

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre el Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Disciplinaria del Quindío y la Procuraduría Provincial de Armenia / LIQUIDADOR – Si ejerce funciones públicas o administrativas transitorias es disciplinable por la Procuraduría General de la Nación y no es auxiliar de la justicia / AUXILIAR DE LA JUSTICIA – No tiene dicha calidad el liquidador que ejerce funciones públicas o administrativas transitorias / SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA – El legislador no le confirió funciones jurisdiccionales para adelantar la liquidación forzosa de las personas jurídicas bajo su vigilancia / COOPERATIVAS – Su proceso de liquidación es de carácter administrativo

Define la Sala el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre el Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Disciplinaria del Quindío y la Procuraduría Provincial de Armenia con el objeto de determinar cuál es la entidad competente para adelantar el proceso disciplinario en contra del liquidador de la organización COOPERATIVA NACIONAL DE CAFETEROS CALARCA LTDA, "COOCAFÉ CALARCÁ LTDA". En su argumentación las dos partes citan la ley 1116 de 2006, *"Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones"*, para coincidir en que, por regla general, los liquidadores son auxiliares de la justicia. Esta es una afirmación demasiado genérica que amerita algunas precisiones. Ciertamente es que en la ley 1116 de 2006 se indica que los liquidadores son auxiliares de la justicia. Pero ha de tenerse en cuenta que esta ley regula un procedimiento de naturaleza rigurosamente judicial, y que es dentro de este contexto que el artículo 67 de dicho estatuto atribuye a los liquidadores la calidad de auxiliares de la justicia, puesto que para que actúen como tales dentro del proceso judicial son designados por el juez del concurso. En este mismo sentido, el Código de Procedimiento Civil ha reservado la categoría de auxiliares de la justicia para las personas que presten servicios de apoyo dentro de un proceso judicial, por designación de una autoridad jurisdiccional y de conformidad con las orientaciones e instrucciones que esta le imparta para el desarrollo de su labor. En cuanto a la condición jurídica de los liquidadores designados por la Superintendencia de la Economía Solidaria, en ejercicio de sus competencias de inspección, vigilancia y control del sector solidario, es necesario hacer una importante precisión. Ciertamente es que en el numeral 6 del artículo 295 del Estatuto Orgánico Financiero se lee que *"El liquidador y el contralor continuarán siendo auxiliares de la justicia y, por tanto, para ningún efecto podrán reputarse trabajadores o empleados de la entidad en liquidación o del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras"*. Sin embargo, en la medida en que el proceso liquidatorio no sea de naturaleza judicial, por no desarrollarse dentro de un proceso judicial ni por determinación de una autoridad de la rama judicial, como tampoco por decisión de autoridad administrativa en ejercicio de funciones jurisdiccionales, mal podría entenderse que el liquidador allí designado sea un "auxiliar de la justicia". La norma vale, por tanto, únicamente para el liquidador que sea nombrado por autoridad jurisdiccional, a la cual ciertamente auxilia, en beneficio de un proceso de liquidación de naturaleza igualmente jurisdiccional. De ahí que la caracterización del liquidador como auxiliar de la justicia no sea aplicable al caso que se estudia. En relación con este último aspecto observa la Sala que el legislador no confirió a la Superintendencia de Economía Solidaria funciones jurisdiccionales para adelantar la liquidación forzosa de las personas jurídicas bajo su vigilancia y que, por tanto, los liquidadores que esta designe ejercen funciones de naturaleza administrativa. En efecto, según lo ya expuesto, los procesos liquidatorios que adelante la Superintendencia de Economía Solidaria se regulan por las normas del Estatuto Orgánico Financiero, y en el artículo 293 de este estatuto se establece que dichos procesos son de naturaleza administrativa. Las razones expuestas permiten concluir que el

liquidador de una cooperativa, diferente de las cooperativas con sección de ahorro y crédito y de las multiactivas o integral con sección de ahorro y crédito, vigilada por la Superintendencia de Economía Solidaria, y por esta designada para adelantar el procedimiento de liquidación, es un particular que ejerce funciones públicas o administrativas transitorias, en congruencia con lo previsto en los artículos 123 y 210 de la Constitución Política. Concluye la Sala que el liquidador designado mediante acto administrativo de la Superintendencia de Economía Solidaria, en ejercicio de las facultades de supervisión, vigilancia y control que le asigna la ley, para adelantar el proceso de liquidación, que tiene carácter administrativo y no judicial, es un particular con funciones públicas transitorias y, por ende, es un sujeto disciplinable por la Procuraduría General de la Nación.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 123 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 210 / DECRETO 455 DE 2004 / LEY 116 DE 2006 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULOS 8 Y 9

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA

Bogotá D.C., doce (12) de junio de dos mil doce (2012)

Radicación número: 11001-03-06-000-2012-00043-00(C)

Demandante: CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA - SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL QUINDIO

Demandado: PROCURADURIA PROVINCIAL DE ARMENIA

CONFLICTO DE COMPETENCIAS

Define la Sala el conflicto **negativo** de competencias administrativas suscitado entre el Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Disciplinaria del Quindío y la Procuraduría Provincial de Armenia con el objeto de determinar cuál es la entidad competente para adelantar el proceso disciplinario del ciudadano Juan Carlos Flórez Ruiz.

I. ANTECEDENTES

1. La Superintendencia de Economía Solidaria, mediante Resolución N° 20103500001435 del 12 de marzo de 2010, ordenó la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de la organización COOPERATIVA NACIONAL DE CAFETEROS CALARCÁ LTDA, "COOCAFÉ CALARCÁ LTDA" y designó como agente especial a JUAN CARLOS FLÓREZ RUIZ (folios 459 y 467, cuaderno 3).

2. Días después la Superintendencia de Economía Solidaria, mediante Resolución N° 20103500003695 del 25 de mayo de 2010, decidió ordenar la liquidación de la Cooperativa y nombró como liquidador al mismo JUAN CARLOS FLÓREZ RUIZ (folio 486, Cuaderno 3).

3. Posteriormente el vocero de los acreedores laborales de la Cooperativa solicitó la intervención de la Procuraduría General de la Nación en el proceso liquidatorio dirigido por JUAN CARLOS FLÓREZ RUIZ (folios 2, 80-84, cuaderno de anexos N° 1) y, por remisión de la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa, la Procuraduría Provincial de Armenia, mediante auto del 28 de julio de 2011, inició indagación preliminar en contra de JUAN CARLOS FLÓREZ RUIZ (folio 310, Cuaderno de Anexos N° 2).

4. Por considerar que JUAN CARLOS FLÓREZ RUIZ actuaba en calidad de auxiliar de la justicia, la Procuraduría Provincial de Armenia remitió el asunto al Consejo Seccional de la Judicatura del Quindío el 26 de septiembre de 2011, argumentando que era la competente para disciplinarlo con fundamento en por el artículo 41 de la ley 1474 de 2011 (folio 361, Cuaderno de Anexos N° 2).

5. El Consejo Seccional de la Judicatura del Quindío, mediante providencia del 14 de octubre de 2011, rechazó la competencia para adelantar la investigación disciplinaria contra JUAN CARLOS FLÓREZ RUIZ y ordenó la devolución del expediente a la Procuraduría Provincial de Armenia (folio 366, Cuaderno de Anexos N° 2).

6. La Procuradora Provincial de Armenia, en oficio N° MJO 1603 del 28 de octubre de 2011, aceptó la competencia de forma provisional pero solicitó concepto sobre el asunto a la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación (folios 371-374 y 388, Cuaderno de Anexos N° 2).

7. En atención a dicha petición el Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, mediante oficio PAD C-01- 2012 del 16 de Marzo de 2012, conceptuó que la Procuraduría no es competente para investigar a FLÓREZ RUIZ porque los liquidadores nombrados por la Superintendencia de Sociedades son auxiliares de la justicia de acuerdo con el artículo 67 de la ley 1116 de 2006 (folio 734, Cuaderno 4), y a *“la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y a los Consejos Seccionales les corresponde examinar la conducta y*

sancionar las faltas en que incurran los auxiliares de la justicia (artículo 41 de la ley 1474 de 2011)."

8. Obrando de conformidad con dicho concepto, la Procuraduría Provincial de Armenia manifestó a la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Quindío que esta debía adelantar la investigación disciplinaria contra JUAN CARLOS FLÓREZ RUIZ y le devolvió el asunto (folio 512, Cuaderno 3).

9. Recibido el expediente por la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura, por auto del 11 de mayo de 2012 ordenó remitir las diligencias a la Sala de Consulta y Servicio Civil, para que esta corporación determine cuál es la autoridad competente para adelantar la investigación disciplinaria contra JUAN CARLOS FLÓREZ RUIZ (folio 795, cuaderno 4).

II. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4º de la ley 954 de 2005, la Sala es competente para conocer de la presente actuación por tratarse de un conflicto de competencias entre dos entidades o autoridades públicas del orden nacional referente al ejercicio de funciones administrativas.

III. TRÁMITE

La presente actuación se fijó en lista por el término de tres (3) días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4º de la ley 954 de 2005. Según informe secretarial (folio 4, cuaderno 5) dentro de dicho término no se recibieron escritos de las partes o de terceros interesados.

IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. La Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Departamento del Quindío considera que carece de competencia para disciplinar a JUAN

CARLOS FLÓREZ RUIZ porque este ciudadano, actuando como “agente especial” designado por la Superintendencia, no ejerce función jurisdiccional, no ejerce la profesión de abogado ni es auxiliar de la justicia, actividades que determinan los sujetos disciplinables por la corporación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 256 de la Constitución Nacional numeral 3, el artículo 114 numeral 2° de la ley Estatutaria de la Administración de Justicia y el artículo 41 de la ley 1474 de 2011 (folio 364, cuaderno 3).

Señala, en especial, que JUAN CARLOS FLÓREZ RUIZ, *“el agente especial designado por la Superintendencia para la toma de posesión de bienes, haberes y negocios de la COOPERATIVA NACIONAL DE CAFETEROS DE CALARCÁ – COOCAFE CALARCÁ LTDA, no detenta la calidad de Auxiliar de la Justicia, pues tal condición la tienen expresamente los señalados en el artículo 9 del Código de Procedimiento Civil, donde no figuran los agentes especiales, advirtiéndose que el liquidador sí es auxiliar de la justicia, de ello da entera cuenta el numeral 6 del artículo 295 del decreto 663 de 1993”* (folio 365, cuaderno 3).

2. La Procuraduría Provincial de Armenia, por su parte, observa que la Superintendencia de Economía Solidaria designó en un primer momento a JUAN CARLOS FLÓREZ RUIZ como agente especial y, después, como liquidador de la cooperativa, lo cual le hizo poseer dos calidades distintas.

Puesto que las quejas se presentaron cuando FLÓREZ RUIZ se desempeñaba como liquidador, sostiene la Procuraduría que el competente para investigarlo es la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Departamento del Quindío, *“dado que su condición de liquidador le da la calidad de Auxiliar de la Justicia”* (folio 514 Cuaderno 3).

V. CONSIDERACIONES

1. En su argumentación las dos partes citan la ley 1116 de 2006, *“Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”*, para coincidir en que, por regla general, los liquidadores son auxiliares de la justicia. Esta es una afirmación demasiado genérica que amerita algunas precisiones. Ciertamente es que en la ley 1116 de 2006 se indica que los liquidadores son auxiliares de la justicia. Pero ha de tenerse en cuenta que esta ley regula un procedimiento de naturaleza rigurosamente judicial,

y que es dentro de este contexto que el artículo 67 de dicho estatuto atribuye a los liquidadores la calidad de auxiliares de la justicia, puesto que para que actúen como tales dentro del proceso judicial son designados por el juez del concurso. En este mismo sentido, el Código de Procedimiento Civil ha reservado la categoría de auxiliares de la justicia para las personas que presten servicios de apoyo dentro de un proceso judicial, por designación de una autoridad jurisdiccional y de conformidad con las orientaciones e instrucciones que esta le imparta para el desarrollo de su labor.¹

2. Situación diferente es la prevista en el Decreto 455 de 2004, *“Por el cual se establecen las normas sobre toma de posesión y liquidación aplicables a entidades solidarias vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria que adelantan actividades diferentes a la financiera”*. Es obligada la remisión a esta norma, puesto que es bajo sus dictados que la Superintendencia ordenó la liquidación de la COOPERATIVA NACIONAL DE CAFETEROS CALARCÁ LTDA, “COOCAFÉ CALARCÁ LTDA” y designó como liquidador a JUAN CARLOS FLÓREZ RUIZ, señalado ahora por faltas que deben ser investigadas por la autoridad que se determine competente para hacerlo.

3. Pues bien, el artículo 1º Decreto 455 de 2004 dispone que el proceso liquidatorio establecido para las entidades financieras en el Estatuto Orgánico Financiero² será el que se aplique a la liquidación de las cooperativas, diferentes a las de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito.

En cuanto a la condición jurídica de los liquidadores designados por la Superintendencia de la Economía Solidaria, en ejercicio de sus competencias de inspección, vigilancia y control del sector solidario, es necesario hacer una importante precisión. Ciertamente es que en el numeral 6 del artículo 295 del Estatuto Orgánico Financiero se lee que *“El liquidador y el contralor continuarán siendo auxiliares de la justicia y, por tanto, para ningún efecto podrán reputarse trabajadores o empleados de la entidad en liquidación o del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras”*. Sin embargo, en la medida en que el proceso liquidatorio no sea de naturaleza judicial, por no desarrollarse dentro de un

¹ Código de Procedimiento Civil artículos 8 y 9.

² Decreto 663 de 1993, "Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración".

proceso judicial ni por determinación de una autoridad de la rama judicial, como tampoco por decisión de autoridad administrativa en ejercicio de funciones jurisdiccionales, mal podría entenderse que el liquidador allí designado sea un “auxiliar de la justicia”. La norma transcrita vale, por tanto, únicamente para el liquidador que sea nombrado por autoridad jurisdiccional, a la cual ciertamente auxilia, en beneficio de un proceso de liquidación de naturaleza igualmente jurisdiccional. De ahí que la caracterización del liquidador como auxiliar de la justicia no sea aplicable al caso que se estudia.

4. En relación con este último aspecto observa la Sala que el legislador no confirió a la Superintendencia de Economía Solidaria funciones jurisdiccionales para adelantar la liquidación forzosa de las personas jurídicas bajo su vigilancia y que, por tanto, los liquidadores que esta designe ejercen funciones de naturaleza administrativa.

En efecto, según lo ya expuesto, los procesos liquidatorios que adelante la Superintendencia de Economía Solidaria se regulan por las normas del Estatuto Orgánico Financiero, y en el artículo 293 de este estatuto se establece que dichos procesos son de naturaleza administrativa. Dice así la norma:

“Artículo 293. Naturaleza y normas aplicables de la liquidación forzosa administrativa.

1. Naturaleza y objeto del proceso. *El proceso de liquidación forzosa administrativa de una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria es un proceso concursal y universal, tiene por finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos”* (Subrayas fuera de texto).

Las normas citadas permiten deducir que el proceso de liquidación de las cooperativas es un proceso de carácter administrativo y que, por lo tanto, el liquidador de tales personas jurídicas no tiene la calidad de auxiliar de la justicia.

En congruencia con esta disposición, el artículo 295 numeral 2 del Estatuto Orgánico Financiero dispone que el liquidador dicta actos administrativos, que gozan de presunción de legalidad, y están sujetos al control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Dice así la norma:

“Artículo 295. Régimen aplicable al liquidador y al contralor.

(...)

2. Naturaleza de los actos del liquidador. Las impugnaciones y objeciones que se originen en las decisiones del liquidador relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y, en general, las que por su naturaleza constituyan actos administrativos, corresponderá dirimir las a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. **Los actos administrativos del liquidador** gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el proceso liquidatorio” (Subrayas fuera de texto).

Las razones expuestas permiten concluir que el liquidador de una cooperativa, diferente de las cooperativas con sección de ahorro y crédito y de las multiactivas o integral con sección de ahorro y crédito, vigilada por la Superintendencia de Economía Solidaria, y por esta designada para adelantar el procedimiento de liquidación, es un particular que ejerce funciones públicas o administrativas transitorias, en congruencia con lo previsto en los artículos 123 y 210 de la Constitución Política.

5. Definido el punto anterior, se encuentra que el artículo 53 de la ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, modificado por el artículo 44 de la ley 1474 de 2011, y en consonancia con los artículos 4° y 25 de la ley 734, asigna competencia a la Procuraduría General de la Nación para conocer de los asuntos disciplinarios contra particulares que ejerzan funciones públicas³ transitorias. Dice así esta disposición:

“Artículo 53. Sujetos disciplinables (modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011). El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

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

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen

³ Sentencia C- 037 de 28 de enero de 2003. Corte Constitucional. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Concluye la Sala que el liquidador designado mediante acto administrativo de la Superintendencia de Economía Solidaria, en ejercicio de las facultades de supervisión, vigilancia y control que le asigna la ley, para adelantar el proceso de liquidación, que tiene carácter administrativo y no judicial, es un particular con funciones públicas transitorias y, por ende, es un sujeto disciplinable por la Procuraduría General de la Nación. Por lo tanto, es a esta entidad a la que le compete adelantar el proceso disciplinario de JUAN CARLOS FLOREZ RUIZ en su calidad de liquidador de la Cooperativa Nacional de Cafeteros de Calarcá.

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

RESUELVE:

PRIMERO. Declárase que la Procuraduría Provincial de Armenia es la entidad competente para conocer de la investigación disciplinaria en contra de JUAN CARLOS FLÓREZ RUIZ en su calidad de liquidador de la Cooperativa Nacional de Cafeteros de Calarcá – COOCAFE.

SEGUNDO. Remítase el expediente del citado procedimiento a la Procuraduría Provincial de Armenia.

TERCERO. Comuníquese esta decisión, con copia de la providencia, a la Procuraduría Provincial de Armenia y al Consejo Seccional de la Judicatura – Sala Disciplinaria del Quindío.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Presidente de la Sala

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO
Consejero de Estado

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO
Consejero de Estado

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala