resolver de fondo la solicitud presentada por el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán el 23 de julio de 2018, mediante la cual pidió la declaratoria o reconocimiento de la prescripción de la sanción disciplinaria que le fue impuesta el 17 de mayo de 2012, en su calidad de notario único del Líbano (Tolima), por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la

⁴¹ La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015.

Policía Judicial, modificada por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación el 28 de febrero de 2013, y el consecuente *reintegro de derechos*.

La Procuraduría señala que no es la competente para pronunciarse sobre la prescripción, en la medida en que los notarios tienen un *juez natural* en materia disciplinaria, que es la Superintendencia de Notariado y Registro, por lo que es a dicha entidad a la que corresponde ejecutar las sanciones impuestas a ellos. En consecuencia, a juicio de la Procuraduría, la Superintendencia es la llamada a pronunciarse sobre la prescripción.

Por el contrario, la Superintendencia de Notariado y Registro niega su competencia para resolver de fondo sobre la prescripción de la sanción disciplinaria, dado que, a su juicio, esta competencia le corresponde a la Procuraduría General de la Nación, por haber impuesto la sanción, en virtud del poder preferente.

Para resolver el problema jurídico planteado, y debido a las diversas apreciaciones que tienen las autoridades involucradas en el presente conflicto, esta Sala considera necesario hacer referencia a los siguientes asuntos: *i)* el régimen jurídico de los notarios públicos: reiteración; *ii)* el ejercicio preferente del poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación: reiteración; *iii)* la sanción disciplinaria: ejecución y prescripción; *iv)* el derecho fundamental de petición: modalidades y núcleo esencial; *v)* análisis del caso concreto, y *vi)* consideraciones finales.

4. Análisis de la normativa aplicable al caso

4.1. El régimen jurídico de los notarios públicos. Reiteración⁴²

El artículo 131 de la Carta Política dispone:

Artículo 131. Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia.

El nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso.
[...]

La naturaleza jurídica de los notarios y la actividad que realizan han sido asuntos discutidos por la jurisprudencia durante décadas, y sobre estos aspectos no existe aún un consenso absoluto. Sin embargo, puede decirse que, en los últimos lustros, especialmente después de la Constitución de 1991, la jurisprudencia (sobre todo de la Corte Constitucional) ha manifestado, de forma reiterada y mayoritaria, que los notarios son particulares que prestan un servicio público y cumplen, además, una función pública (la denominada función «*fedante o fedataria*»), mediante una especie de delegación efectuada por el Estado, que se ha denominado «descentralización por colaboración».

Así, por ejemplo, en la sentencia C-863 de 2012⁴³, la Corte Constitucional resumió de esta manera su línea jurisprudencial sobre estos aspectos:

⁴² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 6 de diciembre de 2007, radicación interna: 1869, y concepto del 8 de febrero de 2017, radicación interna: 2326.

⁴³ Corte Constitucional, sentencia C-863 del 25 de octubre de 2012, expediente D-9015.

3. Rasgos que caracterizan la función notarial en nuestro régimen jurídico

La jurisprudencia de esta Corte ha analizado en varias oportunidades problemas jurídicos que le exigen definir la naturaleza jurídica de las funciones que desempeñan los notarios⁴⁴, su condición como colaboradores del Estado, el sentido y finalidad de la función fedante y el ámbito de competencias del legislador para configurar la regulación sobre la materia.

Ha establecido como notas distintivas de la actividad notarial las siguientes: (i) es un servicio público; (ii) a cargo de particulares, que actúan en desarrollo del principio de descentralización por colaboración; (iii) que además apareja el ejercicio de una función pública, en tanto depositarios de la fe pública; (iv) que para estos efectos se encuentran investido de autoridad; (v) sin que por ello adquieran el carácter de servidores públicos o de autoridades administrativas en sentido subjetivo u orgánico. (Negritas en el original).

Sobre esta última característica (la del numeral v), la Corte profundizó lo siguiente, en el mismo fallo:

3.4. Ha precisado así mismo la jurisprudencia que la gestión notarial implica el ejercicio de autoridad, en la medida que comporta el desarrollo de una atribución de la cual es titular el Estado, como es la de dar fe, en virtud de lo cual está reconocida como una función pública.

[...]

3.5. No obstante, ha aclarado que se trata de particulares a los que se les ha asignado el desempeño de una función pública, y aunque objetivamente su situación ofrece evidentes similitudes con los empleados estatales, como la exigencia de neutralidad en sus actuaciones, técnicamente no es válido sostener que por tal circunstancia, adquieran la condición de servidores públicos. [...]. (Subrayamos).

Ahora bien, la actividad ejercida por los notarios, así como también las diferentes situaciones administrativas en las que dichos particulares pueden encontrarse, entre otros aspectos, se encuentran reguladas actualmente en el Decreto Ley 960 de 1970, que contiene el «Estatuto de Notariado», en la Ley 588 de 2000⁴⁵ y en varios decretos reglamentarios, compilados, hoy en día, en el Decreto 1069 de 2015⁴⁶.

Asimismo, los preceptos que determinan el régimen disciplinario de los notarios públicos están contenidos, principalmente, en las Leyes 734 de 2002 y 588 de 2000, así como en el Decreto Ley 960 de 1970 y en su Decreto Reglamentario 2148 de 1983.

Al respecto, debe decirse que el Decreto Ley 960, en el Título VI, dispuso, en principio, que el conocimiento de los asuntos disciplinarios de los notarios le correspondía al Ministerio de Justicia, por medio de la Superintendencia de Notariado y Registro (artículo 209⁴⁷).

⁴⁴ «[4] La naturaleza jurídica y los rasgos característicos de las funciones desempeñadas por los notarios, han sido objeto de varios pronunciamientos de esta Corporación. Así en la sentencias C-1159 de 2008 y C-1212 de 20001, M.P. Jaime Araújo Rentarías; en la sentencia C-1508 de 2000, M.P. Jairo Charry Rivas; sentencia C-741 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; y sentencia C-181 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz».

⁴⁵ «Por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad notarial».

⁴⁶ «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho».

⁴⁷ «Artículo 209. La vigilancia notarial será ejercida por el Ministerio de Justicia, por medio de la Superintendencia de Notariado y Registro».

Luego, la Ley 588 de 2000, en el artículo 8, señaló que el régimen disciplinario aplicable a los notarios era el previsto en el Decreto Ley 960 de 1970, pero «con estricta observancia de los principios rectores y del procedimiento señalado en la Ley 200 de 1995, Código Único Disciplinario».

Posteriormente, se expidió la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), actualmente vigente, que establece, en su artículo 25, como destinatarios de la ley disciplinaria, a «los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53⁴⁸» del mismo código.

En cuanto a la función notarial, la misma Ley 734 de 2002, en el artículo 58, extiende la aplicación del régimen especial de los particulares a los notarios, así:

TITULO II. REGIMEN DE LOS NOTARIOS.

CAPITULO PRIMERO.

ARTICULO 58. NORMAS APLICABLES. El régimen disciplinario especial de los particulares, también se aplicará a los notarios y comprende el catálogo de faltas imputables a ellos, contempladas en este título.

Los principios rectores, los términos prescriptivos de la acción y de la sanción disciplinaria, al igual que el procedimiento, son los mismos consagrados en este código respecto de la competencia preferente. (Negrilla y subraya fuera del texto).

Por su parte, el artículo 52 define el contenido del régimen aplicable a los particulares:

ARTICULO 52. 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.

ARTICULO 53. SUJETOS DISCIPLINABLES. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales; que ejerzan funciones públicas, en lo que tienen que ver con estas; presten servicios públicos a cargo del Estado, de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política, administren recursos de este, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado.

Acto seguido, el artículo 59 del CDU define el órgano competente para adelantar las investigaciones disciplinarias contra los notarios:

ARTÍCULO 59. ORGANO COMPETENTE. El régimen especial para los notarios se aplica por la Superintendencia de Notariado y Registro como órgano de control especial con todos sus requisitos y consecuencias, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación. (Subraya la Sala)

Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado:⁴⁹

El régimen disciplinario aplicable a los Notarios corresponde al especial de los particulares, contenido en el Libro III, Título I de la Ley 734 de 2002, que en el

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 14 de noviembre de 2013, radicación núm. 11001-03-25-000-2011-00683-00(2638-11).

artículo 57 estableció que para la graduación de la sanción además se tendrán en cuenta los criterios consagrados para los servidores públicos, y de igual manera el mismo ordenamiento jurídico en el Título II dispuso un Régimen Especial de los Notarios, y en el artículo 61 de manera expresa estableció que constituyen faltas imputables a los Notarios, además las contempladas en el artículo 48 ibídem. Lo anterior significa que a los Notarios les es aplicable la Ley 734 de 2002 de manera integral, dado que a pesar de contener un Régimen Especial de Notarios, remite para su aplicación a diferentes capítulos de la misma. La facultad disciplinaria conforme al artículo 59 ídem se aplicará por la Superintendencia de Notariado y Registro, como órgano de control especial, esto, sin perjuicio del poder preferente que puede ser ejercido por la Procuraduría General de la Nación.

Destaca la Sala que la Ley 734 de 2002 contiene el régimen disciplinario aplicable a los notarios, en la medida en que no contravenga las disposiciones especiales que regulan la actividad de dichos particulares en ejercicio de funciones públicas. De esta manera, es viable decir que dicho régimen está conformado, tanto por las normas especiales previstas en el «Estatuto de Notariado» y en los demás decretos y leyes que lo complementan y reglamentan, como por las disposiciones del Código Disciplinario Único. De hecho, en cuanto a los deberes y prohibiciones de los notarios, el citado código, en el artículo 62, numeral 4º, remite expresamente a las normas que regulan, de manera especial, la función notarial.

4.2. El ejercicio preferente del poder disciplinario por parte de la Procuraduría General de la Nación. Reiteración⁵⁰

La potestad disciplinaria del Estado sobre los servidores públicos está justificada en la necesidad de garantizar que tales empleados y trabajadores, en el ejercicio de sus funciones, respeten y apliquen los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, que guían la función administrativa⁵¹.

En este contexto, el control disciplinario es un presupuesto que garantiza el buen nombre y la eficiencia de la Administración Pública⁵², y el ejercicio de la función pública en beneficio de la comunidad y como protección de los derechos y libertades de los asociados⁵³.

De acuerdo con los artículos 1⁵⁴ y 2⁵⁵ de la Ley 734 de 2002, el control disciplinario se ejerce en un nivel interno y otro externo. El primero está a cargo de

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 24 de octubre de 2018, radicación núm. 11001-03-06-000-2018-00118-00; decisión del 11 de diciembre de 2018, radicación núm. 11001-03-06-000-2018-00211-00, y decisión del 23 de enero de 2019, radicación núm. 11001-03-06-000-2018-00244-00, entre otras.

⁵¹ «En el campo del derecho disciplinario esta finalidad se concreta en la posibilidad de regular la actuación de los servidores públicos con miras a asegurar que en el ejercicio de sus funciones se preserven los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función administrativa, para lo cual la ley describe una serie de conductas que estima contrarias a esos cometidos, sancionándolas proporcionalmente a la afectación de tales intereses». Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 27 de octubre de 2006, radicación 11001-03-06-000-2006-00112-00(1787). Véase igualmente: «La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública». Artículo 16, Ley 734 de 2002.

⁵² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 27 de octubre de 2006. Radicación 11001030600020060011200 (1787).

⁵³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 3 de marzo de 2011, radicación No. 11001030600020110000200(2046)

⁵⁴ «El Estado es el titular de la potestad disciplinaria».

las oficinas de control disciplinario interno de las entidades y organismos del Estado, y el segundo está en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, en virtud de la cláusula general de competencia y el poder preferente asignado por la Constitución Política de 1991.

4.2.1. El control disciplinario externo y el poder disciplinario preferente

Sobre el poder disciplinario externo que ejerce la Procuraduría General de la Nación, ha dicho la Corte Constitucional que el artículo 277, inciso 6º, de la Constitución Política de 1991⁵⁶:

[...] estipula, entonces, una cláusula general de competencia en cabeza de la Procuraduría General de la Nación para adelantar investigaciones disciplinarias con el propósito de ejercer la vigilancia superior que al Jefe del Ministerio Público se encomienda y, en últimas, para que él pueda cumplir el cometido básico de velar por el imperio y la efectividad del orden jurídico en todo el territorio de la República⁵⁷.

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

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

En virtud de la misma potestad, mediante decisión motivada, de oficio o a petición de cualquier persona, podrá avocar el conocimiento de aquellos asuntos que se tramitan internamente en las demás dependencias del control disciplinario. También se procederá en la misma forma cuando se desprenda del conocimiento de un proceso.⁵⁸

Así, el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación la faculta para adelantar actuaciones disciplinarias contra cualquier servidor público, sin consideración a su jerarquía (siempre que no se trate de un funcionario aforado constitucionalmente), cuando lo considere conveniente o necesario, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que deben observarse en el ejercicio de la función pública.

Sobre el poder preferente, el Consejo de Estado lo ha definido «como la facultad de ejercer el control disciplinario que prima o desplaza la competencia interna de

⁵⁵ «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».

⁵⁶ Constitución Política, artículo 277, inciso sexto: «Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley».

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-222 de 1999. Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 12 de marzo de 2014, radicación núm. 11001030600020140000200.

⁵⁸ El inciso tercero del artículo 3 de la Ley 734, en su texto original, decía: «La Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura son competentes a prevención para conocer, hasta la terminación del proceso, de las faltas atribuidas a los funcionarios de la rama judicial, salvo los que tengan fuero constitucional». Los textos subrayados fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional, en la sentencia C-948 de 2002.

cada entidad, para avocar el conocimiento, en cualquiera de las etapas de la actuación, indagación o investigación, comprendiendo también el ejercicio del poder sancionatorio»⁵⁹.

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

4.3. La sanción disciplinaria: ejecución y prescripción

Solo con el objeto de precisar algunos puntos, la Sala abordará este asunto, sobre el cual deberá ahondar la autoridad que, por medio de esta decisión, se declare competente.

Como lo ha mencionado esta corporación, una de las modalidades en las que se expresa el poder sancionador del Estado (*ius puniendi*) es la potestad disciplinaria, cuya concepción misma implica que su ejercicio «debe estar orientado a garantizar la materialización de los principios propios del Estado Social de Derecho, el respeto por los derechos y garantías fundamentales, y el logro de los fines esenciales del Estado que establece la Carta Política»⁶⁰.

Es por ello que, iniciada la actuación disciplinaria, en cualquiera de los niveles mencionados, interno o externo, el titular de la acción debe impulsar de manera eficiente y oficiosa⁶¹ la investigación, y propender por el cumplimiento de los principios fundamentales previstos en la Constitución, entre los cuales se encuentra el del debido proceso⁶², aplicable tanto a las actuaciones judiciales como a las administrativas.

De igual forma, la Corte Constitucional ha destacado que, «[p]ara la imputación de la falta y la imposición de la sanción se sigue un procedimiento con estricto respeto de los principios de reconocimiento de la dignidad humana, legalidad, favorabilidad, ilicitud sustancial, culpabilidad, proporcionalidad, igualdad, debido proceso, presunción de inocencia, gratuidad, celeridad y ejecutoriedad»⁶³.

Lo anterior, en criterio de la Corte, tiene relevancia, debido a que «el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado plantea un espacio en el que también se imparte justicia»⁶⁴.

Al respecto, el artículo 20 de la Ley 734 de 2002 dispone lo siguiente:

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 21 de mayo de 2019, radicación núm. 11001-03-25-000-2011-00371-00.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 20 de marzo de 2014, radicación núm. 1001-03-25-000-2012-00902-00(2746-12).

⁶¹ Artículo 12 de la Ley 734 de 2002. Celeridad de la actuación disciplinaria: El funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria y cumplirá estrictamente los términos previstos en este código.

⁶² Artículo 29 de la Constitución Política, reconocido, igualmente, en la Ley 734 de 2002, artículo 6º, así: El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público.

⁶³ Corte Constitucional, sentencia C-014 de 2004.

⁶⁴ Ídem

Artículo 20. Interpretación de la ley disciplinaria. En la interpretación y aplicación de la ley disciplinaria el funcionario competente debe tener en cuenta que la finalidad del proceso es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen. (Subraya fuera del texto original).

4.3.1. La sanción disciplinaria

Sobre la sanción disciplinaria, en primer lugar, se debe decir que la Ley 734 de 2002, en el artículo 16, señala que la misma cumple una función «preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública».

Cuando se trata del ejercicio de la acción disciplinaria por parte de la Procuraduría, es este el órgano de control que debe imponer la sanción, al tenor de lo dispuesto por la Constitución (artículo 277-6⁶⁵) y la ley, una vez que haya establecido la existencia de una infracción disciplinaria y la responsabilidad del involucrado, mediante un acto administrativo que debe ser expedido dentro de los cinco años siguientes a la comisión de la falta, conforme a lo previsto en artículo 30 de la Ley 734 de 2002, so pena de que prescriba la acción⁶⁶.

Ahora bien, impuesta la sanción por la autoridad competente, procede su cumplimiento, una vez el fallo adquiera firmeza. Si la sanción impuesta es la de destitución (como sucede en el presente asunto), que implica «la terminación de la relación del servidor público con la administración» (artículo 45 de la Ley 734 de 2002), el nominador debe expedir el respectivo acto de ejecución⁶⁷, dentro de los diez días siguientes al recibo de la solicitud por parte de la Procuraduría⁶⁸.

Asimismo, el artículo 172 de la Ley 734 de 2002, que menciona los funcionarios competentes para ejecutar las sanciones, le otorga la facultad a los nominadores para hacer efectivas las que se impongan contra los servidores de carrera.

Advierte la Sala que el citado artículo 172, numeral 3º, aunado a lo mencionado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, en oficio del 8 de julio de 2020, remitido a la Sala, en el sentido de que el Gobierno Nacional, como nominador de los notarios de primera categoría, «los separa del cargo y ejecuta y hace efectivas las

⁶⁵ «Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

[...]

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

[...].».

⁶⁶ Véase el concepto del 2 de diciembre de 1993, radicación interna 551, de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

⁶⁷ Sobre los actos de ejecución o de cumplimiento, el Consejo de Estado ha manifestado que los mismos «no definen una situación jurídica diferente a la que ya fue resuelta con efectos de cosa juzgada [...]». «No se trata de actos administrativos definitivos, o sea, mediante los cuales se finalice una actuación administrativa o se impida su continuación, sino que son meros actos de cumplimiento o ejecución, excepto que en ellos se establezcan puntos nuevos que creen o modifiquen situaciones jurídicas. Dicho de otro modo, “[t]odo acto que se limite a generar el cumplimiento de la sentencia es un acto de ejecución [...]».

Consejo de Estado, sección tercera, subsección B, radicación número: 15001-23-31-000-1997-17648-01(20689).

⁶⁸ Artículo 172, Ley 734 de 2002. Parágrafo: Una vez ejecutoriado el fallo sancionatorio, el funcionario competente lo comunicará al funcionario que deba ejecutarlo, quien tendrá para ello un plazo de diez días, contados a partir de la fecha de recibo de la respectiva comunicación.

respectivas sanciones, previamente impuestas por las autoridades disciplinarias, mediante providencias en firme y debidamente ejecutoriadas», despeja la duda sobre la autoridad a la que le correspondía hacer efectiva la sanción impuesta por la Procuraduría General de la Nación al señor Sánchez Guzmán.

Resta aclarar solamente que, si bien los notarios son *particulares* que ejercen permanentemente funciones públicas, y no servidores públicos, son particulares sujetos a un régimen legal especial, que incluye, entre otros aspectos, su adscripción a una carrera administrativa y el hecho de que, para ejercer sus funciones, deben ser *nombrados* por la autoridad administrativa competente.

En esa medida, la ejecución de las sanciones disciplinarias que les sean impuestas, al menos, las de suspensión y destitución, no pueden ser ejecutadas por la Procuraduría General de la Nación, como lo ordena el Código Disciplinario Único, para el caso de los demás particulares que sean disciplinables bajo este régimen (artículo 172, numeral 7° del CDU), sino por el respectivo nominador, es decir, por la autoridad administrativa que sea responsable de su nombramiento y retiro (temporal o definitivo).

Así, el régimen especial de los notarios impone, por lo tanto, una excepción a la regla general prevista en la Ley 734 de 2002, sobre la competencia para ejecutar las sanciones disciplinarias impuestas a los particulares que ejercen funciones públicas.

4.3.2. La prescripción de la sanción disciplinaria

Sobre la naturaleza jurídica y las características de la prescripción, esta Sala, en otra oportunidad⁶⁹, se refirió a esta figura como una institución que proviene del derecho civil, dentro del cual se conciben dos tipos fundamentales: *i)* la prescripción extintiva de las obligaciones y los derechos personales correlativos, y *ii)* la prescripción adquisitiva del derecho de dominio, llamada también «usucapión».

Para efectos de este conflicto, vale la pena precisar, sobre la primera clase de prescripción, que se encuentra regulada en el artículo 1625 del Código Civil, numeral 10°, como una de las formas o modos de extinción de las obligaciones.

Adicionalmente, en relación con esta figura, el artículo 2535 *ibidem* dispone: «La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones. Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible».

Lo dispuesto en la norma anterior no significa, sin embargo, que la prescripción, en materia civil, exija solamente el paso del tiempo, pues requiere, además, por una parte, la pasividad o inactividad del acreedor en el ejercicio de las facultades y acciones que la ley le otorga, para hacer efectivo su derecho, y, por la otra, que la prescripción no sea interrumpida por alguna de las causales establecidas en la ley, ni renunciada por el que se beneficia de ella.

Por otra parte, para que la prescripción opere efectivamente como medio de extinción o de adquisición de derechos, según el caso, debe ser declarada o, al menos, reconocida por la autoridad competente, en el proceso judicial o

⁶⁹ Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 3 de julio de 2018, radicación núm. 11001-03-06-000-2018-00054-00.

administrativo correspondiente. De lo contrario, no podría trascender de la simple discusión o controversia que pudiera surgir, sobre este punto, entre el deudor y el acreedor.

No obstante, es importante aclarar que lo anterior no implica que la prescripción *ocurra* cuando la autoridad competente la *declare o reconozca*, sino en el momento en que confluyen, en la realidad material, las condiciones sustanciales establecidas por la ley para que dicho fenómeno se presente. Por lo tanto, esa declaración o reconocimiento no es constitutiva (o, según el caso, extintiva) del derecho, sino meramente *declarativa*.

Sobre el primer aspecto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-832 de 2001⁷⁰, señaló:

La prescripción es un modo para el surgimiento de derechos subjetivos (prescripción adquisitiva), o para extinguir obligaciones (prescripción extintiva). Esta institución jurídica otorga derechos con base en la ocurrencia de hechos. No opera por el simple paso del tiempo, sino que tiene en consideración elementos subjetivos como el ejercicio o inactividad de un derecho subjetivo.

En segundo lugar, como se enunció, la prescripción no puede ser declarada de oficio, salvo en aquellos casos que taxativamente señale la ley, por lo que debe ser alegada por el deudor, en su defensa (artículo 2513 del Código Civil⁷¹).

Ahora bien, la Corte Constitucional, en un pronunciamiento reciente⁷², señaló:

La usucapión y la prescripción extintiva corresponden a una decisión de política legislativa contraria a la idea de perpetuidad de los derechos, que busca hacer coincidir la realidad (la posesión continua o la inacción prolongada), con el ordenamiento jurídico para, por una parte, premiar a quien explota los derechos reales, a pesar de no ser su titular, pero que desarrolla la función social de la propiedad (artículo 58 de la Constitución), en el caso de la usucapión y, por otra parte, conminar a la definición pronta y oportuna de las situaciones jurídicas, so pena de exponerse a perder el derecho o la acreencia, en el caso de la prescripción extintiva. (Destaca la Sala).

Precisamente, el derecho sancionador se caracteriza, entre otros asuntos, por la imposibilidad de que existan penas o sanciones imprescriptibles, característica que, además, se desprende de lo previsto en el inciso final del artículo 28 de la Carta Política⁷³. De ahí que el Legislador haya desarrollado la figura de la prescripción en el derecho penal, así como también en derecho disciplinario.

⁷⁰ Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, Expediente: D-3388.

⁷¹ «Artículo 2513. El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla; el juez no puede declararla de oficio.

(*Inciso adicionado por el artículo 2 de la Ley 791 de 2002*). La prescripción tanto la adquisitiva como la extintiva, podrá invocarse por vía de acción o por vía de excepción, por el propio prescribiente, o por sus acreedores o cualquiera otra persona que tenga interés en que sea declarada, inclusive habiendo aquel renunciado a ella».

⁷² Sentencia C- 091 del 26 de septiembre de 2018, expediente: D-11871

⁷³ «Artículo 28.

[...]

En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles».

Véase, también, el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 5 de diciembre de 2006, radicación interna núm.1756

En cuanto a la imprescriptibilidad de las penas, la Corte Constitucional, en sentencia C-556 de 2001, recordó lo que esa corporación había señalado en otros pronunciamientos, así:

“Respecto de la pena, el artículo 28 de la Constitución Política, en el último inciso se refirió a que en ningún caso podrá haber penas imprescriptibles. El transcurso del tiempo obra como causa de extinción de la punibilidad no solamente en abstracto -prescripción del delito-, sino en concreto -prescripción de la pena-, y, por consiguiente, pone fin al proceso penal”.

[...]. (Cursivas y comillas en el texto original).

Luego, agrega la Corte que ese principio resulta igualmente aplicable en materia disciplinaria, y reconoce la imprescriptibilidad de la sanción disciplinaria, dado que:

[...] la potestad sancionadora de la administración debe ejercerse no solo dentro de los límites que le permitan cumplir a la sanción con su poder corrector, sino que no vulneren los principios que conforman el Estado social de derecho, a que alude la jurisprudencia reseñada y en particular la dignidad de la persona y el respeto efectivo de los derechos humanos, de conformidad con los artículos 1º y 2º de la Constitución Política.

Finalmente, destaca la Corte que el acaecimiento de la prescripción encuentra su fundamento «en la necesidad de un equilibrio entre poder sancionador del Estado, y los derechos de los servidores públicos a no permanecer indefinidamente *sub judice*».

Entonces, la Ley 734 de 2002 regula la prescripción de la sanción disciplinaria, en el Capítulo Tercero del Título III, que trata sobre «la extinción de la acción disciplinaria», así:

Artículo 32. Término de prescripción de la sanción disciplinaria. La sanción disciplinaria prescribe en un término de cinco años, contados a partir de la ejecutoria del fallo.

Cuando la sanción impuesta fuere la destitución e inhabilidad general o la suspensión e inhabilidad especial, una vez cumplidas se producirá la rehabilitación en forma automática, salvo lo dispuesto en la Carta Política.

Como se observa, para que ocurra la prescripción de la sanción disciplinaria, la norma citada exige solamente el paso del tiempo (5 años, desde la ejecutoria o firmeza del fallo), siempre que, como es obvio, dicha sanción no se haya ejecutado o cumplido materialmente. La disposición que se comenta no establece que la prescripción deba ser declarada por alguna autoridad administrativa o judicial.

Esta podría ser la razón por la que el mismo precepto no señala, en forma expresa o implícita, la autoridad competente para declarar la prescripción de la sanción disciplinaria.

En este sentido, vale la pena comentar que el artículo 30⁷⁴ de la misma ley, que se refiere a la caducidad y a la prescripción de la acción disciplinaria, tampoco

⁷⁴ Ley 734 de 2002, artículo 30, modificado por el artículo 132 de la Ley 1474 de 2011: La acción disciplinaria caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria. Este término empezará a contarse para las faltas instantáneas desde el día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas cuando haya cesado el deber de

dispone expresamente a qué funcionarios o entidades les corresponde reconocer estos fenómenos extintivos de la acción o potestad disciplinaria, en un caso concreto.

Sin embargo, en relación con estas, es claro, en principio, que quien tiene la potestad para declarar la caducidad o la prescripción de la acción disciplinaria es la misma autoridad que tenía la competencia para iniciar o para continuar, según el caso, la investigación o el proceso disciplinario, pues, en la medida en que dichos fenómenos implican la imposibilidad jurídica de iniciar la actuación, o bien de proseguirla, según corresponda, la mencionada autoridad debe adoptar esas decisiones en forma expresa y motivada, argumentando que se basa para ello en la caducidad o en la prescripción de la acción disciplinaria.

En este sentido se han pronunciado tanto la Corte Constitucional como la Procuraduría⁷⁵. De lo manifestado por dichos organismos, se infiere que debe existir una autoridad habilitada para pronunciarse sobre la prescripción de la acción, y que esta es, precisamente, la que sea titular de la acción, es decir, quien haya iniciado la investigación y esté conociendo del proceso, pues la prescripción de la acción disciplinaria implica, en este caso, la extinción de la potestad punitiva, esto es, del derecho-deber del Estado a *imponer* una sanción, en un caso concreto, y la terminación de la actuación. Por lo tanto, en estos eventos, se debe dar «una respuesta definitiva fundada en derecho que pone fin a la acción iniciada»⁷⁶ y, con ella, al proceso disciplinario.

Para la Corte, la declaración de prescripción de la acción disciplinaria «tiene la virtualidad de culminar de manera definitiva un proceso⁷⁷» y, al mismo tiempo, se vislumbra como una *sanción* (en el sentido amplio de la palabra) que la ley establece, ante la inactividad de la Administración. Por lo mismo, el titular que no impulsó -de manera oficiosa y eficiente- la respectiva acción, debe pronunciarse sobre la imposibilidad de continuar con dicha actuación, para que no queden situaciones jurídicas sin resolver, que propicien la vulneración de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución.

No puede decirse lo mismo, en cambio, de la prescripción de la **sanción** disciplinaria, pues, en estos casos, existe un pronunciamiento de fondo y de carácter definitivo (una vez ejecutoriado) que declara la comisión de una falta; impone la respectiva sanción; define la responsabilidad disciplinaria del acusado, y pone fin a la actuación disciplinaria.

Precisamente, sobre esto -y ante la falta de regulación al respecto-, vale la pena hacer alusión a una decisión⁷⁸ de la Procuraduría Regional de Santander, ratificada por la Procuraduría Delegada Segunda para la Vigilancia Administrativa, en segunda instancia, mediante la cual se sancionó a un funcionario por haber ejecutado una sanción disciplinaria que impuso la Oficina de Control Disciplinario

actuar. La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados a partir del auto de apertura de la acción disciplinaria. Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un mismo proceso la prescripción se cumple independientemente para cada una de ellas.

⁷⁵ Por ejemplo: Decisión de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación del 5 de febrero de 2009, radicación núm. 161-3861 (028-119511/2005), en la cual se resuelve «**PRIMERO. TERMINAR EL PROCESO DISCIPLINARIO** [...] por haber operado el fenómeno de la prescripción de la acción disciplinaria (art. 30 de la Ley 734 de 2002)» (Negrilas y mayúsculas en el texto original)

⁷⁶ Sentencia C-556 de 2001.

⁷⁷ Ídem.

⁷⁸ Decisión del 30 de abril de 2009, de la Procuraduría Delegada Segunda para la Vigilancia Administrativa, radicación núm. 072-9009/05.

Interno de una entidad pública contra otro servidor público de la misma institución, después de que habían transcurrido dos años desde la firmeza del fallo (término de prescripción de la sanción previsto en el artículo 34 de la Ley 200 de 1995, vigente al momento de los hechos). El funcionario sancionado, en su defensa, argumentó que podía ejecutar la sanción, dado que la misma se encontraba vigente, pues la Oficina de Control Interno Disciplinario no había declarado su prescripción.

Sobre este argumento, la Procuraduría Regional señaló que no estaba de acuerdo:

[...] dado que dicha declaratoria de prescripción, sólo era posible, siempre y cuando no hubiese finiquitado el proceso, pues era necesario tomar una decisión de fondo y que debía considerarse que en el presente caso ya se había producido un fallo, el cual se encontraba debidamente ejecutoriado, lo que implicaba necesariamente que si trascurrido el tiempo para hacer efectiva la sanción, sin que la misma se hubiese ejecutado, la Administración pierde el derecho para aplicarla y por ende los fines de la sanción de prevención y de garantía de la buena marcha de la gestión pública.

Después, la Procuraduría Delegada Segunda para la Vigilancia Administrativa, en la decisión de segunda instancia, agregó a lo mencionado por la Procuraduría Regional:

[...] no le es dable al interprete (sic) adicionar a la norma un presupuesto adicional al exigido por la ley, como sería el alegado por el recurrente quien afirma que además del transcurso del tiempo debió declararse por la autoridad competente, pues de lo contrario, dicho fallo estaría vigente. Este planteamiento no lo comparte esta Delegada, dado que con ella se contraviene lo normado en el artículo 84 de la norma superior [...], cuando quiera que prohíbe a las autoridades exigir requisitos adicionales a los exigidos por la ley, como es el caso del señor M.R., que tenía el derecho a que no se le aplicara la sanción impuesta en el fallo, ejecutado por el aquí disciplinado, por el sólo hecho de haber transcurrido mas de dos años desde la ejecutoria del fallo impuesto por la Oficina de Control Interno Disciplinario.

Otro antecedente sobre el tema, que vale la pena mencionar, se refiere a una providencia proferida por el Consejo Superior de la Judicatura -Sala Jurisdiccional Disciplinaria-⁷⁹, en la cual decretó la prescripción de una sanción impuesta por esa misma corporación a un ex fiscal delegado ante el Tribunal Superior de Barranquilla, la cual fue solicitada por la Fiscalía General de la Nación, ante la inejecución del fallo sancionatorio por parte de los funcionarios de la misma Fiscalía, con el argumento de que «la declaratoria de prescripción de la sanción disciplinaria corresponde a la autoridad judicial que emitió la decisión de fondo».

El Consejo Superior de la Judicatura, en ese fallo, decidió de fondo sobre la solicitud de prescripción de la sanción, al señalar que la competencia de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria para resolver ese asunto estaba dada por los artículos 256, numeral 3, de la Constitución Política; 112, numeral 3º, de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), «y por la Ley 734 de 2002 el cual en el Título XII, Capítulos 1º al 9º, reglamenta el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria».

⁷⁹ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, providencia del 18 de junio de 2015, Radicado No. 110010102000 2004.02367.00 (417-5). M.P.: Dra. Julia Emma Garzón de Gómez.

A pesar de que, en este caso, la autoridad que impuso la sanción (Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura) se consideró competente para resolver sobre la prescripción de aquella, la Sala de Consulta considera que dicho precedente no resulta aplicable en el presente caso, por las siguientes consideraciones:

- i) En primer lugar, la Sala observa que ninguna de las normas constitucionales y legales citadas en ese fallo por la extinta Sala Jurisdiccional Disciplinaria, le otorgaban competencia, al menos, de forma expresa, para declarar la prescripción de una sanción disciplinaria impuesta por esa corporación, o para resolver de fondo una solicitud presentada con ese propósito.
- ii) Por otra parte, debe observarse que la providencia citada corresponde al ejercicio de la función disciplinaria de carácter jurisdiccional, ejercida por un órgano que tenía ese mismo carácter (*judicial*). En el caso que nos ocupa, se trata del ejercicio de la potestad disciplinaria de naturaleza administrativa, por parte de dos autoridades -la Superintendencia de Notariado y Registro y la Procuraduría General de la Nación- que pertenecen igualmente al orden administrativo.
- iii) Si bien la potestad disciplinaria, así como el procedimiento que debe utilizarse para ejercerla, están regulados, en general, por la misma normativa (la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único), los principios constitucionales y legales que rigen el ejercicio de la función judicial y la función administrativa no son los mismos. Así, por ejemplo, al cumplimiento de la función jurisdiccional, aún en materia disciplinaria, le son aplicables los principios y las reglas contenidos en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), los que claramente no son predicables (en los mismos términos) de la función administrativa.
- iv) Por lo tanto, el hecho de que un órgano judicial, que ha tramitado y fallado un proceso disciplinario (jurisdiccional), considere que está facultado para declarar la prescripción de la sanción impuesta, no permite colegir necesariamente que los funcionarios, dependencias u órganos administrativos dotados de la potestad disciplinaria gocen, igualmente, de dicha atribución.

Lo dicho hasta aquí permite a la Sala concluir que la prescripción de la sanción disciplinaria, para que ocurra, no requiere declaratoria alguna; aunque, desde luego, si se llega a exigir o a pretender el cumplimiento del castigo disciplinario que se encuentre prescrito, la autoridad que esté llamada a ejecutarlo (por tener la competencia para ello) debe reconocer expresamente la prescripción, ya sea porque el disciplinado se oponga al cumplimiento de la sanción, invocando a su favor dicho fenómeno extintivo, o bien de oficio, como se infiere de los fallos disciplinarios dictados por la Procuraduría General de la Nación, que se comentaron previamente.

En este punto, vale la pena señalar una diferencia importante con la prescripción en materia civil, pues, en este campo, el juez no puede declararla de oficio, sino que debe ser solicitada o propuesta expresamente por la persona que se beneficia con ella. En cambio, en materia disciplinaria, en casos como el enunciado, la prescripción de la sanción debe ser analizada y reconocida, aun de oficio, por quien tenga la competencia para hacerla cumplir, a efectos de no proceder a su ejecución.

Es importante mencionar, igualmente, que el artículo 174 de la Ley 734 de 2002, que consagra el registro de las sanciones a cargo de la División de Registro y Control y Correspondencia de la Procuraduría General de la Nación, dispone que «[l]a certificación de antecedentes deberá contener las anotaciones de providencias ejecutoriadas dentro de los cinco (5) años anteriores a su expedición y, en todo caso, aquellas que se refieren a sanciones o inhabilidades que se encuentren vigentes en dicho momento».

La Corte Constitucional⁸⁰ ha interpretado que este término se refiere al mismo plazo de prescripción de la sanción disciplinaria, que establece el artículo 32 de la Ley 734 de 2002:

Esta disposición es razonable, en cuanto establece como regla general un término de cinco (5) años de vigencia del registro de antecedentes, que es el mismo término señalado para la prescripción de la sanción disciplinaria en el Art. 32 de dicho código, y en cuanto mantiene la vigencia de los antecedentes que por ser de ejecución continuada o permanente no se han agotado, mientras subsista tal situación.

Entonces, es factible decir que la vigencia de las sanciones disciplinarias se encuentra determinada, en parte, por el artículo 32 de la Ley 734 de 2002, que consagra el término de la prescripción, que es aquel con el que cuentan las autoridades administrativas competentes para hacerlas efectivas. Por tal razón, una vez transcurrido ese periodo, sin haberse ejecutado el castigo, se pierde el derecho y el deber de hacerlo, sin necesidad de un pronunciamiento previo que así lo determine.

En armonía con dicho planteamiento, la Sala encuentra que la ley no le ha asignado expresamente a ninguna autoridad *administrativa* la facultad para *declarar la prescripción* de las sanciones disciplinarias, por lo que podría discutirse, incluso, si dicha atribución corresponde verdaderamente al ejercicio de la función administrativa.

A este respecto, vale la pena mencionar que, si bien en materia civil y penal, la ley atribuye expresamente la competencia para declarar la prescripción, ya sea en virtud de una acción o solicitud del interesado, o bien, de una excepción o medio de defensa, dicha función no está asignada, tampoco, a una autoridad administrativa, sino **judicial**, tal como puede inferirse de lo dispuesto en los artículos 2513 del Código Civil y 15 del Código General del Proceso (en el campo civil), y en el artículo 38⁸¹, numeral 8º y párrafo 2º, del Código de Procedimiento Penal (en este campo).

Ahora bien, si ninguna autoridad administrativa tiene asignada, en virtud de alguna norma, la función o atribución de *declarar* la prescripción de la sanción disciplinaria, conforme a lo explicado, la Sala de Consulta y Servicio Civil, al

⁸⁰ Sentencia C-1066 de 2002, expediente D-4000. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 174 (parcial) de la Ley 734 de 2002.

⁸¹ «**Artículo 38. De los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad.** Los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad conocen:

[...]

8. De la extinción de la sanción penal.

[...]

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo adicionado por el artículo 1 de la Ley 937 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Los jueces penales del circuito y penales municipales conocerán y decretarán la extinción de la sanción penal por prescripción en los procesos de su competencia.»

resolver un conflicto de competencias administrativas, no podría declarar competente, para este preciso objeto, a ningún funcionario, entidad u organismo, pues, de hacerlo, estaría desconociendo el principio de legalidad, que implica, en esta materia, que las autoridades solamente pueden cumplir aquellas funciones y ejercer aquellas atribuciones que les señale la Constitución Política, la ley o el reglamento (artículos 6, 121 y 122 de la Carta, y 5 de la Ley 489 de 1998).

4.4. El derecho fundamental de petición: modalidades y núcleo esencial

El presente conflicto de competencias se inició por una solicitud que el señor Sánchez Guzmán presentó, originalmente, ante la Procuraduría General de la Nación, para que se declarara la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que contiene la sanción de destitución que dicho órgano de control le impuso.

Posteriormente, y antes de que se le hubiera respondido dicha petición, el señor Sánchez Guzmán desistió expresamente de la solicitud de declaratoria de decaimiento del acto sancionatorio, y pidió, en su lugar:

[...] **decretar la prescripción** de la sanción disciplinaria impuesta mediante providencia de fecha 17 de mayo de 2.012 modificada por la Sala Disciplinaria de Segunda Instancia el 28 de febrero de 2013, fallo que quedó ejecutoriado o en firme el 20 de mayo de 2.013, sanción que reitero prescribió el 19 de mayo de 2.018 **y como consecuencia se ordene se me reintegren los derechos que me asisten.** (Se destaca).

Tales solicitudes, que no han sido respondidas, hasta ahora, corresponden indudablemente al ejercicio del derecho fundamental de petición. Por lo tanto, el objeto de este conflicto de competencias consiste, verdaderamente, en determinar la autoridad que debe resolver de fondo dichas peticiones.

Para lograr lo anterior, la Sala debe: *i)* hacer referencia a las normas que regulan el derecho fundamental de petición, a la luz de lo explicado por la jurisprudencia y la doctrina, y *ii)* analizar e interpretar, en cuanto sea necesario, las solicitudes presentadas por el señor Sánchez Guzmán, teniendo en cuenta lo señalado en el acápite anterior, sobre la prescripción de la sanción disciplinaria y su declaratoria.

Como se sabe, el derecho fundamental de petición se halla previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, y se encuentra desarrollado, principalmente, en el Título II de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contenido en la Ley 1437 de 2011, tal como dicho título fue sustituido por la Ley (estatutaria) 1755 de 2015⁸² (artículo 1).

De esta última normativa, importa citar, para efectos de este conflicto, lo dispuesto en los artículos 13 y 14, en sus partes pertinentes:

Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades.
Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución

⁸² Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

[...]

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

[...] (Se subraya).

Asimismo, el derecho de petición ha sido objeto de análisis, por parte de esta Sala⁸³, que ha manifestado, entre otras cosas, lo siguiente:

En efecto, de conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política, el derecho de petición tiene el carácter de derecho fundamental, es de aplicación inmediata, y sus titulares son todas las personas (naturales, mayores o menores de edad, o jurídicas, nacionales o extranjeras), y en virtud del cual pueden presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y obtener pronta resolución, y también elevar solicitudes a organizaciones privadas para garantizar derechos fundamentales. Es decir, este es el instrumento más expedito y eficaz que tienen las personas para acudir, verbalmente o por escrito, ante la administración o ante los particulares, según el caso, para solicitar el reconocimiento de un derecho, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, el suministro de información, la consulta, examen y obtención de copias de documentos, la formulación de consultas, quejas, denuncias, reclamos o la interposición de recursos, entre otras peticiones, y respecto de las cuales está la autoridad o el particular en la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo, aun cuando esta no resulte positiva.

En cuanto a los aspectos que integran el núcleo esencial del derecho de petición, esta Sala ha recordado que «la jurisprudencia de la Corte Constitucional elaborada con fundamento en el artículo 23 C.P.⁸⁴, prohijada en este punto por el Consejo de Estado⁸⁵», ha identificado, entre otros, los siguientes:

⁸³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 28 de enero de 2015, radicación interna núm. 2243.

⁸⁴ Sentencias C-578 de 1992, C-003 de 1993, T-382 de 1993, T-553 de 1994, T-572 de 1994, T-133 de 1995, T-275 de 1995, T-474 de 1995, T-134 de 1996, T-141 de 1996, T-472 de 1996, T-517 de 1996, T-312 de 1999, T-415 de 1999, T-944 de 26 de 1999, T-377 de 2000, T-1160A de 2001, T-630/02, T-1104 de 2002, T-695 de 2003, T-846/03, y T-251/08, entre otras.

⁸⁵ Por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencias de 10 de julio de 1997, expediente AC-4888; 25 de enero de 2002, expediente AC-1988; 11 de marzo de 2004, expediente 76001-23-31-000-2012-00040-01(AC) de 2012, entre otras.

[...] a) la posibilidad cierta y efectiva de elevar en términos respetuosos solicitudes ante las autoridades públicas y los particulares que ejercen funciones públicas y el deber de éstos de recibirlas y tramitarlas⁸⁶; b) la obligación de la administración y el derecho de las personas de obtener respuestas a sus peticiones dentro de los términos señalados por la ley; c) el deber de la administración de resolver de fondo, de forma clara, precisa y consecuente⁸⁷, las peticiones que le son formuladas por los particulares, es decir, de contestar materialmente los aspectos planteados en las peticiones, lo que supone el rechazo de las respuestas evasivas; d) la pronta comunicación de lo resuelto al solicitante, independiente que el contenido de la respuesta sea favorable o desfavorable a lo pedido, siguiendo el procedimiento descrito en la ley para la notificación de los actos administrativos, en aras de garantizar el derecho fundamental al debido proceso.⁸⁸

De lo dispuesto en las normas citadas, así como en la jurisprudencia constitucional y en la doctrina de la Sala, se concluye que el derecho de petición puede ejercerse para el logro de diversos fines, ya sea de interés particular o general. Entre dichos fines, se destaca: «el reconocimiento de un derecho... la resolución de una situación jurídica... [y] formular consultas».

La importancia de determinar, en cada caso concreto, el objeto y la finalidad con los que se ejerce el derecho de petición, radica principalmente en los siguientes efectos: *i)* establecer la forma como la autoridad competente debe responder de fondo la petición, independientemente de que dicha respuesta sea favorable o desfavorable al solicitante, para cumplir y satisfacer efectivamente el núcleo esencial de este derecho fundamental; *ii)* el plazo que dicha autoridad tiene para contestar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 del CPACA y en algunas normas especiales; *iii)* la forma de comunicar o notificar la respuesta que emita la Administración, y *iv)* los efectos jurídicos que dicha respuesta esté llamada a producir.

4.5. Análisis del caso concreto

Conforme a los antecedentes expuestos en esta decisión, la Procuraduría General de la Nación rechaza la competencia para resolver sobre la declaratoria de prescripción de la sanción disciplinaria impuesta al señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán, al considerar que, como el el *juez* natural de los notarios, en materia disciplinaria, es la Superintendencia de Notariado y Registro, esta era la entidad a la que correspondía ejecutar la sanción respectiva. Por esta razón, considera que dicha Superintendencia es también la competente para pronunciarse sobre la prescripción.

Por su parte, la Superintendencia de Notariado y Registro niega su competencia para resolver de fondo sobre la prescripción de la sanción disciplinaria y, en su lugar, considera que tal decisión le corresponde a la Procuraduría, por haber sido esta la que impuso la sanción, en virtud del poder disciplinario preferente.

La Sala destaca que, en el presente conflicto, si bien la actuación disciplinaria fue iniciada por la Superintendencia de Notariado y Registro (como consta en los documentos que obran en el expediente), la Procuraduría General de la Nación, en virtud del poder preferente que le otorga, en esta materia, la Constitución Política y la ley, avocó el conocimiento del proceso disciplinario contra el señor

⁸⁶ Sentencias T-737 de 2005, T-236 de 2005, T-718 de 2005, T-627 de 2005, T-439 de 2005, T-275 de 2006 y T-124 de 2007.

⁸⁷ Sentencias T-610 de 2008 y T-814 de 2012.

⁸⁸ Sentencias T-259 de 2004 y T-814 de 2005, entre otras.

Jairo Leonel Sánchez Guzmán, en su calidad de notario único del Líbano (Tolima), y lo continuó, hasta la imposición de la sanción de destitución.

Ahora bien, como se explicó con anterioridad, una cosa es el ejercicio de la acción disciplinaria, en virtud de la cual se inicia y se tramita una investigación, que puede dar lugar o no a la imposición de una sanción, y otra cosa distinta es el cumplimiento o ejecución de la sanción.

La titularidad de la acción o potestad disciplinaria recae en el Estado y puede ser ejercida por la Procuraduría General de la Nación, las personerías municipales y distritales, la Superintendencia de Notariado y Registro y otros organismos señalados por la ley (control disciplinario externo); así como por las mismas entidades, órganos y organismos públicos a los que esté o haya estado vinculado el empleado involucrado, por intermedio de sus oficinas de control disciplinario, superiores jerárquicos y nominadores (control disciplinario interno).

Por su parte, la ejecución o cumplimiento de la sanción le compete a la autoridad señalada expresamente por la ley o, en últimas, a quien tenga la posibilidad jurídica y material para hacerlo.

No siempre la autoridad competente para ejercer la acción disciplinaria y, por ende, para imponer la respectiva sanción, es la misma llamada legalmente a ejecutarla, como puede verse claramente en el caso de los procesos disciplinarios tramitados por la Procuraduría General de la Nación contra los servidores públicos. En dichos casos, quien ejercita la acción e impone la sanción es la Procuraduría, pero quien debe cumplirla o hacerla efectiva es el nominador del disciplinado.

Los notarios, en su condición de particulares que ejercen funciones públicas, están sujetos, en general, al mismo régimen disciplinario que se aplica a los particulares, salvo en todo aquello que se encuentra previsto, de manera especial, en el Estatuto de Notariado y en las demás disposiciones legales y reglamentarias que rigen el servicio público y la función pública cumplida por dichos particulares.

Uno de los aspectos en los que resulta diferente el régimen disciplinario de los notarios del aplicable, en general, a los particulares que ejercen funciones públicas, es el atinente a la competencia, pues, en el caso de los notarios públicos, la competencia recae, por regla general, en la Superintendencia de Notariado y Registro, a menos que la Procuraduría General de la Nación decida investigarlos, en desarrollo de su poder disciplinario preferente. En cambio, en relación con los otros particulares disciplinables, la competencia está asignada por la ley a la Procuraduría, en forma directa y exclusiva, lo que no permite que esta haga uso de su potestad preferente.

Otra distinción importante se presenta en cuanto a la ejecución de las sanciones, que, en el caso de los particulares que ejercen funciones públicas, le compete a la misma autoridad que las puede imponer, es decir, a la Procuraduría General de la Nación, como lo ha reconocido dicho órgano de control, en el trámite del presente conflicto.

Sin embargo, en el caso de los notarios, a pesar de ser particulares, esta conclusión no puede ser la misma, por lo menos, en lo que atañe a las sanciones de suspensión y destitución, porque, al estar sometidos a un régimen especial, que determina, entre otros asuntos, su relación con el Estado, es necesario atender a lo prescrito en dicha normativa, en punto a la facultad para separarlos

de sus cargos, ya sea temporal o definitivamente, así como para designar a las personas que los deban remplazar.

A este respecto, debe recordarse que el Decreto Ley 960 de 1970 señala quiénes son las autoridades nominadoras de los notarios públicos, lo que depende de la categoría a la que pertenece la respectiva notaría. En cuanto a las notarías de primera categoría⁸⁹, el nominador es el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho, como lo dispone el artículo 161⁹⁰ del mencionado decreto.

Lo explicado hasta aquí permite inferir que, en el evento de que se imponga a un notario de primera categoría una sanción de destitución o de suspensión, ya sea por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro (su *juez natural*), o de la Procuraduría General de la Nación, la autoridad competente para ejecutar la sanción, esto es, para cumplirla y hacerla cumplir, es el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho, como este mismo organismo lo ha reconocido expresamente, en el curso del presente conflicto.

Tal sanción no podría ser ejecutada por la Procuraduría ni por la Superintendencia, pues ninguna de ellas tiene la calidad de nominador de los notarios públicos, de tal manera que no pueden removerlos directamente de sus cargos, en forma definitiva o transitoria, ni designar a sus remplazos.

Ahora bien, en cuanto a la prescripción de la sanción disciplinaria, como se advirtió en las consideraciones anteriores, esta figura no requiere ser declarada, en razón a que opera cuando la sanción no es ejecutada dentro del término de cinco años fijado por la ley. Por lo tanto, la consecuencia que acarrea la prescripción de la sanción disciplinaria no es la desaparición de esta (como si no hubiera sido impuesta), ni la extinción del acto administrativo que la contenga, sino la imposibilidad de ejecutarla, esto es, la cesación del derecho y deber que tiene el Estado para aplicar la respectiva pena administrativa.

En este sentido, no es necesario un pronunciamiento formal sobre la prescripción, como ocurre con la caducidad y la prescripción de la acción disciplinaria, pues, en estos últimos casos, la consecuencia que se deriva de este fenómeno es la imposibilidad de abrir la actuación disciplinaria (que debería iniciarse, de otra forma, ya sea de oficio o en virtud de una queja o informe), o bien la necesidad de terminar el proceso. Por lo tanto, en dichos eventos, la necesidad de declarar la caducidad o la prescripción, por parte del titular de la actuación disciplinaria, se justifica por el hecho de que este debe decidir expresamente si inicia o continúa la respectiva investigación, y debido a que el implicado no puede quedar sujeto indefinidamente a una queja o informe con implicaciones disciplinarias, o a una investigación que se le haya abierto.

⁸⁹ El artículo 16 de la Ley 29 de 1973 dispone:

Artículo 16º. Los Círculos de Notaría se clasificarán en tres categorías de acuerdo con la división que, teniendo en cuenta el número de escrituras otorgadas en cada uno de ellos en los últimos cinco años y los factores socio-económicos haga la Superintendencia de Notariado y Registro, con aprobación del Gobierno Nacional.

Los Círculos de Notaría que tengan por cabecera la capital de la República y las capitales de Departamento con más de trescientos mil habitantes, de acuerdo con los estimativos que haga al efecto el Departamento Administrativo Nacional de Estadística a petición de la Superintendencia de Notaria y Registro, serán clasificados en la primera categoría.

Parágrafo. Mientras la clasificación a que se refiere el presente artículo se lleva a cabo, continuará vigente la actual.

⁹⁰ «Designación de notarios. Los notarios serán nombrados así: Los de primera categoría por el Gobierno Nacional; los demás, por los Gobernadores respectivos [...]».

La anterior distinción, aunada al hecho de que el Legislador no ha atribuido a ninguna autoridad administrativa la función de declarar la prescripción de la sanción disciplinaria (principio de legalidad), lleva a la Sala a concluir que ninguna de las autoridades que intervienen en el presente conflicto es competente para *decretar* la prescripción que solicita el señor Sánchez Guzmán.

No obstante, esto no equivale a decir que ninguna de tales autoridades sea competente para *responder de fondo* la solicitud elevada por el señor Sánchez Guzmán, pues, en la medida en que esta corresponde al ejercicio del derecho de petición, dicha solicitud debe ser respondida en forma completa, de fondo, oportuna y motivada, para no vulnerar el citado derecho fundamental.

Por lo mismo, para otorgar la competencia en el presente conflicto, la Sala debe analizar el objeto de la petición principal formulada por el señor Sánchez Guzmán el 23 de julio de 2018, a la luz de las consideraciones efectuadas sobre la declaratoria de prescripción de la sanción disciplinaria.

Una primera manera de analizar dicha petición consistiría en entender que la misma contiene una **consulta** sobre la prescripción de la sanción que le impuso la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial. En dicho caso, la autoridad que se declare competente tendría que dar una opinión, concepto o dictamen sobre este asunto, el cual no sería de obligatorio cumplimiento o ejecución (para dicha autoridad o para cualquier otra), como lo establece expresamente el artículo 28 del CPACA⁹¹.

Otra forma partiría de considerar que el señor Sánchez Guzmán, además de pedir que se *decrete* la prescripción de la sanción disciplinaria, solicitó expresamente que, «como consecuencia se ordene se me reintegren los derechos que me asisten», aunque no especificó de qué derechos se trataba, ni la forma en la que deberían serle reintegrados. En esa medida, podría entenderse que la petición principal formulada no consiste en la declaratoria de prescripción de la sanción disciplinaria, sino en el «reintegro» o restablecimiento de sus derechos, con base en la prescripción de la sanción disciplinaria, que aparentemente operó, según el señor Sánchez Guzmán.

Bajo este entendido, la solicitud presentada no consistiría en una consulta, que pueda ser respondida mediante un concepto u opinión, sino en una **petición de interés particular**, dirigida a que se reconozca un derecho o se resuelva una situación jurídica, como lo establece expresamente el artículo 13 del CPACA, antes citado. En dicho caso, la respuesta de la autoridad competente tendría que estar contenida en un acto administrativo, debidamente motivado, que debería ser notificado al peticionario, en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del mismo código. Dentro de la fundamentación o motivación de dicho acto, la autoridad respectiva tendría que manifestarse expresamente sobre si operó o no la prescripción de la sanción disciplinaria, como lo afirma el solicitante, explicando las razones para ello.

La Sala acoge esta segunda interpretación, por las razones que se indican a continuación, de manera sucinta:

⁹¹ Artículo 28. *Alcance de los conceptos*. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

- i) en primer lugar, porque el peticionario solicitó expresamente, en su comunicación radicada con el n.º E-2018-341404 del 23 de julio de 2018, **que, como consecuencia de la declaratoria de prescripción, se le reintegren sus derechos**, petición que no puede ser desconocida;
- ii) en segundo lugar, porque los antecedentes de este asunto permiten concluir que al señor Sánchez Guzmán no le asiste un interés general en la petición formulada, ni tampoco un mero interés abstracto o académico, sino que tiene un interés personal, directo y concreto en la resolución de este asunto, y
- iii) finalmente, porque el principio *pro homine* o *pro persona*, que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado ampliamente, implica que, en materia de derechos fundamentales, debe preferirse aquella interpretación que otorgue mayor eficacia y protección a tales derechos, entre los cuales se encuentra el de petición.

En esa medida, la Sala considera que la competencia para responder de fondo esta petición corresponde a la autoridad que legalmente podría acceder o no a la solicitud de reintegro o restablecimiento de los derechos reclamados por el señor Sánchez. Dicha autoridad, en este caso, es el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho, como nominador del solicitante.

Adicionalmente, como dicha petición está basada, **según lo expuesto por el señor Sánchez Guzmán**, en el hecho de haber ocurrido, presuntamente, la prescripción de la sanción disciplinaria, y que tal prescripción se habría originado en la aparente falta de ejecución de aquella por parte del Ministerio de Justicia, que tenía la competencia y los instrumentos legales para hacerlo, la Sala entiende que dicha cartera es la que cuenta con la información para manifestarse en cuanto a si la sanción fue efectivamente cumplida o no y, en este último caso, las razones por las cuales se incurrió en tal omisión. En efecto, debe tenerse en cuenta que la autoridad que tiene la competencia para ejecutar una sanción disciplinaria, también la tendría para no ejecutarla en el hipotético caso de que la sanción haya prescrito, o haya ocurrido otro evento que impida su ejecución.

En todo caso, para estos efectos, el Ministerio de Justicia y del Derecho puede solicitar la colaboración y asesoría de la Superintendencia de Notariado y Registro, entidad que le está adscrita, ya que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 2723 de 2014⁹², uno de los objetivos de dicha Superintendencia es «la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios [...]».

Por las razones anteriores, la Sala declarará competente al Ministerio de Justicia y del Derecho, para responder de fondo la petición presentada por el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán.

4.6. Consideraciones finales

Con base en los antecedentes del presente conflicto de competencias administrativas, la Sala dará traslado a la Procuraduría General de la Nación para que, en ejercicio de sus competencias, determine si existieron irregularidades o

⁹² Decreto 2723 de 2014 (diciembre 29). «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro».

errores en el trámite realizado para la ejecución de la sanción disciplinaria impuesta al señor Sánchez Guzmán, así como en las actuaciones efectuadas para dar respuesta a las peticiones presentadas por aquel, que puedan ser materia de investigación disciplinaria.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE al Ministerio de Justicia y del Derecho para resolver de fondo la petición presentada por el señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán, en el sentido de que se le reintegren sus derechos, como consecuencia del presunto acaecimiento de la prescripción de la sanción disciplinaria de destitución que le fue impuesta por la Procuraduría General de la Nación.

SEGUNDO: REMITIR el expediente de la referencia al Ministerio de Justicia y del Derecho, para que continúe con la actuación administrativa de manera inmediata.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión a la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial y Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios-, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Gobernación del departamento del Tolima, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al señor Jairo Leonel Sánchez Guzmán y al abogado Pablo Carlosama Mora.

CUARTO: REMITIR copia de la presente decisión y del respectivo expediente al señor procurador general de la Nación y a la Veeduría de la Procuraduría General de la Nación, para que determinen la procedencia de iniciar una investigación disciplinaria en relación con las fallas e irregularidades presentadas en el trámite de esta actuación administrativa.

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

SEXTO: ADVERTIR que contra esta decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso 3° del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

Comuníquese y cúmplase.

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala