

BMC Bolsa Mercantil de Colombia S.A.

**Resolución No. 136 de la Sala Plena de la Cámara Disciplinaria
(26 de enero de 2026)**

Por medio de la cual se deciden los recursos de apelación

La Sala Plena de la Cámara Disciplinaria de BMC Bolsa Mercantil de Colombia S.A., en adelante la "Bolsa", en ejercicio de las facultades que le confieren la Ley, los Estatutos y el Reglamento de Funcionamiento y Operación de la Bolsa, en adelante el "Reglamento", procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la sociedad Correagro S.A en contra de la Resolución No. 511 del 25 de septiembre de 2025, proferida por la Sala de Decisión de la Cámara Disciplinaria, previas las siguientes consideraciones.

1. Antecedentes

Por conducto de la Secretaría de la Cámara Disciplinaria, la Sala Plena conoce del recurso de apelación interpuesto por la sociedad comisionista Correagro S.A. en contra de la Resolución No. 511 del 25 de septiembre de 2025, mediante la cual, en Sala de Decisión, la Cámara Disciplinaria decidió en primera instancia la investigación adelantada en contra de la sociedad Correagro S.A, en adelante "la disciplinada".

Previo estudio de los hechos, las explicaciones presentadas, el pliego de cargos elevado¹, el acervo probatorio y, en general, el expediente que reposa en la Secretaría de la Cámara Disciplinaria, la Sala de Decisión determinó la existencia de responsabilidad disciplinaria de la disciplinada, por el cargo consistente en el INCUMPLIMIENTO AL DEBER DE INFORMAR INMEDIATAMENTE A LA BOLSA QUE HABÍA SIDO DECLARADA FISCALMENTE RESPONSABLE POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL XX, POR CUANTO ERA UN CAMBIO EN LA INFORMACIÓN Y/O DOCUMENTACIÓN APORTADA PARA OBTENER LA PREHABILITACIÓN EN LAS RUEDAS DE SELECCIÓN y en consecuencia la sancionó con una multa de dieciséis (16) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por su parte, para el cargo consistente en el INCUMPLIMIENTO POR NO ABSTENERSE DE PARTICIPAR EN EL MCP ESTANDO INHABILITADA PARA CONTRATAR CON EL ESTADO, la Sala decidió exonerar de responsabilidad a la disciplinada.

La Sala Plena que conoció del recurso fue integrada por los doctores Álvaro Arango Gutiérrez, María Isabel Ballesteros Beltrán, Isabella Bernal Mazuera, Andrés Alvis Méndez y Andrea del Pilar Jara Posada, al no

¹ El pliego de cargos constó de 2 cargos a saber: (I) Incumplimiento al deber de informar inmediatamente a la Bolsa que había sido declarada fiscalmente responsable por la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental Colegiada del XX, por cuanto era un cambio en la información y/o documentación aportada para obtener la prehabilitación en las ruedas de selección, lo que se considera violatorio de las siguientes normas: Numerales 1 y 22 del artículo 2.4.1.1. del Reglamento, en concordancia con el artículo 3.1.2.5.4.3. de la Circular Única de la Bolsa y, el (II) Incumplimiento por no abstenerse de participar en el MCP estando inhabilitada para contratar con el Estado, conducta considerada contraria a las siguientes normas: Artículo 3.6.1.3., numeral 2.1., del Reglamento y el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019.

haber conocido del proceso en primera instancia, ni hallarse impedidos para pronunciarse respecto del caso materia de estudio.

En sesión No. 483 del 22 de enero de 2026, el Dr. Álvaro Arango Gutiérrez fue designado como Presidente de la misma y por virtud del artículo 2.3.3.2 del Reglamento, la Sala Plena de la Cámara Disciplinaria, avocó el conocimiento de los hechos materia del recurso. Posteriormente, en sesión 484 del 26 del mismo mes y año, la Sala continuó con el análisis de los hechos, de las pruebas obrantes en el expediente, del contenido de la resolución recurrida, de los argumentos propuestos por la disciplinada y por el Área de Seguimiento y, finalmente aprobó el presente fallo.

2. Recurso de Apelación

2.1. Procedencia del recurso.

En ejercicio del derecho conferido por virtud del principio de doble instancia previsto en el artículo 2.5.2.1.1 del Reglamento, desarrollado en los artículos 2.5.2.1.6 y siguientes del mismo cuerpo normativo, y habiendo sido notificada de la Resolución 511 el 4 de noviembre de 2025, vía correo electrónico, la disciplinada, a través de su apoderado, interpuso recurso de apelación en contra de aquella, dentro del término otorgado reglamentariamente, el 14 de noviembre de 2025, controvirtiendo el fallo proferido por la Sala de Decisión.

2.2. Contenido del recurso de apelación interpuesto por la disciplinada.

Mediante el escrito radicado en la Secretaría de la Cámara Disciplinaria, la recurrente expone los siguientes argumentos de defensa.

2.2.1. Defectos sustanciales del análisis de culpabilidad del primer cargo.

La recurrente inicia con su escrito de defensa argumentando que los dos cargos se complementan con el artículo 42 de la ley 1952 de 2019 (Código Disciplinario Único) que, en su criterio, no es aplicable a las sociedades comisionistas de bolsa.

En ese orden de ideas, reiteró que frente a todo el pliego de cargos se formuló un argumento central de la defensa: "2.1. A CORREAGRO S.A. NO LE ES APLICABLE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY 1952 DE 2019." Y, consecuentemente, "2.2. NOM BIS IN IDEM, LOS YERROS DEL AUTO DE CARGOS DAN LUGAR AL ARCHIVO DE LA INVESTIGACIÓN Y EL REGLAMENTO DE LA BOLSA NO CONTIENE LA POSIBILIDAD DE MODIFICAR EL AUTO DE CARGOS."

En seguida cita un extracto de los descargos así: " ... XX no es sujeto disciplinable conforme al artículo 70 de la Ley 1952 de 2019, pues no ejerce funciones públicas, no administra recursos estatales, no realiza interventoría contractual ni actúa como auxiliar de la justicia. Su rol en las compras públicas es estrictamente comercial y privado, lo que la excluye del ámbito de aplicación del régimen disciplinario prevista en dicha norma. En consecuencia, tampoco le es aplicable el artículo 42 de la misma ley,



disposición sobre la cual se fundamentan erróneamente los cargos formulados. Al no ostentar ni ejercer cargo público alguno, ni asumir funciones propias del Estado, ninguna de las disposiciones del Código General Disciplinario resulta procedente frente a XX S.A., del mismo modo en que no serían aplicables a la Bolsa Mercantil de Colombia ni a otras sociedades comisionistas. Es decir, el pliego de cargos tiene una deficiencia normativa insalvable que debe conducir al archivo del presente proceso.

En ese mismo sentido, el reglamento de la Bolsa Mercantil de Colombia, en la Sección Segunda. Trámite del Proceso Disciplinario y sus artículos Artículo 2.5.2.2.1. a Artículo 2.5.2.2.17. no se establece la posibilidad de reformar el pliego de cargos -así sea morigerándolos- o de la institución de la nulidad de éste. De suerte que, el referido e insalvable yerro normativo del auto de cargos no podría solventarse con posterioridad para que se adelante una nueva investigación por los hechos acá investigados."

Consecuentemente, establece la recurrente, que el pliego de cargos estaría equivocado en su configuración normativa y en su motivación. Lo expuesto, porque resulta inescindible la configuración del cargo elevado relativo a la omisión de información inmediata de los cambios en su habilitación con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019. En ese orden de ideas, reafirma que el primer cargo no soporta su motivación en norma distinta, frente a la inhabilidad del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 y que, dicho artículo, no es aplicable a las comisionistas de bolsa, pues no son servidores públicos o particulares en ejercicio de funciones públicas.

Bajo esa misma lógica, insiste en que el primer cargo debe seguir la suerte del segundo cargo y ser archivado el proceso en favor de la disciplinada ya que, reitera, no tendría por qué cargar con los yerrores -absolutamente sustanciales- en la conformación del pliego de cargos.

Adiciona que, si el pliego tiene un defecto rotundo al haberse estructurado sobre normas que no son aplicables a la Bolsa y a las comisionistas, todo el pliego debe caerse, tal como se cayó el segundo cargo. Además, recalca que, del Reglamento no se desprende norma alguna que la permita a la Sala sanear o solventar los problemas de la formulación de un pliego de cargos. Pues bien, eso es precisamente lo que en su opinión, hace la Sala de Decisión, al desconocer *-adrede y con la única intención de sancionar-* la motivación del pliego de cargos y no menciona que en éste se refieren al artículo 42 de la ley 1952 de 2019, artículo que después reprochan en el segundo cargo.

En ese sentido, concluye la disciplinada que, si la argumentación del primer cargo se basa, como en el segundo, en lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, ese cargo también tiene un defecto sustancial que no podía ser obviado por la Sala de Decisión, pues el argumento de la defensa frente a la inaplicabilidad del artículo 42 se refería a todo el pliego de cargos, no solo al segundo. Con fundamento en lo anterior, solicita a la Sala Plena de la Cámara Disciplinaria que se desestime el primer cargo.

2.2.2. No hay ilicitud sustancial por el hecho imputado.

Considera la disciplinada que, de las pruebas obrantes en el proceso, a diferencia de la valoración que se hace en el fallo, no se acreditó que las acciones en las que incurrió la Vicepresidencia de Operaciones se deban a ese hecho consistente en "no haber informado inmediatamente de la existencia del fallo con

responsabilidad fiscal". Resalta que, aun en simple gracia de discusión, dando por hecho que no hubo una información inmediata del fallo, no hay ilicitud sustancial porque las cargas operativas y de coordinación descritas por la testigo de la Bolsa, son consecuencias propias de la existencia del fallo con responsabilidad fiscal, no de un aviso "tardío".

En consonancia con lo anterior, manifiesta que el estándar jurisprudencial referido exige afectación real y nexo causal con la conducta imputada, y que aquí, las actuaciones de verificación, comunicación con 49 entidades y gestión de 132 operaciones vigentes se habrían activado de todas formas por el solo hecho del fallo y su gestión institucional. Entonces, en un análisis contra fáctico, aún informando el 6 de marzo, la Bolsa y las entidades habrían debido pausar, revisar habilitaciones, considerar readjudicaciones y ajustar sistemas por el contenido del fallo. También, hace énfasis en que los impactos reseñados (dudas de terceros, instrucciones directas de entidades, requerimientos de la SFC, ajustes tecnológicos, e incluso el cambio de operador de la firma) son decisiones y factores autónomos ajenos al riesgo que -se reitera, en gracia de discusión- podría asociarse al momento del aviso.

Por lo señalado, complementa indicando que, como lo establece la Honorable Corte Constitucional cuando señala: *"No basta como tal la infracción a un deber, ni a cualquier deber, sino que se requiere, para no convertir la ley disciplinaria en instrumento ciego de obediencia, que ello lo sea en términos sustanciales; esto es, que de manera sustancial ataque por puesta en peligro o lesión el deber funcional cuestionado"*. En el caso bajo examen, no se acredita lesión concreta al bien jurídico del mercado, ni perjuicios para terceros ligados o asociados al momento del aviso.

De dicha teoría, opina que el momento específico para remitir el aviso, es incluso objeto de discusión dadas las diferentes interpretaciones posibles frente al cambio de condición de habilitación, y por lo demás, podría encontrarse probado el convencimiento invencible de la disciplinada sobre una de dichas interpretaciones fruto de la asesoría jurídica contratada para el efecto.

En consecuencia, precisa la recurrente, que la Sala de Decisión realizó una interpretación incorrecta del testimonio de la Vicepresidencia de Operaciones y que, cuando la funcionaria indicó que "las entidades no sabían qué hacer", no describía un daño reputacional generado por la disciplinada sino la natural incertidumbre operativa frente a una situación inédita para un mercado con pocos años de existencia. Sumado a lo expuesto, reitera que las entidades públicas sí sabían qué hacer en términos jurídicos, ya que la imposibilidad de contratar con quien aparece en el Boletín de Responsables Fiscales se encuentra regulada desde hace décadas y es plenamente conocida en la contratación estatal.

En ese sentido, manifiesta que lo que enfrentaron fue un fenómeno novedoso dentro del escenario bursátil, no dentro del régimen de compras públicas y que, la misma Bolsa, como administradora del sistema, afrontó por primera vez un caso de inhabilidad sobreviniente en medio de un ciclo operativo, tuvo dudas sobre habilitación de sistemas, continuidad de compensación e incluso sobre la disposición técnica para garantizar los pagos, aspectos en los que las propuestas y diligencia de la disciplinada fueron claves para que no se materializaran perjuicios a los mandantes. Esto refleja, en su opinión, una falta de protocolos y una curva de aprendizaje del mercado como tal y no una afectación imputable a la comisionista.

Por lo tanto, analiza que los comentarios de la Vicepresidencia describen un proceso de ajuste institucional ante un evento sin precedentes, y de ninguna manera acreditan daño, riesgo reputacional o imputación causal asociada al momento del aviso. Concluye que lo ocurrido fue propio de un mercado en evolución, no de una conducta reprochable por parte de la comisionista, así como ha señalado, sin causalidad entre el daño alegado en el fallo y la conducta imputada -que el aviso no fue inmediato-, frente a lo cual considera no hay ilicitud sustancial. Adiciona que, aun en el escenario hipotético, lo probado muestra gestión preventiva y reacción institucional ante el fallo con responsabilidad fiscal, no una afectación nacida del tiempo del aviso.

2.2.3. El análisis frente a las omisiones del pliego de cargos respecto a la delimitación de la culpabilidad vulnera el debido proceso.

Indica la recurrente que la Sala de Decisión de la Cámara Disciplinaria recurre a la falacia, comúnmente denominada, hombre de paja, para rebatir el planteamiento de la defensa en los descargos, según la cual *"Se presenta la posición contraria de una forma caricaturesca, muy débil y deformada, que después es muy fácil de refutar o destruir."*

Por lo expuesto alega que, en el pliego de cargos no se dice nada frente a uno de los elementos de la responsabilidad disciplinaria: el elemento subjetivo, es decir, no se especifica si la comisionista -a través de sus agentes- obró con culpa o dolo. Frente a esa supuesta ausencia del pliego de cargos, la Sala de Decisión refiere lo siguiente: *"... Consecuentemente, se reitera que el debido proceso se satisface cuando el investigado conoce qué se le reprocha (omitir el aviso inmediato), cuándo ocurrió (intervalo 6 al 20 de marzo), con base en qué normas (CUB 3.1.2.5.4.3 y Reglamento 2.4.1.1) y qué prueba lo respalda (fallo, auto confirmatorio, constancia de notificación, comunicación tardía). Con esa información, la defensa dispuso de espacio real para controvertir aspectos tales como la tipicidad, y/o culpabilidad, como de hecho lo hizo. En suma, no se evidencia aplicación de criterios de responsabilidad objetiva ni tampoco vacíos estructurales del pliego en lo que respecta a la formulación del primer cargo. Lo que existe es un deber específico, claro y vigente, incumplido por una demora injustificada en comunicar un hecho relevante para la prehabilitación."*

Dado lo anterior, se plantea la recurrente *(En qué momento de los descargos se dice que el pliego de cargos debe reunir la verdad -en materia de razonamiento probatorio- con términos de probabilidad y no de posibilidad?).* A lo que responde, que allí lo que se dice es que el pliego de cargos debe tener, por lo menos indicios serios de que hubo un comportamiento imprudente o doloso y exponerlos, para uno enfocar su defensa a desvirtuar esos indicios o esas evidencias que se interpretan como un comportamiento imprudente u doloso. Refiere la recurrente que, a lo largo del capítulo que aborda este tema, se dice que se haga mención, que se desarrolle, que se enuncie, y se plantea en términos de imputación para poder ejercer el derecho de defensa, pero que de ninguna manera, se puede entender esto como que se está desnaturalizando y convirtiendo el pliego de cargos en un fallo.

Sumado a lo expuesto, establece que el pliego de cargos tiene otro defecto absoluto, pues no determina si se actuó con dolo o con culpa y que, dicho factor, es un requisito de los cargos en materia penal o disciplinaria, y referir eso en el pliego de cargos no comporta que este sea ya el fallo, como supuestamente

busca desnaturalizar el argumento la Sala de Decisión. Incluso, en escenarios de responsabilidad civil (como la responsabilidad extracontractual o la responsabilidad fiscal) se impone señalar el elemento subjetivo.

Sin embargo, pone de presente que, aunque el Reglamento de la Bolsa exige la observancia del debido proceso, el pliego prescindió de esa garantía elemental del derecho de defensa. Y, peor aún, el fallador de primera instancia convalidó la vulneración.

Para este caso en particular, considera que la comisionista tenía que soportar la vaguedad del pliego de cargos mediante hipótesis de dolo o culpa, pero no con el conocimiento previos de los indicios con los que -injustamente- la condenaron. La resolución apelada en su criterio, caricaturiza la defensa -falacia del "hombre de paja"- y elude el yerro medular: el pliego no precisó el elemento subjetivo (dolo o culpa) ni expone indicios serios que lo respaldaran, impidiendo un contradictorio real y quebrantando el debido proceso, la claridad, especificidad y congruencia de la imputación, además de proscribir la responsabilidad objetiva.

Por último, asegura la recurrente que la valoración posterior en el fallo no sana ese defecto estructural del acto de cargos y, en consecuencia, la acusación sería inválida.

2.2.4. La valoración del análisis subjetivo de la conducta es errada y no refuta el planteamiento de los descargos.

En el presente punto, la recurrente aduce que el cargo primero no valoró lo siguiente: en los descargos se deja claro que la disciplinada contó con asesoría experta en materia de responsabilidad fiscal. En consonancia con lo manifestado, relata que el entonces apoderado de la comisionista en el proceso fiscal, tal como lo indicó el testigo DF, les indicó que la imposibilidad de contratar con el Estado se presentaba con la inclusión en el boletín y que ésta no era inmediata al fallo, sino que se daba con el registro trimestral.

Dicha posición, la cree absolutamente lógica, de acuerdo con la redacción literal del artículo 60 de la ley 610 de 2000: *"ARTÍCULO 60. BOLETIN DE RESPONSABLES FISCALES. La Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él. Para efecto de lo anterior, las contralorías territoriales deberán informar a la Contraloría General de la República, en la forma y términos que esta establezca, la relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, así como de las que hubieren acreditado el pago correspondiente, de los fallos que hubieren sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de las revocaciones directas que hayan proferido, para incluir o retirar sus nombres del boletín, según el caso.*

El incumplimiento de esta obligación será causal de mala conducta. Los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6o. de la ley 190 de 1995. Para



cumplir con esta obligación, en el evento de no contar con esta publicación, los servidores públicos consultarán a la Contraloría General de la República sobre la inclusión de los futuros funcionarios o contratistas en el boletín."

Por ende, argumenta que la tesis del apoderado de la comisionista resultaba razonable y que, el inciso primero establece de manera diáfana la periodicidad trimestral del boletín. A su vez, el inciso tercero denota con claridad que la imposibilidad de celebrar contratos no surge por el fallo con responsabilidad fiscal, sino que se presenta con la inclusión en el boletín de responsables fiscales. Dicha interpretación no sería descabellada o fuera de contexto. Por el contrario, sería interpretación normativa-litera del texto jurídico artículo 60 de la ley 610 de 2000.

Considera que de la prueba testimonial practicada se pudo apreciar, supuestamente, que el conocimiento de la inclusión en el boletín de responsables fiscales se dio por la comisionista el 27 de marzo de 2025. Allí, en el término de la distancia, informó a la bolsa. Es decir, bajo la interpretación fundada la recurrente se había actuado con fidelidad y apego estricto al Reglamento. Hasta la inclusión en el boletín de responsables fiscales, según entendía, no había cambiado la información o documentación que le había permitido su habilitación para operar en la Bolsa.

Ahora, qué culpa puede haber si la comisionista obtuvo asesoría y representación especializada y ese asesor dio una interpretación razonable -aunque quizá equivocada- del artículo 60 de la ley 610 de 2000. La intención de la disciplinada y su comportamiento tendió a actuar de manera correcta, informada y conforme al derecho. Lejos de ocultar o ignorar el contenido del fallo, la empresa avisó a la Bolsa de su existencia el 20 de marzo de 2025 -desde el fallo en primera instancia ya había notificado a la Bolsa y buscó asesoría de ésta para el recurso de reposición-, y posteriormente comunicó también su inclusión en el Boletín de Responsables Fiscales, en el término de la distancia desde que tuvo conocimiento de dicho registro.

Por lo dicho, se plantea nuevamente una interrogante *¿Hasta dónde puede llegar el comportamiento de una comisionista para que valoren su comportamiento y no le fallen de manera objetiva, como hacen con XXX S.A. en la resolución que se apela?*

En razón de ello, considera la disciplinada que tenía asesoría especializada y el entendimiento confiable frente a que la inhabilidad no operaba hasta la inclusión en el boletín, no con el fallo. En otras palabras, estaba actuando bajo la confianza informada de la interpretación razonable que su apoderado hacía del artículo 60 de la ley 610 de 2000, lo que en su criterio, denota la ausencia de la mala fe. Insiste en que eso no era un tema obvio para nadie en la Bolsa, como también relató el testigo, entonces no sería claro que haya culpa alguna de la comisionista. Argumenta incluso que, también sería obvio para la Sala de Decisión que señala en el capítulo 5.2.2. de la Resolución lo siguiente:

"no es razonable para esta Sala, trasladar a la investigada las consecuencias de una eventual descoordinación normativa o procedimental, pues sancionarla pese a la señal institucional de habilitación en las ruedas celebradas con posterioridad al 20 de marzo, vulneraría los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y buena fe."

Lo que resulta de la interpretación de esos hechos (aviso del fallo el 20 de marzo, participación hasta el 27 y aviso ese día de la inclusión en el boletín), no es una eventual descoordinación normativa o procedimental, es que había una tesis fundada en que la imposibilidad de suscribir contratos era dada con la inclusión en el boletín y no con el fallo. En ese sentido, se insiste, sostener lo contrario sería convertir el estándar de culpa en los procesos disciplinarios en una sin salida, básicamente, volver el proceso disciplinario en una responsabilidad objetiva.

A lo anterior debe sumarse lo siguiente, en relación con el error de interpretación ha señalado la jurisprudencia: *"Para que opere la exención de responsabilidad (...), es obligatorio además de la existencia del error, que éste sea invencible. Es necesario que el disciplinado tenga la creencia plena y sincera de que actuaba ajustado al ordenamiento jurídico, y adicionalmente, que el error de apreciación no era humanamente superable dadas las condiciones personales del procesado y las circunstancias en que éste se realizó, eventos en los cuales, la conducta no es reprochable a título de dolo, porque en el encartado no hay la conciencia de la ilicitud de su acción, sin el cual el fenómeno no se estructura. Tampoco le puede ser reprochable a título de culpa porque actuó con el cuidado y diligencia para determinar que su conducta no era contraria a la ley. Vistas así las cosas, solo se puede eximir de responsabilidad cuando el ilícito disciplinario se comete de buena fe por ignorancia invencible..."*

Se tiene, entonces que, para la exención de responsabilidad y error invencible se tienen dos elementos: (i) creencia plena y sincera de obrar conforme a derecho, y (ii) un error no superable humanamente pese a la diligencia empleada, en tal escenario no hay dolo (falta de conciencia de ilicitud) ni culpa (se actuó con el cuidado debido). Ese estándar, considera, se cumple aquí, al obrar con asesoría especializada, bajo una interpretación razonable del artículo 60 de la Ley 610 de 2000 (inhabilidad para la suscripción de contratos con la inclusión en el boletín, no con la sola ejecutoria del fallo), y en un contexto en el que, como lo narró el testigo, no existía claridad siquiera dentro de la propia Bolsa.

Ahora, si la autoridad emitió una señal institucional de habilitación tras el 20 de marzo, el eventual disenso hermenéutico posterior no era humanamente evitable para el intermediario que seguía un criterio técnico respaldado por su apoderado y por la práctica de mercado. Eso, por definición, sitúa el caso en el terreno del error invencible y excluye cualquier reproche subjetivo. Máxime cuando en el desarrollo del presente proceso ha sido claro que no es razonable trasladar la comisionista las consecuencias de una eventual descoordinación normativa o procedimental de la Bolsa, y que sancionarla por tales circunstancias vulneraría la confianza legítima, la seguridad jurídica y la buena fe.

Finalmente, insiste en que los hechos son coherentes con una conducta diligente y de buena fe: entre el aviso del fallo (20 de marzo) y la inclusión en el boletín (27 de marzo) se mantuvo la operación conforme al entendimiento jurídico adoptado; conocida la inclusión, se comunicó de inmediato el cambio de estatus. Sancionar ese obrar prudente convertiría el régimen en responsabilidad objetiva. A la luz del estándar jurisprudencial, la interpretación seguida por la disciplinada fue invencible; en consecuencia, no habría dolo ni culpa y procedería la exoneración.

2.2.5. Yerrores en la configuración de la sanción.



Por último afirma que, la tasación de la multa desconoce los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad que el propio fallo invoca, y que la Sala se limita a enfatizar un supuesto "efecto disuasorio" sin identificar un daño real ni explicar por qué, pese a la absolución del segundo cargo, resultaba necesario imponer una sanción pecuniaria elevada por el primero. Resalta que dicha incongruencia, vacía de contenido el juicio de materialidad y convierte la graduación en un ejercicio declarativo, no en una motivación concreta anclada en hechos y criterios reglamentarios. El Reglamento de la Bolsa, art. 2.4.2.3, num. 2, 3 y 4 exige valorar -para agravar o atenuar- (i) la resistencia u obstrucción a la función investigadora; (ii) la utilización de medios que induzcan a engaño o encubran efectos; y (iii) la obtención de lucro o aprovechamiento indebido. Y que, por el contrario, nada de esto se probó respecto de la comisionista; no hubo resistencia ni obstrucción, no se emplearon artificios ni se encubrieron hechos y, lejos de obtener provecho, la firma soportó pérdidas cercanas a \$700 millones por el pago del fallo, las cesiones o terminaciones contractuales, precisamente orientadas a mitigar riesgos. Si esos deberes reglamentarios no fueron quebrantados, su evaluación debe operar a favor de la investigada como atenuante, no quedar neutralizada.

A lo anterior se suman atenuantes expresos del mismo art. 2.4.2.3: el núm. 6 (grado de prudencia y diligencia en la atención de deberes y aplicación de normas) y el núm. 10 (adopción de soluciones en favor de mandantes, clientes e inversionistas). Por consiguiente, reitera la recurrente, que actuó con asesoría especializada, se sujetó a una interpretación jurídica razonable, comunicó la inclusión en el boletín cuando lo conoció y mostró disposición efectiva para reordenar operaciones en beneficio de las entidades públicas y la Bolsa. La omisión de estos atenuantes rompería la lógica del sistema sancionatorio y conduce a una respuesta más severa de la que el propio Reglamento permitiría.

Con ese cuadro, la multa de dieciséis (16) SMLMV sería desproporcionada. La correcta aplicación del art. 2.4.2.3, con la ausencia de los supuestos de los num. 2, 3 y 4 interpretada a favor, y con los atenuantes de los num. 6 y 10, impone, como máximo, una amonestación. Cualquier cosa distinta desconocería el principio de proporcionalidad y la finalidad correctiva, no punitivista, del régimen disciplinario de la Bolsa.

Finalmente, se vuelve a indicar, que lo expuesto por ningún motivo comporta aceptación de hecho alguno que sea contrario a la ley o al Reglamento de la Bolsa.

2.2.6. Conclusiones.

En relación con la supuesta inaplicabilidad del Código General Disciplinario (CGD) a la Bolsa y a sus comisionistas, resalta que no puede subsistir duda (y menos en la propia Bolsa Mercantil y su Sala Plena); la Ley 1952 de 2019 no se aplica a la Bolsa Mercantil ni a las sociedades comisionistas. Y que, en ese orden de ideas, la comisionista no es sujeto disciplinable del artículo 70 del CGD y, por tanto, ninguna de sus disposiciones (incluido el artículo 42) resulta predicable en su contra. Cualquier intento de extender ese régimen por "interpretación" quiebra el principio de legalidad.

Lo expuesto, lo sustenta en el hecho según el cual, el primer cargo se edificó, de modo inescindible, sobre el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 -la propia motivación del pliego lo deja trazado de forma indeleble-; al ser esa norma improcedente frente a la comisionista, el cargo carecería de basamento jurídico y debe

decaer. Por otra parte, y frente a la unidad lógica del pliego: la suerte del segundo cargo arrastra al primero. Si la idoneidad del artículo 42 llevó a desestimar el segundo cargo, idéntica conclusión corresponde al primero, cuyo sustento normativo es el mismo. No es viable sostener resultados disímiles cuando el defecto común es la referida norma aplicada.

De conformidad con lo expuesto, el Reglamento disciplinario de la Bolsa no prevé reformar, morigerar o subsanar el pliego en el fallo de primera instancia. La Sala de Decisión no podía “reconstruir” ex post el pliego obviando la mención del artículo 42 en la resolución que se apela, pues esta norma fue parte fundante del primer cargo. Insiste en que los impactos invocados por la testigo de la Bolsa (ajustes operativos, dudas de entidades, readjudicaciones) son efecto directo de la existencia y publicidad del fallo con responsabilidad fiscal y de la inclusión en el boletín, no del supuesto “reporte tardío”.

Así, al no demostrarse nexo causal ni perjuicio -ilicitud sustancial- concreto atribuible al momento del aviso, el elemento material de la infracción se desvanecería. Así pues, señala que en el curso del proceso disciplinario no se acreditó perjuicio real y concreto al mercado y que únicamente se presentaron suposiciones y referencias indirectas que difícilmente pueden ser atribuidas con exclusividad a la comisionista. Las actuaciones adelantadas por ésta, en su criterio, evitaron que se materializara un daño reputacional al escenario Bursátil, incluso a pesar de las dudas y vacíos regulatorios demostrados por la Bolsa frente a aspectos jurídicos, operativos y técnicos.

En ese sentido, manifiesta que el pliego no precisó si la imputación era dolosa o culposa, ni expuso indicios serios que lo respaldaran. Ello vulnera tipicidad, claridad, especificidad y congruencia de la imputación, e impide un contradictorio real. Falacia del “hombre de paja”. La Sala caricaturiza la tesis defensiva: no se pidió convertir el pliego en sentencia, sino definir el elemento subjetivo y la base indiciaria mínima para ejercer defensa técnica. No puede haber culpa si se tiene una interpretación razonable de una norma (artículo 60 de la ley 610 de 2000), aunque posiblemente equivocada.

De conformidad con los argumentos expuestos con anterioridad, de manera comedida, solicita la recurrente que se revoquen los numerales primero y tercero de la Resolución No. 511 del 25 de septiembre de 2025. En su lugar se disponga la absolución y el archivo de la presente causa disciplinaria.

De manera subsidiaria, solicita modificar la sanción de multa por una amonestación pública, de conformidad con la exposición realizada ya que se trató de una situación completamente nueva dentro del escenario de Bolsa para la cual no existe regulación específica para su tratamiento. Es decir, valorando el alto grado de prudencia con que actuó la disciplinada bajo su interpretación razonable del artículo 60 de la ley 610 de 2000. Frente a esta última petición subsidiaria, se deja la siguiente claridad: esa solicitud se presenta con el fin de morigerar la sanción, pero de ninguna manera comporta la aceptación de una actuación contraria al reglamento de la Bolsa. Para la apelante, en términos de justicia, el único camino es la absolución.

2.3. Contenido del recurso de apelación interpuesto por el Área de Seguimiento.

En ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 2.5.2.1.6., 2.5.2.2.12. y 2.5.2.2.13 del Reglamento,



y habiendo sido notificada de la Resolución 511 el 4 de noviembre de 2025, vía correo electrónico, la Jefe del Área de Seguimiento, interpuso recurso de apelación en contra de aquella, dentro del término otorgado reglamentariamente, el 14 de noviembre de 2025, presentando los siguientes argumentos:

2.3.1. Ausencia de tipicidad

El Área de Seguimiento elevó un segundo cargo en contra de la disciplinada por la violación del numeral 2.1. del artículo 3.6.1.3. del Reglamento conforme al cual las sociedades comisionistas miembros, como condición para participar en el Mercado de Compras Públicas (MCP) y, en especial, para celebrar operaciones por cuenta de una entidad estatal, no pueden encontrarse incurso "en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad de las previstas en la Constitución, las leyes y la regulación, para celebrar el contrato de comisión con la Entidad Estatal respectiva."

Dicha norma fue invocada en el numeral 2.2.1. del Pliego de Cargos como violada, pues es en atención a lo dispuesto en ella, que no en el párrafo primero del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, que la disciplinada ha debido abstenerse de participar en las ruedas de selección celebradas con el fin de escoger la sociedad comisionista de bolsa encargada de actuar por cuenta de las entidades estatales interesadas en comprar en el MCP.

Ello, luego de que la Gerencia Departamental Colegiada del XX, de la Contraloría General de la República (en adelante "Contraloría Departamental"), mediante Auto 0000089 del 3 de marzo de 2025, notificado el 6 de marzo de 2025, no repusiera el Fallo No. PRF-80632-2021-40764 00005 del 18 de diciembre de 2024, emitido en contra, entre otros, de la disciplinada, mediante el cual falló con responsabilidad fiscal el proceso verbal de responsabilidad fiscal de única instancia identificado con el número señalado, que adelantó la Contraloría Departamental con ocasión del daño que lesionó los intereses patrimoniales del Departamento, "... relacionado con las presuntas irregularidades que afectaron lo recursos del Programa de Alimentación Escolar PAE vigencia 2019".

Recuerda el Área, que para participar en la rueda de selección del MCP se deben cumplir una serie de requisitos habilitantes, que, en un caso, corresponden con los propios de la condición de sociedad comisionista miembro de una bolsa de productos (por ejemplo, estar activa) y los consagrados en la normativa legal y reglamentaria vigente para celebrar contratos con entidades estatales.

Ahora bien, la norma reglamentaria desconocida según la cual, quien pretenda celebrar operaciones por cuenta de una entidad estatal no debe encontrarse incurso en ninguna causal de inhabilidad de las previstas en la Constitución, las leyes y la regulación, para celebrar el contrato de comisión con la entidad estatal, se explica en que la contratación con recursos públicos de bienes y servicios de características técnicas uniformes, así como de productos de origen o destinación agropecuario, a través de bolsas de productos, que autoriza la Ley 1150 de 2007 bajo la modalidad de selección abreviada, debe respetar "... las disposiciones propias del régimen contractual público, atendiendo los principios de transparencia, economía y selección objetiva que rigen la contratación estatal, de tal suerte que las operaciones en el MCP se estructuran, celebran y ejecutan teniendo en cuenta tales preceptos,

En cuanto a la normatividad relacionada se destacan, pero sin limitarlas a la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y cualquier otra norma que las modifique, derogue o subrogue." De ahí que el artículo 2.2.1.2.1.2.11. del Decreto 1082 de 2015 prevea que, además de las disposiciones de dicho decreto, la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes en bolsas de productos se rigen por "...lo previsto en el Decreto 2555 de 2010 y las normas que lo modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan y los reglamentos internos de las bolsas de productos (...)"

Es pues en este contexto, que insiste en que el Pliego de Cargos se invoca el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, en concordancia con la mencionada norma del Reglamento, a efectos de la configuración de la causal de inhabilidad que le impedía a la disciplinada participar en las ruedas de selección celebradas con el fin de escoger la sociedad comisionista de bolsa encargada de actuar por cuenta de las entidades estatales interesadas en comprar en el MCP, conforme a cuyo parágrafo primero: "(...) 1. Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente. (...)".

Ahora bien, también expresa que, en la Resolución No. 511 del 25 de septiembre de 2025, la H. Sala de Decisión de la Cámara Disciplinaria se pronunció sobre el alcance del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, en el sentido de considerar que no resulta aplicable en la presente investigación disciplinaria, dado que, en su opinión, *"el mismo pertenece al Régimen Disciplinario Estatal y por lo tanto, le resulta aplicable a servidores públicos o, de forma excepcional, a particulares disciplinables, únicamente cuando se subsumen en los supuestos taxativos del artículo 70 del Código General Disciplinario - CGD- (ejercicio de función pública, administración de recursos públicos, labores de interventoría o supervisión, o calidad de auxiliar de la justicia), sin que pueda predicarse que resulta aplicable a las sociedades comisionistas de la Bolsa como es el caso de la investigada."*

Y en otros apartes, agregó al respecto dicha Sala: *"(...) Ahora bien, a efectos de lograr la adecuación de la conducta y la norma citada como infringida en el pliego resulta de vital importancia adentrarnos en el alcance del referido artículo 42, cuyo encabezado como se observa dispone: "También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:" Así las cosas, la Sala advierte prima facie que el encabezado de la disposición presuntamente infringida tiene un alcance específico en cuanto se refiere a las inhabilidades para desempeñar cargos públicos, evento este que no guarda concordancia con la conducta endilgada a la investigada, cual es no abstenerse de participar en el MCP estando inhabilitada para contratar con el Estado. (...)".*

2.3.2. Motivos de inconformidad - Aplicación del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019

El Área de Seguimiento respetuosamente disiente de la decisión adoptada por la Sala de Decisión con fundamento en el alcance que le da al artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, cuando manifiesta que "(...) el encabezado de la disposición presuntamente infringida tiene un alcance específico en cuanto se refiere a las inhabilidades para desempeñar cargos públicos, evento este que no guarda concordancia con la conducta endilgada a la investigada, cual es no abstenerse de participar en el MCP estando inhabilitada para contratar con el Estado. (...)". Y así se afirma porque, a diferencia de lo que sostiene la Sala de Decisión, la inhabilidad consagrada en el parágrafo primero del citado artículo 42 es una Inhabilidad

objetiva, autónoma, derivada de la responsabilidad fiscal, y no de la condición de servidor público. Súmese a ello que la norma no distingue entre personas, sino que se refiere, en general, a "Quien haya sido declarado responsable fiscalmente...", para inhabilitarlo no sólo para el ejercicio de cargos públicos sino, también, para contratar con el Estado.

De ahí que, aun cuando el encabezado del citado artículo 42 hace referencia a las "inhabilidades para desempeñar cargos públicos", insiste en que el párrafo primero tiene autonomía normativa, en tanto introduce una inhabilidad adicional, aplicable a personas naturales y jurídicas declaradas fiscalmente responsables, que trasciende el ejercicio de cargos orgánicos o públicos. Desconocer la clara redacción del artículo implicaría desconocer su propio contenido, es decir, su literalidad, al igual que vaciaría de contenido su finalidad protectora del patrimonio público, pues permitiría que una persona jurídica declarada responsable fiscalmente continuara contratando con el Estado, a pesar de estar inhabilitada.

Haciendo propias las palabras de la Corte Constitucional, *"Las inhabilidades constituyen una limitación de la capacidad para contratar con las entidades estatales que de modo general se reconoce a las personas naturales y jurídicas, y obedecen a la falta de aptitud o a la carencia de una cualidad, calidad o requisito del sujeto que lo incapacita para poder ser parte en una relación contractual con dichas entidades, por razones vinculadas con los altos intereses públicos envueltos en las operaciones contractuales que exigen que éstas se realicen con arreglo a criterios de imparcialidad, eficacia, eficiencia, moralidad y transparencia. Es por ello, que se prohíbe que accedan a la contratación estatal las personas que tengan intereses contrarios a los de las entidades públicas con las cuales contrata o que carezcan de los requisitos o condiciones que puedan repercutir en el correcto, eficiente y eficaz cumplimiento del contrato."*

Continúa con su argumentación el Área, estableciendo que en su opinión, la interpretación que hace la Sala de Decisión del citado artículo 42, en el sentido que solo regula inhabilidades para desempeñar cargos públicos y, por ello, no sería aplicable la inhabilidad para contratar con el Estado en el caso de una persona jurídica, desconoce el texto exacto y expreso de la norma, que con autonomía la consagra con carácter general. Aun cuando lo anterior, considera, sería suficiente para demostrar la aplicabilidad de la causal de inhabilidad para contratar con el Estado, lo cierto es que la comisionista también es sujeto disciplinable, a la luz del artículo 70 de la Ley 1952 de 2019. Y lo es, en primer lugar, porque según el artículo 70 de esta Ley son sujetos disciplinables quienes administren recursos públicos, y "Administran recursos públicos...", a voces del mismo artículo, "...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."

Pues bien, en el Fallo No. 00005 del 18 de diciembre de 2024, la disciplinada fue declarada responsable fiscalmente por la Contraloría Departamental, al encontrar probados los elementos que integran la responsabilidad fiscal, entre los cuales se resalta el siguiente: "(...) una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal (...)". Gestión fiscal que, de conformidad con el artículo 3º de la Ley 610 de 2000, se define como "(...) el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión



y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. (...)”.

En sentencia C-840 de 20019, la Corte Constitucional se refirió a la responsabilidad fiscal de la siguiente manera: *“(...) La responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición. Advirtiendo que esa especial responsabilidad está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal, sufran detrimento en la forma y condiciones prescritos por la ley. La gestión fiscal está ligada siempre a unos bienes o fondos estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados. (...)”.* Tal como lo señaló la Contraloría Departamental Colegiada del Quindío, la disciplinada con la intervención de otros investigados, *“(...) contrariaron mandatos legales y contractuales, materializando con ello una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente, incumpliendo los fines esenciales del Estado, pudiendo afirmar que los contratistas en cita contribuyeron con la gestión fiscal fallida. (...)”.*

Es decir, con dicho Fallo quedó demostrado en consideración del Área, que la disciplinada ejerció una gestión fiscal, que fue fallida, dado el poder decisorio que tenía sobre los bienes del Estado puestos a su disposición; lo anterior, bajo el marco del contrato de comisión en el que la comisionista actuó por cuenta del Departamento en la punta compradora, objeto de análisis en la decisión mencionada.

En segundo lugar, aun cuando el artículo 3.1.3.5.5 de la Circular Única de la Bolsa, - en adelante la CUB, dispone que, tratándose de operaciones celebradas en el MCP, el cumplimiento de las obligaciones de pago, así como la constitución de garantías en dinero destinadas a su cumplimiento, se llevará a cabo bajo la responsabilidad de las sociedades comisionistas de bolsa sin que se transfieran dineros a éstas, el mismo artículo dispone que *“(...) La presente disposición no altera ni modifica las obligaciones propias del contrato de comisión suscrito entre la Sociedad Comisionista y sus clientes, por lo que, tanto la entrega de dineros correspondientes al pago de obligaciones pactadas en el MCP, como la entrega de dineros correspondientes a garantías y sus respectivos rendimientos, constituidas respecto de operaciones celebradas en el MCP, se llevará a cabo en cumplimiento de los deberes atribuibles a las Sociedades Comisionistas. Por este motivo deberán suministrar la información necesaria y llevar a cabo la debida diligencia para hacer efectivo el cumplimiento de obligaciones y la transferencia de dineros correspondientes a garantías constituidas. (...)”.*

En ese sentido, aunque los dineros de las operaciones del MCP no se transfieren a las cuentas bancarias de las sociedades comisionistas de bolsa, como lo menciona la Sala, éstas si tienen facultades de disposición sobre los dineros que integran el presupuesto estatal en las operaciones realizadas en el MCP. Refuerza lo expuesto el artículo 6.3.1.1.7. de la CUB, que regula la responsabilidad de las sociedades comisionistas de bolsa que actúan en la punta compradora del MCP, al instruir lo siguiente:

"Artículo 6.3.1.1.7. Pago punta compradora. Los Terceros Autorizados que hagan giros directos al sistema de compensación y liquidación, deberán efectuar el pago de sus obligaciones mediante transferencia electrónica a la Cuenta de Liquidación de la Bolsa, dentro del horario establecido para el efecto y de acuerdo a las condiciones de pago pactadas en la operación y contenidas en la Ficha Técnica de Negociación. Será responsabilidad de los Participantes confirmar a la Bolsa la disponibilidad de los recursos girados por la Entidad Estatal en las operaciones celebradas en el MCP, o por el cliente o el Tercero Autorizado en operaciones celebradas en el MERCOP, así como dar la instrucción de aplicación de los mismos, efecto para el cual deberán diligenciar los formatos establecidos en el Anexo No. 29 de la presente Circular. De acuerdo con esto, es obligación del Participante confirmar a la Bolsa el número de la (s) operación (es), la fecha de consignación de los recursos, así como también confirmar el saldo disponible después de cada instrucción de aplicación".

Señala el recurso que dicho Anexo No. 29, contiene una instrucción irrevocable a la Bolsa, por parte de la sociedad comisionista compradora, para que se apliquen los recursos públicos de las entidades estatales a las obligaciones de pago originadas en las operaciones de compra, registradas en el sistema de compensación y liquidación de las operaciones efectuadas en el escenario de la BMC. En consecuencia, aunque las sociedades no reciben directamente los recursos públicos en las operaciones del MCP, si intervienen de manera activa en su manejo y disposición a través de funciones de intermediación, verificación, custodia y disposición. Estas actuaciones implican la participación en la administración de recursos públicos, lo que evidentemente las hace destinatarias de las normas del régimen disciplinario previsto en la Ley 1952 de 2019, como es el caso del citado artículo 42.

Por lo tanto, nada de "irrazonable..." tiene el considerar "...sujeto disciplinable a las sociedades comisionistas que operan en el MCP," pues no es cierto que "...su labor es estrictamente intermediaria...". Ciertamente "...no comporta investidura de autoridad ni ejercicio de función pública", como se menciona en la Resolución recurrida, pero no es verdad que el "...vínculo con el Estado (sea) de naturaleza exclusivamente contractual," y no sea "...público ni orientado directamente al cumplimiento de fines estatales, sin administración de recursos públicos en los términos del artículo 3° de la Ley 610 de 2000. (...)".

Y así lo afirma el Área porque:

- El contrato de comisión que celebran la entidad estatal y la sociedad comisionista miembro en el marco del MCP es un contrato estatal, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 80, y por eso debe publicarse en el SECOP. Distinto es el contrato que celebran las sociedades comisionistas de bolsa en el MCP por cuenta de la entidad estatal, ese sí privado y sometido a las reglas propias de escenarios públicos de negociación de bienes allí transables. Son dos esferas contractuales distintas y con regímenes no equiparables enteramente: (i) el del contrato de comisión, sometido a las reglas propias de éste y al cual confluyen las normas que también debe respetar al efecto la entidad estatal, y (ii) el del contrato de compraventa que celebran en los mercados de la Bolsa las sociedades comisionistas miembros, por cuenta de sus comitentes, con independencia de su naturaleza jurídica.

• La propia definición de gestión fiscal que contempla el artículo 3º de la Ley 610 de 2000, la refiere como "(...) el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad."

Entonces, manifiesta que si es cierto, que las personas de derecho privado, cuando administran recursos públicos, lo hacen en orden al cumplimiento de fines estatales. Por todo ello es que según lo mencionado por el Área, el Certificado de Antecedentes de la Procuraduría General de la Nación, emitido el 27 de marzo de 2025 con el registro de inhabilidades fiscales de la disciplinada, tiene como fundamento legal de la "INHABILIDAD PARA CONTRATAR CON EL ESTADO" el parágrafo 1 del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, tal como se ilustra a continuación:

[illegible]

Ahora bien, como según se demostró en el pliego de cargos, insiste en que la decisión de la responsabilidad fiscal de la comisionista cobró firmeza con la notificación [REDACTED], que [REDACTED]. Es entonces a partir de este momento, que surgió para la Contraloría General de la República la obligación de publicar en el Boletín de Responsables Fiscales el nombre de la Sociedad Comisionista, con la finalidad de que los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, se abstengan de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato, con quienes aparezcan en el boletín de responsables. Lo anterior, con fundamento en el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, que dispone lo siguiente:

"(...) Boletín de responsables fiscales. La Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él. Para efecto de lo anterior, las contralorías territoriales deberán informar a la Contraloría General de la República, en la forma y términos que esta establezca, la relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, así como de las que hubieren acreditado el pago correspondiente, de los fallos que hubieren sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de las revocaciones directas que hayan proferido, para incluir o retirar sus nombres del boletín, según el caso. El incumplimiento de esta obligación será causal de mala conducta. Los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 190 de 1995. Para cumplir con esta obligación, en el evento de no contar con esta publicación, los servidores públicos consultarán a la Contraloría General de la República sobre la inclusión de los futuros funcionarios o contratistas en el boletín. (...)".

Ello quiere decir que desde la Ley 610 de 2000, la cual establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, ya se establecía la inhabilidad de contratar con el Estado para quienes hayan sido declarados responsables fiscalmente. Posición que también encuentra respaldo en la Circular 0117 del 8 de enero de 2002 del Contralor de Bogotá, quien manifestó lo siguiente: *"(...) los llamados Deudores Fiscales se encuentran inhabilitados para ser Servidores Públicos o Contratistas del Estado, por lo cual es preciso aclarar que la prohibición consagrada en el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 respecto de los representantes legales, nominadores y demás funcionarios competentes para nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato, con quienes aparezcan en el Boletín de Responsables Fiscales, se predica en cuanto el Estado es uno solo, cualquiera sea la Entidad Territorial en la que la persona con "antecedentes fiscales" haya cometido la conducta dolosa o culposa generadora del daño al patrimonio público y sobre ella recaiga un fallo con responsabilidad fiscal.*

Siendo la moralidad, como antes se explicó, uno de los principios rectores de la Función Administrativa, la inhabilidad para desempeñar cargos públicos o para ser Contratista en cualquier de los niveles de la Administración (nacional, departamental, distrital o municipal) constituye un mecanismo de defensa del patrimonio público, por cuanto impide a los responsables fiscales obtener beneficios del Estado (del cual son deudores). (...)".

Desde luego, lo dispuesto en dicho artículo no significa que la inhabilidad surja con ocasión de la publicación en el Boletín de Responsables Fiscales de la declaración de responsabilidad fiscal en firme, en cuanto el Boletín no es constitutivo de la misma. Es en congruencia con el parágrafo 1 del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 que quienes hayan sido declarados responsables fiscalmente quedan inhabilitados para contratar con el Estado, con independencia de la fecha en que se publique el citado Boletín, siempre que la decisión de la Contraloría se encuentre ejecutoriada. *"(...) PARÁGRAFO 1. Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente. (...)".*

Ahora bien, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en Concepto 379111 de 2022, mencionó en relación con el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, lo siguiente: "(...) De acuerdo con el texto legales (sic) expuesto, quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los 5 años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente, inhabilidad que cesará cuando la Contraloría competente declare haber recibido el pago o, si este no fuere procedente, cuando la Contraloría General de la República excluya al responsable del boletín de responsables fiscales. También estará inhabilitado quien haya sido sancionado disciplinariamente con esta sanción. (...)".

Nótese entonces, que el parágrafo 1 del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 sí refiere dos inhabilidades para quienes han sido declarados responsables fiscalmente, a saber, desempeñar cargos públicos y contratar con el Estado, esta última para el caso que nos ocupa, y es que, como lo señaló el Contralor de Bogotá, tales inhabilidades "(...) constituye un mecanismo de defensa del patrimonio público, por cuanto impide a los responsables fiscales obtener beneficios del Estado (del cual son deudores) (...)".

Así las cosas, por las consideraciones puestas de presente a lo largo de este numeral, no considera factible interpretar la norma bajo estudio con el alcance restrictivo que le da la H. Sala de Decisión, y concluir una ausencia de tipicidad, pues de ser así se estarían desconociendo las disposiciones legales antes mencionadas. Adicionalmente, la aplicación de dicha tesis desconocería el principio de moralidad, que, como ya se mencionó, es el principio rector de la función administrativa y atentaría contra el interés general. En este sentido, quedando en firme el Fallo citado, la disciplinada se encontraba inhabilitada para celebrar contratos con el Estado, con lo cual ha debido dar aplicación al numeral 2.1, del artículo 3.6.1.3.

En función de lo manifestado, habiéndose configurado según el Área, la tipicidad de la conducta endilgada, se solicita de manera respetuosa se revoque la decisión impugnada.

2.3.3. La participación de la disciplinada en las ruedas de selección celebradas con posterioridad al 20 de marzo de 2025 y el principio de la confianza legítima.

En relación con el principio de confianza legítima, la H. Sala de Decisión manifestó lo siguiente: "(...) la Sala estima pertinente abordar brevemente el principio de confianza legítima, el cual protege las expectativas razonables que puede generar el actuar de la autoridad, y demanda coherencia institucional. Bajo ese entendido, no sería congruente sancionar una conducta que la Bolsa hubiese admitido o tolerado tras conocer los hechos. (...)". Y agrega: "(...) el 20 de marzo de 2025, la comisionista informó a la Bolsa sobre la confirmación del fallo con responsabilidad fiscal y, pese a ello, posteriormente fue seleccionada como comisionista compradora en dos negociaciones, lo que creó y consolidó en la investigada una expectativa objetiva de legalidad y habilitación, sustentada en la confianza legítima y la buena fe. (...)".

Motivos de inconformidad - Aplicación del principio de confianza legítima.

En primer término, ha de destacarse que el a quo aborda el principio de la confianza legítima para poner de relieve la supuesta falta de congruencia al "(...) sancionar una conducta que la Bolsa hubiese admitido o tolerado tras conocer los hechos. (...)". Posición esta respecto de la cual el Área de Seguimiento disiente,



por cuanto considera que no es cierto que la Bolsa haya "admitido o tolerado" la participación de la comisionista en unas ruedas de selección "...tras conocer los hechos...", en clara referencia al fallo 00005 del 18 de diciembre de 2024, emitido por la Contraloría Departamental, como lo afirma la Sala de Decisión.

Previo a exponer las razones que sustentan el anterior aserto, considera pertinente plantear, respetuosamente, algunas breves consideraciones en relación con la aplicación de dicho principio al presente caso.

- El principio de la confianza legítima y la teoría de los actos propios : Lo primero es que, aun cuando la jurisprudencia no ha se pronunciado en el sentido de excluir la aplicación del principio de la confianza legítima a las relaciones entre particulares, sí ha sido consistente en su aplicación, primordialmente, al campo de las relaciones entre la administración y los administrados, ante cambios sorpresivos de aquélla. Es decir, ha sido una línea jurisprudencial constante, típica y consolidada, la de situar el ámbito natural de aplicación del principio de la confianza legítima en el marco de las relaciones entre el Estado y los administrados.

Ahora bien, la Corte también ha invocado la teoría del respeto del acto propio en la resolución de conflictos derivados de las relaciones entre la administración y los administrados, bajo la clara premisa de que su sustento, como en el caso de la confianza legítima, no es otro que el principio de la buena fe: "(...) Un tema jurídico que tiene como sustento el principio de la buena fe es el del respeto al acto propio, en virtud del cual, las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe (art. 83 C.N). Principio constitucional, que sanciona entonces, como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto. (...)”

Como se advierte de esta cita, la teoría del acto propio es un principio general de derecho, de aplicación en el tráfico jurídico general y, en consecuencia, cubre tanto el campo de las relaciones administración - administrado como entre particulares. Ahora bien, en el ámbito de las relaciones estrictamente entre particulares, donde no hay ejercicio del poder público ni actuación administrativa generadora de expectativas, la protección de la buena fe se ha dado preferentemente a partir de la doctrina de los actos propios, y es por esa razón que, a efectos del recurso presentado, se detiene el análisis de los requisitos que la jurisprudencia ha expuesto para su configuración, de cara a lo manifestado por la Sala de Decisión en la Resolución objeto del recurso.

- La Bolsa no toleró o permitió a la disciplinada el acceso a ruedas de selección estando inhabilitada, como tampoco existe un comportamiento anterior, relevante y eficaz por parte de la Bolsa, que le haya generado a la disciplinada la convicción objetiva acerca de la legalidad y habilitación de su participación

El Área analizó el soporte argumentativo del a quo para aplicar el principio de la confianza legítima, con base en el cual afirmó que "(...) el 20 de marzo de 2025, la comisionista informó a la Bolsa sobre la confirmación del fallo con responsabilidad fiscal y, pese a ello, posteriormente fue seleccionada como comisionista compradora en dos negociaciones, lo que creó y consolidó en la investigada una expectativa objetiva de legalidad y habilitación, sustentada en la confianza legítima y la buena fe. (...)”.



Y, como se anotó anteriormente, se estudió bajo la teoría del acto propio, que exige para su configuración los siguientes requisitos, puestos de presente por la Corte Constitucional en la sentencia T-295 de 1999: "(...) El respeto del acto propio requiere entonces de tres condiciones para que pueda ser aplicado:

a. Una conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz. Primera o anterior conducta que debe ser jurídicamente relevante, por lo tanto debe ser ejecutada dentro una relación jurídica; es decir, que repercuten en ella, suscite la confianza de un tercero o que revele una actitud, debiendo excluirse las conductas que no incidan o sean ajenas a dicha relación jurídica. Pero además, hay una conducta posterior, temporalmente hablando, por lo tanto, el sujeto emite dos conductas: una primera o anterior y otra posterior, que es la contradictoria con aquella.

b. El ejercicio de una facultad o de un derecho subjetivo por la misma persona o centros de interés que crea la situación litigiosa, debido a la contradicción atentatorio de la buena fe- existente entre ambas conductas. Pretensión, que es aquella conducta realizada con posterioridad a otra anterior y que está dirigida a tener de otro sujeto un comportamiento determinado. Lo fundamental de la primera conducta es la confianza que suscita en los demás, en tanto que lo esencial de la pretensión contradictoria, es el objeto perseguido.

c. La identidad del sujeto o centros de interés que se vinculan en ambas conductas.

Bajo estas consideraciones, el Área analizó la conducta de la Bolsa ante la información dada por la disciplinada sobre la confirmación del fallo con responsabilidad fiscal por parte de la Contraloría Departamental. Y lo hizo con fundamento en las pruebas obrantes en el expediente contentivo de la presente actuación, entre otras, en el testimonio de la Vicepresidenta de Operaciones de la Bolsa Mercantil, rendido el 18 de marzo de 2025. Veamos lo que ella manifestó allí al respecto:

- ✓ S.D. "Sabe usted si XX informó a la Bolsa sobre fallos de responsabilidad fiscal en su contra, y si la respuesta es afirmativa y si lo conoce claro está, ¿Qué información suministró y cuándo lo hizo?"
- ✓ V.O. "Entiendo que el 27 no el 20 de marzo XX informó del fallo de responsabilidad fiscal en la Bolsa. En ese caso particular XX entiendo que solamente remitió ese correo a la Presidencia del Área Jurídica ese correo (...) no pasó por el tamaño, entiendo que eran muchos documentos y posteriormente tuvo una conversación telefónica con la Bolsa y los volvió a remitir el 25 de marzo (...)"
- ✓ S.D. "En qué fecha y cómo conoció el Área a su cargo la confirmación del fallo con responsabilidad fiscal contra XX?"
- ✓ V.O. "El área a mi cargo tuvo conocimiento de la información, más o menos el 27, 28 no tengo la fecha exacta, pero fue como el 27, 28 de marzo de la inhabilidad (...)"

El testimonio precedente permite afirmar, de acuerdo con el Área de Seguimiento, que la razón por la cual la disciplinada fue seleccionada el 26 y 27 de marzo de 2025 como comisionista compradora de las correspondientes entidades estatales no obedece a una conducta admitida o tolerante por parte de la Bolsa, como lo refiere el a quo, sino a que fue sólo hasta el "27, 28 de marzo" que fue recibida la información enviada por la disciplinada a la Bolsa y, en consecuencia, que el Área de Operaciones conoció



de la decisión adoptada por la Contraloría Departamental respecto de la confirmación del mencionado fallo de responsabilidad fiscal.

En este sentido, advierte el Área de Seguimiento que no se configuran los requisitos exigidos para dar aplicación a la teoría del acto propio, pues no existe una "conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz", por parte de la Bolsa, de la cual se pudiera generar una expectativa legítima acerca de su posibilidad de participar en las ruedas de selección, luego de que le fue notificada la decisión en firme de la Contraloría Departamental.

Se pregunta el Área de Seguimiento: ¿Cuál es esa conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz, si la Bolsa sólo recibió, cierta y efectivamente, la comentada información de parte de la disciplinada que le permitiera actuar, mediante correo del 27 de marzo de 2025, pues el enviado el 20 de marzo anterior rebotó y, por consiguiente, no fue recibido? Si la disciplinada fue escogida en las ruedas de selección de los días 11, 26 y 27 de marzo, como comisionista compradora de las entidades estatales indicadas en el siguiente cuadro, ¿cuál es la conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz?

ENTIDAD ESTATAL	OBJETO PROCESO	FICHA SELECCIÓN
	Servicio de Vigilancia y Seguridad Privada	27 de marzo de 2025
	Motocicletas	26 de marzo de 2025
	Secos	11 de marzo de 2025

Lo expuesto en precedencia le permite concluir que en este caso no se cumplen los requisitos exigidos para la configuración de la teoría del acto propio, por lo que no encuentra el Área de Seguimiento razón alguna para que se haya exonerado a la disciplinada por el desconocimiento del artículo 3.6.1.3., numeral 2.1, del Reglamento, en concordancia con el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, con fundamento en el principio de la confianza legítima, como tampoco en la teoría del acto propio.

Ahora bien, si la Sala Plena llegase a considerar que lo procedente es la aplicación del principio de la confianza legítima y no la teoría del acto propio, resulta pertinente recordar lo que sobre el particular ha precisado el Consejo de Estado: "(...) debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protegen garantizando la estabilidad de actos u omisiones contrarios al ordenamiento jurídico, pues precisamente, el interés general se presenta como un límite imponiendo el deber a la administración de enderezar los actos u omisiones irregulares, sin atropellar los derechos fundamentales de los asociados, tales como el debido proceso administrativo, para lo cual, por ejemplo, resultaría idóneo otorgar un periodo razonable de transición a los particulares, con el fin de que los mismos adecuen sus actuaciones conforme al ordenamiento jurídico. En otras palabras, la confianza legítima no puede alegarse para salvaguardar actuaciones que han sido expresamente proscritas por la ley. (...)".

De lo manifestado por la jurisprudencia del Consejo de Estado se advierte que la administración tiene la facultad de cambiar las condiciones de su administración siempre que éstas se enmarquen en el ámbito legal y no afecten el interés general. Bajo ese escenario, el Área tampoco encuentra sustento para la aplicación del principio de la confianza legítima sobre la base de las razones manifestadas por el a quo, pues claramente se observa el incumplimiento por parte de la disciplinada del numeral 2.1. del artículo 3.6.1.3. del Reglamento, que prohíbe expresamente a las sociedades comisionistas que se encuentren en alguna causal de inhabilidad participar como compradoras en el MCP, prohibición que tiene como fundamento, tal como ya se manifestó, proteger la moralidad administrativa como principio rector y, en este orden, el interés general al proteger la confianza ciudadana y la transparencia en la gestión pública.

Ahora bien, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico". Así mismo, la H. Corte Constitucional, en punto a la buena fe en relación con la confianza legítima, ha manifestado: "(...) A través del principio de confianza legítima se ha logrado un balance entre los intereses públicos y privados, al permitir que la administración avance en el desarrollo de su gestión, y, al mismo tiempo, proteja la buena fe que el administrado ha depositado en la administración pública, de la que espera estabilidad en relación con las condiciones vigentes. Con todo, en la relación entre la administración y el administrado, se entiende que la primera tiene la facultad de cambiar las condiciones mediante la adopción de medidas como políticas públicas, programas y proyectos y, en general, actuaciones, siempre que lo haga bajo los parámetros legales y constitucionales, y proteja las expectativas del administrado, esto es, cuando se cumplen requisitos de estabilidad y buena fe.

Es clarísimo que la buena fe se presume, pero en este caso, a partir de las pruebas obrantes en el expediente, resulta de difícil comprensión que desde el 18 de diciembre de 2024 la disciplinada estuvo en conversaciones con la Bolsa sobre el fallo de responsabilidad fiscal dictado en primera instancia y que sólo hasta el 20 de marzo de 2025 decidió informar a la Secretaría General de la Bolsa sobre la notificación del Auto 00089 proferido por la Contraloría Departamental, por el cual se confirma el fallo con responsabilidad fiscal en su contra, cuando dicho Auto le fue notificado desde el 6 de marzo de 2025.

Al respecto, es pertinente poner de presente el testimonio del Director Administrativo de la disciplinada para la época de los hechos, en relación con la fecha en la que la Sociedad Comisionista inició conversaciones con la Bolsa sobre el varias veces citado Fallo. Veamos:

- ✓ S.D. "En qué fecha XX le informó a la Bolsa sobre los citados o sobre los fallos de responsabilidad fiscal que usted conoce?
- ✓ Director. "(...) XX solo ha tenido un fallo de responsabilidad fiscal en su contra, que es con la Gerencia Colegiada del XX, el fallo de primera, pues el fallo se produjo el 18 de diciembre de 2024 y en ese momento se le informó a la Bolsa acerca de la existencia del fallo y se le solicitó apoyo o ayuda para construir el recurso de reposición que debía ser presentado a más tardar el 3 de enero (...)".

En complemento de lo manifestado, es de señalar que sobre la información suministrada mediante correo electrónico a la Secretaría General de la Bolsa, la disciplinada no tuvo la debida precaución de su recibo,

dada la gravedad del asunto, ni contó con la seguridad de que el Área encargada conociera dicha información oportunamente para tomar las medidas necesarias que evitaran una afectación al mercado, como efectivamente ocurrió, toda vez que cada una de las negociaciones donde fue seleccionada como sociedad comisionista compradora tuvieron que ser "readjudicadas" a otras sociedades comisionistas. De ahí que no se advierta en su actuación una conducta leal, digna de protección, acorde con las exigencias mayores que se esperan de un profesional del mercado.

En ese orden de ideas, con fundamento en las consideraciones expuestas, el Área estima que las consideraciones invocadas por la Sala de Decisión para decidir no sancionar a la disciplinada por el cargo formulado en el numeral 2.2. del Pliego de Cargos resultan contrarias a lo demostrado en la presente actuación, en cuanto a la fecha en que dicha Sociedad Comisionista informó a la Bolsa de la confirmación del fallo de responsabilidad fiscal por la Contraloría Departamental, así como, desde el punto de vista legal, por la inadecuada aplicación que hizo del principio de la confianza legítima, que, en cualquier caso, exige que dicha aplicación se haga cumpliendo los requisitos jurisprudencialmente establecidos para ello y los estándares de un profesional del mercado.

Por lo expuesto, el Área de Seguimiento, solicita de la H. Sala Plena de la Cámara Disciplinaria, revocar la decisión contenida en el numeral 5.2. de la Resolución recurrida, con el fin de que se sancione disciplinariamente a la disciplinada por el desconocimiento del numeral 2.1. del artículo 3.6.1.3., en concordancia con el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019.

3. Pronunciamiento del Área de Seguimiento

En aras de proteger el debido proceso y garantizar el derecho a la contradicción y de defensa, conforme con lo establecido por el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, la Secretaria de la Cámara Disciplinaria, le remitió a la Jefe del Área de Seguimiento, vía correo electrónico, el 18 de noviembre de 2025, el recurso interpuesto dentro de términos por el apoderado de la disciplinada en contra de la Resolución No. 511 del 25 de septiembre de 2025, poniéndole de presente que contaba con un término de 8 días hábiles para efectuar su pronunciamiento de considerarlo necesario.

Por lo anterior, la Jefe del Área de Seguimiento, presentó oportunamente su pronunciamiento sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación interpuesto, el cual se le remitió a la Secretaria de la Cámara Disciplinaria, vía correo electrónico, el 28 de noviembre de 2025, así:

Pronunciamiento sobre los cuatro cargos denominados en el recurso de apelación "DEFECTOS SUSTANCIALES DEL ANÁLISIS DE CULPABILIDAD DEL PRIMER CARGO".

En primer lugar, considera que no es cierto que el primer cargo este soportado en lo dispuesto por el parágrafo 1º del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019. Refiere el apelante que todo el pliego de cargos se fundamenta en la aplicación del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019; por ende, manifiesta, "(...) todo el pliego de cargos está equivocado en su configuración normativa y en su motivación. (...)". A su juicio, "(...)" es inescindible la configuración del cargo elevado relativo a la omisión de información inmediata de los cambios en su habilitación con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019. Entonces, tenemos



el siguiente hecho cierto: el primer cargo no soporta su motivación en norma distinta, frente a la inhabilidad, que el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019."

Al respecto, precisa que las disposiciones que se citan como infringidas en el pliego de cargos se circunscriben a los numerales 1 y 22 del artículo 2.4.1.1. del Reglamento, en concordancia con el artículo 3.1.2.5.4.3. de la CUB, y que la referencia al párrafo 1º del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, tal y como se estableció previamente, se hizo en aras de dar un contexto sobre el fundamento legal de la inhabilidad.

En esa medida, la Sala de Decisión de la Cámara Disciplinaria sancionó, mediante la Resolución No. 511 del 25 de septiembre de 2025, con fundamento en la infracción de estas normas. Veamos: "(...) La Sala observa que el primer cargo está llamado a prosperar por cuanto encontró probado el incumplimiento de la investigada al deber de informar inmediatamente a la Bolsa sobre cualquier cambio en la información y/o documentación aportada para obtener la prehabilitación en las ruedas de selección, tal como lo dispone el artículo 3.1.2.5.4.3. de la Circular Única de la Bolsa Mercantil de Colombia (...)".

Bajo este contexto se puso de presente el Certificado de Antecedentes de la disciplinada, emitido por la Procuraduría General de la Nación, el cual registra la citada inhabilidad fiscal para la Sociedad Comisionista, soportada normativamente en el Párrafo 1º del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019.

Ahora bien, la tesis del apelante conduce, en su opinión, al absurdo de sostener que, a pesar de la declaratoria de responsabilidad fiscal de la Sociedad Comisionista mediante actos administrativos debidamente ejecutoriados, la decisión de la Contraloría General de la Nación carecía de todo efecto o incidencia. Según esa lógica, dicha declaratoria ni le impedía participar en las ruedas de selección para elegir a la comisionista que actuaría por cuenta de la entidad estatal en el MCP, ni le generaba la obligación de informar a la Bolsa sobre tal circunstancia, aun cuando las normas aplicables a los mercados administrados por esta última le imponen dicho deber, justamente para evitar que quien sea declarado responsable fiscalmente continúe celebrando contratos estatales, como es el contrato de comisión que se celebra en el MCP, al propósito de encargar la celebración de negocios que involucren recursos públicos.

Sostener que la inhabilidad para contratar con entidades estatales solo surge a partir de la inclusión del responsable fiscal en el Boletín de la Contraloría supone desconocer, de manera abierta, el tenor inequívoco del artículo 60 de la Ley 610 de 2000 y la finalidad propia de dicha norma, así como la presunción de legalidad y el carácter ejecutorio de los actos administrativos. Una vez estos quedan en firme producen inmediatamente todos sus efectos jurídicos, salvo disposición legal expresa en contrario, la cual no existe en el régimen de responsabilidad fiscal. El artículo 60 no consagra el Boletín como un acto constitutivo de la inhabilidad, sino como un mecanismo de publicidad y verificación, destinado a regular su publicación, contenido, deberes de información y consecuencias derivadas de su omisión, pero no la creación o nacimiento de la inhabilidad misma. Refuerza esta interpretación la parte final del artículo 60, que al imponer a las entidades públicas el deber de "abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el Boletín de responsables...", dispone además que cuando no se cuente con dicha publicación, los servidores públicos deberán consultar directamente a la Contraloría General de la República sobre la inclusión del futuro funcionario o contratista.



Ello demuestra, sin equívoco alguno, que el Boletín no crea la inhabilidad: simplemente la publicita o permite verificarla. La inhabilidad preexiste, derivada del acto administrativo ejecutoriado de responsabilidad fiscal, y es condición, precisamente, para su inclusión en el mencionado Boletín. En consecuencia, considera insostenible la conclusión que surge del análisis íntegro de los argumentos del apelante, según la cual, la decisión de la Contraloría General de la República no le generaba afectación a efectos de su participación en el MCP, ni le imponía deber de información alguno a la Bolsa.

Insiste en que una interpretación semejante desnaturalizaría el régimen de inhabilidades aplicable a quienes han sido declarados responsables fiscalmente, anula los efectos propios de los actos administrativos ejecutoriados, y colisiona con los deberes que pesan sobre la Bolsa, de garantizar la transparencia, integridad, seguridad y confiabilidad de los mercados que administra, tanto más de un mercado como el MCP, destinado a satisfacer necesidades de las entidades estatales. Y que, aceptar ese entendimiento equivaldría a permitir que un sujeto jurídicamente inhabilitado participe en un mercado regulado sin revelar su condición, socavando los principios que rigen la contratación pública y vulnerando de manera directa el marco normativo que gobierna los mercados que administra la Bolsa.

Adiciona a lo expuesto, que no es cierto que se requiera la configuración de un daño para que se genere la responsabilidad disciplinaria en materia de autorregulación y que arguye el apelante la inexistencia de una ilicitud sustancial, respecto de la cual manifiesta que "(...) no se acreditó que las acciones en las que incurrió la Vicepresidencia de Operaciones se deban a ese hecho consistente en "no haber informado inmediatamente de la existencia del fallo con responsabilidad fiscal (...)".

Bajo este título, establecen que el apelante denomina ilicitud sustancial, para referirse en el contexto de la autorregulación al "daño en el mercado", respecto de lo cual reitera lo que la doctrina de la Cámara Disciplinaria ha manifestado: "(...) la responsabilidad disciplinaria de la que trata la Autorregulación, (...) no se requiere la materialización de un daño ni la existencia de una relación directa entre los afectados y los afectantes, (...) por ende las conductas que se sancionan van desde la violación a deberes objetivos de comportamiento hasta la comisión de un daño o peligro que afecte o pueda afectar al mercado."

En este sentido, enfatiza el Área en que la redacción de las normas desconocidas por la disciplinada no contiene elemento alguno que imponga la prueba de un daño o perjuicio derivado de la conducta del infractor, como tampoco de su magnitud o incidencia, para su materialización. El daño o su puesta en peligro es tenido en cuenta para establecer el rango de la sanción, tal como en efecto lo manifestó la Sala de Decisión al considerar como agravante "el peligro para la confianza del público en los mercados administrados por la Bolsa", por cuanto la actuación de la Sociedad Comisionista, como lo afirma el a quo, "obligó a la Bolsa a tomar medidas y ajustes urgentes dadas las circunstancias particulares del caso".

Y es que, considera que el hecho de que la disciplinada informara muchos días después del cambio en la información y/o documentación entregada para la prehabilitación del trimestre de enero a marzo de 2025 y, en consecuencia, no se abstuviera de participar en cinco (5) ruedas de selección y hubiera sido elegida para actuar por cuenta de entidades estatales en tres (3) de ellas, a pesar de estar inhabilitada para celebrar contratos con entidades estatales, ocasionó que cada una de las negociaciones donde fue

seleccionada como sociedad comisionista compradora se tuviera que "readjudicar" a otras sociedades comisionistas, tal y como se evidenció en el Boletín Informativo No. BINF-2025-127 del 4 de abril de 2025.

De otro modo, insiste el Área en que no es cierto que la Sala de Decisión no haya considerado elementos subjetivos en la sanción que impuso. Fundamenta sus argumentos el apelante en que "(...) en el pliego de cargos no se dice nada frente a uno de los elementos de la responsabilidad disciplinaria: el elemento subjetivo, es decir, no se especifica si mi representada -a través de sus agentes- obró con culpa o dolo. (...)". Y sobre lo anterior adiciona: "(...) la argumentación de la Sala de Decisión toma como vía interpretativa de subsanación de ese yerro el ejercicio cuidadoso de la defensa.

Al respecto, precisa el Área de Seguimiento que, dentro de la actuación disciplinaria que se adelanta la conducta de la disciplinada no se ha analizado bajo la óptica de una responsabilidad objetiva; al contrario, se han tenido en cuenta todos los elementos probatorios que demuestran las actuaciones realizadas por la Sociedad Comisionista relacionadas con el [REDACTED], emitido por la Contraloría Departamental, mediante el cual se le declaró la responsabilidad fiscal, y su confirmación mediante [REDACTED] del 3 de marzo de 2025. Bajo tales consideraciones, la Sala de Decisión de la Cámara Disciplinaria valoró las pruebas obrantes en el expediente, tales como documentos y testimonios, uno solicitado por la Sociedad Comisionista y otro decretado de oficio, sobre las cuales manifestó su análisis en la Resolución sancionatoria, determinando la comisión de una infracción, por cuanto se demostró el desacato, de un deber de comportamiento consagrado en la normativa aplicable a los mercados que administra la Bolsa.

A pesar de lo anterior, recalca que los principios que se aplican a la responsabilidad propia de la autorregulación, en particular para el caso que nos ocupa, la culpabilidad, no tienen el mismo alcance que en otros campos disciplinarios. En relación con el ámbito del derecho administrativo sancionatorio, la Superintendencia Financiera de Colombia, en concepto No. 2012034009-001 del 14 de junio de 2012, expresó lo siguiente: "(...) De ahí que en el ámbito del derecho administrativo sancionatorio no resulte aplicable la culpabilidad propia del campo penal, sino que, por el contrario, está permitida la imposición de sanciones con base en la responsabilidad objetiva del infractor. El derecho administrativo sancionatorio pretende garantizar la estabilidad del orden económico, mientras que el derecho penal la convivencia pacífica de los ciudadanos, lo que les otorga un contenido disímil. (...)".

En el mismo sentido, trae a colación, que el Consejo de Estado, sobre la aplicación del dolo y la culpa, manifestó lo siguiente: "(...) Ha considerado la sección, a partir de la naturaleza y finalidades de una y otra disciplina, que en el campo del derecho administrativo sancionatorio por infracciones al derecho financiero, como el que en esta oportunidad ocupa la atención de la sección, en donde se debaten actos dictados en desarrollo de la facultad sancionatoria que ostenta el Superintendente Bancario, respecto de las actuaciones de las entidades y personas objeto de inspección, vigilancia y control, la aplicación de las garantías y fundamentos propios del derecho penal es restrictiva, en tanto no caben figuras tales como el dolo o la culpa, la imputabilidad, favorabilidad y otras aplicables en "materia penal" (...)".

Igualmente establece el Área, que en otros sistemas de autorregulación, como el Autorregulador del Mercado de Valores, en relación con el elemento subjetivo o intencional se ha señalado:



"(...) La decisión que se trae en esta oportunidad resulta de la mayor relevancia, dado que el Tribunal reconoce que para la adecuación típica de la conducta de manipulación no se requiere el elemento subjetivo o intencional, es decir, no se requiere probar el dolo por parte del sujeto de autorregulación para entender que la conducta desplegada se adecúa a la infracción de manipulación, al respecto expuso la Sala de Revisión: Así por ejemplo, la expresión "No se requiere para considerar que hubo manipulación del precio de una acción la prueba del móvil para que se concrete la conducta censurada", tomada por AMV de la Resolución No. 6 del 31 de mayo de 2012, para demostrar que la conducta censurada se configura independientemente del elemento volitivo o intencional de la investigada, no tiene el significado que se le adjudicó en el recurso de apelación."

Línea respecto de la cual la Sala Plena de la Cámara Disciplinaria de la Bolsa Mercantil no ha sido ajena. Veamos: *"(...) en el marco de la normativa que rige las actividades financieras, bursátiles y de valores, dado los intereses superiores que se preservan, se ha considerado que, a diferencia del derecho penal, no se requiere que la conducta del imputado se haya realizado con malicia o imprudencia (dolo o culpa), bastando simplemente, como en este caso, establecer que se trató de una inobservancia o la violación de un deber de cuidado (...)"*

Así las cosas, resalta que el mismo órgano colegiado ha evaluado el ingrediente subjetivo de los infractores de las normas de la siguiente manera: *"(...) Adicionalmente, respecto de la presunta aplicación de un régimen objetivo de responsabilidad, la Sala tampoco comparte la argumentación esgrimida en el recurso de apelación pues de la lectura del fallo se logra evidenciar que no fue aplicado un régimen de responsabilidad objetiva, sino que, por el contrario, sí fueron tomadas en cuenta por el a quo al momento de la imposición de la sanción, -todas aquellas gestiones de diligencia desplegadas por la recurrente tendientes a lograr el pago por parte de su mandante. (...). Del mismo modo comenta que, afirmar que se está aplicando un régimen de responsabilidad objetiva desconociendo el despliegue diligente al que apela la disciplinada, es completamente desacertado más aun cuando se observa de forma clara que en la Resolución atacada el a quo se detuvo en cada una de las comunicaciones y documentos relacionados por la disciplinada, los valoró como pruebas en el proceso, los analizó y, finalmente, concluyó con base en ellos que la diligencia se encontraba acreditada y que, por consiguiente, tal situación iba a ser tenida en cuenta como elemento de atenuación (...)"*

Es con base en estos elementos que el Área estructuró el pliego de cargos formulado, por ello, insiste en que mal puede el apelante decidir a su arbitrio el contenido del pliego, habiendo norma que rige al respecto. En este caso, de la lectura del pliego de cargos se evidencia que es claro, congruente, específico e individualiza cada uno de los cargos formulados, al tiempo que contiene una relación de los hechos, de las normas violadas, así como el concepto de su violación, y las pruebas en que se fundamenta. Con lo cual, no hay duda, se ajusta al debido proceso, que es el que consagra el Reglamento, el cual, a su vez, incorpora las normas constitucionales y legales que rigen en esta materia.

Expresa que tampoco es cierto que el pliego se haya formulado con base en indicios, pues las pruebas que obran en el expediente, básicamente pruebas documentales, son claras y fehacientes, no han sido tachadas, y demuestran con suficiencia los cargos formulados, derivados de los incumplimientos atribuidos, de cara a normas de obligatoria observancia para ésta. Menos aún, que la Sala de Decisión haya

sancionado bajo "(...) los indicios con los que -injustamente- lo condenaron (...)", pues, se reitera, el acervo probatorio recaudado contiene pruebas directas, claras y concluyentes, suficientes por sí mismas para acreditar los hechos relevantes, sin que haya sido necesario recurrir a inferencias, presunciones o construcciones lógicas adicionales.

Por todo lo anterior, el Área considera que el argumento que expone el apelante en cuanto a la falta de precisión del elemento subjetivo no debe ser de recibo y que tal planteamiento no constituye una defensa idónea para desvirtuar el incumplimiento imputado.

Por otra parte, sostiene el Área lo siguiente respecto de la asesoría jurídica contratada:

- La asesoría jurídica no exonera de responsabilidad: la disciplinada tenía deberes propios, indelegables y reforzados. El apelante pretende utilizar la asesoría jurídica recibida como causal de exoneración, alegando que su apoderado "interpretó razonablemente aunque quizá equivocada", el artículo 60 de la Ley 610 de 2000. Esta tesis es jurídicamente inviable.
- La jurisprudencia del Consejo de Estado es inequívoca: la existencia de asesoría interna o externa no exonera al sujeto obligado de su responsabilidad, pues quien adopta la decisión es quien titulariza el deber jurídico y quien responde por su cumplimiento. Como lo sostuvo el Consejo de Estado, Sección Segunda, en sentencia del 20 de octubre de 2014 (Radicación 11001-03-25-000-2012-00762-00): "(...) la existencia de la oficina asesora en materia contractual al interior de la entidad, no exonera de responsabilidad al Director de la Corporación, como quiera que en él radicaba la competencia y la responsabilidad de que la contratación administrativa se desarrollara con arreglo a la Ley 80 de 1993, pues en su calidad de máxima autoridad dentro la entidad le correspondía mayor compromiso. Obsérvese además que las oficinas de asesorías cumplen funciones de acompañamiento (...), pero en ningún momento implica que sus conceptos sean obligatorios para la entidad, de esta manera quien en últimas toma la decisión es el Jefe de la entidad asumiendo así la responsabilidad en su actuar, de tal suerte que la existencia de dicha oficina no lo exonera del dolo o culpa con que actuó como lo pretende hacer ver el demandante".

Si esto es así respecto de oficinas jurídicas institucionales, con mayor razón se predica respecto de conceptos de abogados particulares contratados por decisión propia y a conveniencia por una persona. En otras palabras, los conceptos jurídicos, menos aún los emitidos por abogados particulares, no generan derecho, no obligan y no eximen de responsabilidad. Aceptar la tesis del apelante conduciría al absurdo que bastaría con contratar un abogado para quedar liberado de las consecuencias de la ley o, en este caso concreto, neutralizar una inhabilidad legal o borrar temporalmente los efectos de un fallo de responsabilidad fiscal.

Del mismo modo, subraya que el "error invencible" alegado por el apelante no se configura. Al respecto la jurisprudencia del Consejo de Estado ha manifestado lo siguiente: "(...) Para que opere la exención de responsabilidad establecida en el numeral 6 del artículo 28 de la Ley 734 de 2002, es obligatorio además de la existencia del error, que éste sea invencible. Es necesario que el disciplinado tenga la creencia plena



y sincera de que actuaba ajustado al ordenamiento jurídico, y adicionalmente, que el error de apreciación no era humanamente superable dadas las condiciones personales del procesado y las circunstancias en que éste se realizó, eventos en los cuales, la conducta no es reprochable a título de dolo, porque en el encartado no hay la conciencia de la ilicitud de su acción, sin el cual el fenómeno no se estructura. Tampoco le puede ser reprochable a título de culpa porque actuó con el cuidado y diligencia para determinar que su conducta no era contraria a la ley. (...)”.

Pues bien, basta con leer el anterior aparte para convenir en que el argumento del apelante sobre un supuesto “error invencible” carece de sustento. Esta figura solo opera cuando existe una imposibilidad absoluta y objetiva de aplicar una norma, incluso actuando con el máximo estándar de diligencia. Entonces, no se configura cuando la parte simplemente decide acoger una interpretación conveniente de su propio apoderado. Por el contrario, para que el error invencible exista debe acreditarse que ningún operador diligente del mercado de valores, en circunstancias similares, habría podido llegar al entendimiento correcto. Eso no ocurre aquí. Al ser la disciplinada un intermediario altamente profesional, especializado y vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia, sujeto a un régimen reforzado de diligencia e idoneidad. Un profesional de este nivel no puede escudarse en la opinión de su propio asesor para justificar el desconocimiento de las normas que se invocan como violadas en el pliego de cargos.

La responsabilidad que deriva de su estatus regulado es personal, indelegable e incompatible con la tesis exculpatoria que pretende introducir el apelante. Además, el error invencible es incompatible con una norma tan clara como el parágrafo 1º del artículo 42 de la ley en cita, que dispone sin ambages que la inhabilidad que genera la declaratoria de responsabilidad fiscal nace con la ejecutoria del fallo, para todo aquel que sea declarado responsable fiscalmente, no solo para los servidores públicos. No nace con la publicación en el Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría, ni con interpretaciones alternativas de abogados particulares, así sean expertos. No hay, entonces, oscuridad normativa que permita justificar la supuesta equivocación. Aceptar la tesis contraria sería tanto como habilitar a cualquier sujeto supervisado para construir un “error” a su conveniencia, a través de un concepto jurídico, vaciando de contenido el régimen de inhabilidades y poniendo en riesgo la integridad del mercado.

Destaca que tal justificación admite que la interpretación del asesor experto fue quizás equivocada, con lo que acepta que, efectivamente, la Sociedad Comisionista sí debió informar sobre el fallo de responsabilidad fiscal desde el 7 de marzo de 2025, es decir, cuando dicho fallo adquirió firmeza, por cuanto representaba indiscutiblemente un cambio en la información o documentación que había presentado para obtener la prehabilitación. Si en gracia de discusión se aceptara, que no debe ser así, que el error en el que incurrió por la supuesta asesoría equivocada, no era humanamente superable, tampoco se advierte dentro del expediente alguna acreditación de la formación especializada del asesor, que permita establecer que efectivamente acudió a la asesoría de un experto.

Mucho menos se evidencia por el Área, cuál fue la asesoría brindada por el asesor experto y lo determinante de la misma, para que no informara inmediatamente a la Bolsa sobre la mencionada declaratoria de responsabilidad fiscal y su consecuente inhabilidad. Por el contrario, lo que se encuentra demostrado es que desde el 18 de diciembre de 2024, la disciplinada estuvo en conversaciones con la Bolsa sobre el fallo de responsabilidad fiscal dictado, y que sólo hasta el 20 de marzo de 2025 decidió



informar a la Secretaría General de la Bolsa sobre la notificación "(...)" del Auto proferido por la Contraloría Departamental por el cual se confirma el fallo con responsabilidad fiscal.

Se pregunta el Área: ¿por qué si desde el fallo de responsabilidad fiscal emitido el 18 de diciembre de 2024 la disciplinada se acercó a la Bolsa, incluso al propósito de obtener asesoría o recomendaciones de ésta acerca de los pasos a seguir y si, como está demostrado en el expediente, mantuvo conversaciones al respecto con la Bolsa, cuando se emitió el Auto que lo confirmó no procedió a informarlo con la misma oportunidad que lo hizo en el mes de diciembre de 2024?

Del mismo modo, adiciona que no es cierto que la multa impuesta desconozca el principio de proporcionalidad y razonabilidad. Sobre el particular, el Área de Seguimiento se aparta de las consideraciones expuestas por el apoderado de la Sociedad Comisionista, teniendo en cuenta que, como se mencionó, el pliego de cargos se conforma de dos imputaciones diferentes, separadas, autónomas e independientes; por lo tanto, la absolución del segundo cargo no incide, en manera alguna, en la sanción del primero, al margen de las consideraciones que se incluyeron en precedencia sobre el daño cuya demostración el apelante echa de menos. Sumado a lo anterior, se evidencia de la Resolución recurrida que la Sala de Decisión analizó la sanción de la conducta teniendo en cuenta la racionalidad y proporcionalidad de la infracción cometida, según lo requerido en el artículo 2.4.2.2. del Reglamento.

Ahora bien, la Cámara Disciplinaria en otras oportunidades se ha pronunciado sobre el principio de proporcionalidad, como lo hizo, por ejemplo, en la siguiente providencia: "(...) El principio de proporcionalidad (...) impone la obligación a las Salas de la Cámara de ejercer su facultad sancionatoria dentro de un límite razonable que responda a un análisis cualitativo y cuantitativo del incumplimiento o de la dimensión del daño o peligro creado para la confianza del público en los mercados administrados por la Bolsa como consecuencia de la vulneración normativa o de la realización de las conductas que van en contravía de las buenas prácticas que se supone deben mantener todos y cada uno de los agentes del mercado. En consecuencia, atendiendo a dicho principio, las sanciones contempladas en el Reglamento son: (...) ii. Multas hasta por el monto que se determine en el Reglamento; (...) De esta manera vemos materializado el principio de proporcionalidad en el Reglamento, ya que la existencia de varias modalidades de sanciones cada una con diferente impacto, permite que la imposición se encuentre acorde y ajustada al tipo de infracción cometida y a la gravedad de la misma". Importa tener en cuenta que el artículo 2.4.2.1. del Reglamento contempla las sanciones que la Cámara Disciplinaria puede imponer, al paso que el artículo 2.4.2.4., respecto de la sanción de multa, dispone que "(...) Las personas jurídicas podrán ser sancionadas con multas hasta por mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes en Colombia al momento de la imposición de la sanción (...)".

Por su parte, el artículo 2.4.2.2. prevé los principios aplicables a efectos de la determinación de las sanciones, mientras que los artículos 2.4.2.3 del mismo estatuto reglamentario y 2.2.1.1. de la Circular Única de Bolsa, contemplan los criterios para su graduación. En este orden de ideas, encuentra el Área que, bajo esta normativa, la Sala de Decisión estableció la clase y rango de la sanción a imponer, con fundamento en la clasificación de la conducta como grave y la consideración del agravante: "El peligro para la confianza del público en los mercados administrados por la Bolsa". Por ende, la sanción impuesta en su criterio, cumple con los lineamientos y parámetros que consagra el Reglamento.

Concluye solicitando a la Honorable Sala Plena desestimar los argumentos del recurrente y, en su lugar, confirmar la decisión de la Sala de Decisión, en relación con la declaratoria de responsabilidad disciplinaria de la disciplinada por razón del primer cargo.

4. Pronunciamiento de la disciplinada

La Secretaria de la Cámara Disciplinaria, le remitió al apoderado de la disciplinada, vía correo electrónico, el 18 de noviembre de 2025, el recurso interpuesto dentro de términos por la Jefe del Área de Seguimiento, en contra de la Resolución No. 511 del 25 de septiembre de 2025, poniéndole de presente que contaba con un término de 8 días hábiles para efectuar su pronunciamento de considerarlo necesario.

Por lo anterior, la disciplinada, presentó oportunamente su pronunciamento sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación interpuesto, el cual se le remitió a la Secretaria de la Cámara Disciplinaria, vía correo electrónico, el 28 de noviembre de 2025, así:

4.1. Yerrores sustanciales en materia de interpretación normativa por parte del área de seguimiento.

En primer lugar, reitera que las normas disciplinarias que se invocan en el recurso (en particular los artículos 70 y 42 de la Ley 1952 de 2019) tienen naturaleza sancionatoria y, por ello, están sometidas al principio de legalidad y tipicidad estricta. Ello implica que solo pueden aplicarse de manera literal y restrictiva, sin analogías ni extensiones para agravar la situación del investigado. Considera que el ejercicio hermenéutico que propone el Área de Seguimiento en su recurso rompe precisamente ese límite: fuerza el alcance del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 para abarcar sujetos y relaciones jurídicas que el propio legislador no incluyó como destinatarios del Código General Disciplinario.

En esa misma línea, recuerda que el artículo 70 de la Ley 1952 de 2019 define un ámbito subjetivo de aplicación del régimen disciplinario ceñido a servidores públicos y a particulares disciplinables en los términos taxativos allí previstos. Señala que la relación de las comisionistas con las compras públicas es "estrictamente comercial y privada", de manera que no se configura ninguno de los supuestos del artículo 70 que habilitarían a la Cámara Disciplinaria para aplicar la Ley 1952 de 2019 a la recurrente.

A partir de ese marco, señala que resulta incompatible con el principio de legalidad que, por "interpretación", se pretenda someter a la comisionista a un régimen sancionatorio que el legislador reservó para quienes ejercen función pública o administran directamente recursos públicos. Pese a lo anterior, trae a colación la disciplinada, que el recurso del Área de Seguimiento recurre a una interpretación extensiva del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, apoyándose, además, en un fallo de responsabilidad fiscal que ni siquiera goza hoy de firmeza material, pues es objeto de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa, bajo el radicado No. [REDACTED]

Es decir, la supuesta "gestión fiscal" atribuida a la disciplinada no solo es discutible en derecho, sino que su fuente principal -el fallo fiscal- tiene su legalidad en entredicho ante el juez natural del control de los



actos de la Contraloría General de la República. En este contexto, el fallo de responsabilidad fiscal cuestionado no puede convertirse en parámetro de adecuación ni de extensión del derecho disciplinario.

Agrega que, el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 -expresamente citado en el recurso- regula el Boletín de Responsables Fiscales y la inhabilidad consecuente para ejercer cargos públicos y contratar con el Estado, pero lo hace en un ámbito claramente delimitado.

Sin embargo, expresa que esa norma, que es la que gobierna la situación gravosa de la disciplinada no fue el fundamento del pliego de cargos y que ese error del Área de Seguimiento lo pretenden solucionar con interpretaciones extensivas de la ley disciplinaria y recurriendo a aceptar la gestión fiscal del contrato de comisión. No considera posible, que la autoridad disciplinaria encargada de investigar a las comisionistas desconozca la naturaleza y el alcance del negocio de comisión bursátil para sostener (como lo hace la Contraloría y reproduce el Área de Seguimiento) que existe "gestión fiscal" por parte de las sociedades comisionistas y de la propia Bolsa.

Insiste en que, como explicó en el recurso, las comisionistas no fijan el valor de las raciones, no definen los tributos que se incorporan en la ficha de negociación, no deciden la destinación de los recursos, ni aprueban facturas, ni ordenan el pago de recursos públicos. Su actuación se ciñe a ejecutar las instrucciones de su comitente en un mercado reglado y recalca que las comisionistas, no tienen capacidad de decisión frente a los recursos públicos y, por tanto, no encajan en la noción de gestor fiscal que subyace a la Ley 610 de 2000. Aceptar, siquiera implícitamente, que la Bolsa y sus comisionistas ejercen "gestión fiscal" como parece hacerlo el recurso, al tratar de proyectar el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 sobre la comisionista no solo constituye un yerro jurídico frontal, sino que es abiertamente inconveniente para el futuro funcionamiento del Mercado de Compras Públicas.

Significaría admitir que intermediarios privados, cuyos ingresos provienen de comisiones comerciales y no de la administración de recursos públicos, queden sometidos de manera permanente al Código General Disciplinario y a la lógica de la responsabilidad fiscal. Expresa que más grave aún resulta que esa tesis extensiva se apoye en un fallo de responsabilidad fiscal que ya fue demandado ante la jurisdicción contencioso administrativa, cuya legalidad está siendo sometida a escrutinio judicial precisamente por desconocer el contrato de comisión y confundir la esfera decisoria de la entidad territorial con la intermediación bursátil de la comisionista. Un acto administrativo cuya validez está seriamente cuestionada y cuyas implicaciones para las comisionistas y para la Bolsa son notoriamente negativas, no puede erigirse en canon hermenéutico para definir el ámbito subjetivo de la Ley 1952 de 2019 ni para "rellenar" el artículo 42 con sujetos que el legislador no incluyó.

En síntesis, a la luz de las normas expresamente invocadas en el propio recurso de la disciplinada (artículos 70 y 42 de la Ley 1952 de 2019), sugiera que la Sala Plena debe rechazar cualquier interpretación extensiva que pretenda convertir a la Bolsa y a sus comisionistas en gestores fiscales o sujetos disciplinables. El principio de legalidad sancionatoria impone concluir que ni la Bolsa ni la recurrente son destinatarios del Código General Disciplinario, y que un fallo de responsabilidad fiscal controvertido judicialmente no puede utilizarse como parámetro para forzar la adecuación de la ley disciplinaria más allá de sus estrictos términos.

5. Consideraciones de la Sala Plena

5.1. Competencia de la Cámara Disciplinaria.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1 del Reglamento, la Cámara Disciplinaria es competente para conocer y decidir sobre la conducta asumida por las sociedades comisionistas miembros de la Bolsa, y las personas vinculadas a éstas, "...en relación con las normas, reglamentos y demás disposiciones aplicables a los mercados de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities sin la presencia física de los mismos, así como de los servicios, documentos de tradición o representativos de mercancías, títulos, valores, derechos, derivados y contratos que puedan transarse en tales mercados...".

En desarrollo de dicha facultad la Sala de Decisión de la Cámara Disciplinaria de la Bolsa sancionó a la sociedad comisionista de bolsa apelante por el Pliego de Cargos que se elevó en su contra. Ahora, por virtud de lo señalado en el artículo 2.3.3.2 del Reglamento, es claro que la Sala Plena de la Cámara Disciplinaria de la Bolsa es competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las resoluciones de fallo emitidas por las Salas de Decisión de la Cámara Disciplinaria, como en efecto ocurre en el presente caso.

5.2. Consideraciones sobre el recurso interpuesto por la disciplinada.

Antes de entrar al estudio puntual de los argumentos expuestos por la disciplinada en su recurso de apelación, la Sala Plena estima necesario efectuar unas precisiones preliminares, en la medida en que una parte sustancial de la inconformidad de la recurrente se estructura sobre reproches asociados a legalidad, tipicidad, debido proceso y alcance de la potestad sancionatoria en el marco de la autorregulación. Estas precisiones resultan relevantes no solo para encauzar el debate, sino para fijar, desde el inicio, el estándar de análisis que orienta la decisión en segunda instancia.

En ese sentido, es crucial resaltar que los procesos disciplinarios desarrollados en el marco de la actividad de autorregulación se encuentran altamente reglados. Lo anterior implica, de un lado, que la función disciplinaria de la Cámara Disciplinaria no constituye un ejercicio discrecional ni una reacción automática frente a hechos que generen inquietud en el mercado, sino una actuación sancionatoria de naturaleza reglada, sometida a condiciones de validez, ritualidad mínima y motivación suficiente. De otro lado, supone que la imposición de sanciones solo puede fundarse en conductas previamente descritas como reprochables, dentro del sistema normativo aplicable, y con estricta observancia de las garantías que informan toda actuación sancionatoria.

Así, la autorregulación, no escapa del imperio de aquellos preceptos constitucionales y reglamentarios orientados, en primer lugar, a la protección de los derechos fundamentales de los investigados (debido proceso, derecho de defensa, contradicción, imparcialidad, doble instancia, entre otros); en segundo lugar, a la consagración de principios que aseguren que el trámite se desarrolle con sujeción a la Constitución y la Ley; y, finalmente, al cumplimiento de los objetivos de protección de los inversionistas que acuden a este mercado; de propender por elevar los estándares de profesionalismo de las sociedades



comisionistas miembros y las personas vinculadas y por el mantenimiento de un mercado transparente, eficiente y ordenado, cuya actividad es de interés público, conforme a calificación otorgada por el artículo 335 de la Constitución Política.

En particular, en cuanto concierne específicamente a la función disciplinaria, como lo ha reiterado esta Cámara Disciplinaria, el carácter reglado de la actuación implica que la legalidad y la tipicidad operan como ejes estructurales del análisis: la primera, en tanto exige que toda actuación disciplinaria tenga soporte normativo y se desarrolle conforme a reglas preexistentes; la segunda, en cuanto demanda que el investigado conozca con precisión cuál es el deber que se estima incumplido, la norma aplicable y el alcance de la imputación, de forma tal que pueda ejercer una defensa real y efectiva.

En otras palabras, la Sala Plena parte de la premisa de que no hay sanción válida sin norma previa aplicable, ni hay reproche disciplinario legítimo cuando la imputación carece de claridad, congruencia o determinación suficiente para permitir la contradicción.

Así lo ha manifestado la Cámara Disciplinaria en su documento de compilación doctrinaria 2017 - 2020, página 151, cuando dispone:

"En virtud de ello, el Reglamento de la Bolsa en su artículo 2.5.2.1.1. y subsiguientes ordena que los procesos disciplinarios se deban adelantar con apego al debido proceso y se regirá por los principios de economía, celeridad, igualdad, imparcialidad, contradicción y doble instancia. Y, una vez se haya establecido la responsabilidad disciplinaria de los investigados, la imposición de las sanciones a las que hubiere lugar no podrá ser subjetiva ni obedecer al capricho de los miembros de las diferentes salas conformadas la Cámara Disciplinaria para el estudio y análisis de cada caso, sino que, al igual que en el proceso disciplinario y en aras de no incurrir en vulneración alguna de los derechos de las sociedades comisionistas miembros y de las personas naturales vinculadas a estas que estén siendo objeto de una investigación, la Cámara al momento de imposición de sanciones deberá regirse por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de efecto disuasorio y de revelación dirigida si fuere el caso, pues así lo señala el artículo 2.4.2.2. del Reglamento y subsiguientes".

De lo transcrito se desprende que constituye un deber ineludible de la Cámara Disciplinaria velar por la legalidad integral del proceso disciplinario, no como una fórmula abstracta, sino como una exigencia concreta de protección del investigado y, simultáneamente, de preservación de la integridad del mercado. En efecto, la Sala Plena no desconoce que la autorregulación tiene como finalidad proteger la confianza y el correcto funcionamiento del mercado; sin embargo, precisa que esa finalidad solo puede alcanzarse de manera legítima cuando el reproche disciplinario se formula y decide bajo parámetros garantistas, evitando que la función sancionatoria se desnaturalice o se perciba como un ejercicio arbitrario.

Ahora bien, en el caso concreto, la disciplinada introduce un cuestionamiento que exige una precisión metodológica adicional: sostiene, en síntesis, que la actuación habría desbordado el principio de legalidad y tipicidad al acudir a disposiciones legales externas en particular, relacionadas con inhabilidades para contratar con el Estado y plantea que, al no ser la comisionista sujeto del régimen disciplinario estatal, tales normas no podrían tener incidencia en la configuración del reproche disciplinario. Frente a esa línea



argumentativa, la Sala Plena considera necesario dejar sentado, de manera preliminar, que el examen de legalidad y tipicidad debe efectuarse a partir del marco normativo efectivamente aplicable al Mercado de Compras Públicas, el cual, por su propia naturaleza, no se estructura únicamente sobre reglas internas de funcionamiento, sino que se desenvuelve en un entorno regulatorio en el que confluían normas de diferente jerarquía y fuente: reglas internas del mercado (Reglamento, CUB y demás disposiciones aplicables) y normas legales imperativas propias de la contratación estatal, particularmente en lo relativo a inhabilidades e incompatibilidades.

Sin embargo, y esto es determinante para preservar la coherencia con los estándares de legalidad sancionatoria, la Sala Plena precisa desde ya que esa integración normativa no significa, por sí sola, que una norma legal externa se convierta automáticamente en "tipo disciplinario" de autorregulación. Lo que corresponde verificar, en cada caso, es cómo se incorpora esa norma en la estructura del reproche: si la conducta reprochada encuentra su fuente directa en un deber interno claro y preexistente; si la norma legal externa opera como presupuesto objetivo que incide en la habilitación o en la condición del participante dentro del MCP; y si, en todo caso, la imputación mantuvo la claridad suficiente para que la recurrente comprendiera qué se le reprochaba, con base en qué disposiciones, y pudiera controvertirlo de manera efectiva.

Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena advierte que su examen del recurso se desarrollará bajo los siguientes parámetros:

- (i) el control de legalidad en sede de apelación no se agota en la verificación de formalidades, sino que comprende la revisión material de la imputación, su claridad, congruencia y motivación, a fin de establecer si garantizó un contradictorio real;
- (ii) el juicio de tipicidad se efectuará a partir de las disposiciones internas aplicables al caso como fuente principal del deber de conducta exigible y del marco normativo legal imperativo que incide en la operativa del MCP, en cuanto sea pertinente para identificar el presupuesto jurídico del hecho o condición discutida, sin que ello implique, por sí mismo, crear infracciones por analogía o extensión prohibida; y
- (iii) la Sala Plena examinará si la articulación entre reglas internas y normas legales se mantuvo dentro de los límites propios del derecho sancionatorio (legalidad, tipicidad, debido proceso), atendiendo siempre al criterio de previsibilidad normativa del reproche y a la exigencia de motivación suficiente.

Finalmente, esta Sala Plena reitera que el principio de doble instancia constituye una garantía central de la función disciplinaria, parte integral del sistema de autorregulación en la Bolsa, no solo porque permite el control de corrección jurídica y probatoria de la decisión de primera instancia, sino porque asegura que los planteamientos de las recurrentes, como los aquí formulados, referidos a legalidad, tipicidad y debido proceso, sean examinados por un órgano superior, con plena independencia de criterio.

En tal virtud, la Sala Plena asume el estudio de los recursos con la debida profundidad y rigor, consciente de que una eventual inobservancia de estas garantías podría comprometer la validez de lo actuado y, más importante aún, la legitimidad del ejercicio disciplinario frente a los autorregulados y al mercado.

Bajo estas precisiones preliminares, la Sala Plena procede a analizar, de manera ordenada y motivada, los argumentos propuestos por la disciplinada en su recurso de apelación.

5.2.1. Delimitación del objeto de la apelación y estructura del análisis

En primer lugar, la Sala Plena recuerda que la segunda instancia no se limita a reproducir o reiterar los argumentos ya valorados en primera instancia, sino que tiene por finalidad verificar la corrección jurídica y probatoria de la decisión recurrida a la luz de los cargos de inconformidad propuestos por quienes apelan.

En ese sentido, el ámbito de competencia del *ad quem* se circunscribe, de manera principal, a los aspectos discutidos por las recurrentes, sin perjuicio de que, en virtud del principio de legalidad y del deber de motivación suficiente de toda decisión sancionatoria, esta Sala deba examinar aquellos elementos estructurales de la imputación que resulten indispensables para resolver de fondo los recursos.

En el presente caso, la disciplinada plantea un reproche de naturaleza predominantemente jurídica, en la medida en que su inconformidad no se dirige únicamente a la valoración fáctica o probatoria efectuada por la Sala de Decisión, sino, sobre todo, a la supuesta invalidez del juicio de reproche por razones asociadas a legalidad, tipicidad, debido proceso y alcance del marco normativo utilizado en la imputación.

En particular, la recurrente sostiene a lo largo de su escrito de apelación y con variaciones argumentativas, que la decisión recurrida habría desconocido los límites propios del derecho sancionatorio al incorporar disposiciones legales externas; que la norma invocada como fuente de la inhabilidad no le sería aplicable por razón del ámbito subjetivo de la Ley 1952 de 2019; que, en consecuencia, la imputación carecería de soporte normativo suficiente; y que, además, existirían defectos en la estructuración del cargo que comprometerían la claridad y congruencia exigibles para el ejercicio real del derecho de defensa.

De acuerdo con lo anterior, la Sala Plena abordará el recurso de la disciplinada siguiendo un orden metodológico que permita resolver, primero, los cuestionamientos que podrían incidir en la validez misma de la imputación y, posteriormente, aquellos relacionados con la configuración del reproche y la proporcionalidad de la sanción.

En ese marco, el análisis se estructurará así:

- (i) examen de la controversia relativa a la legalidad y tipicidad, con especial referencia a la articulación entre normas internas del mercado y normas legales imperativas, así como a la posibilidad de predicar efectos jurídicos derivados de un régimen de inhabilidades para contratar con el Estado;
- (ii) estudio de los argumentos encaminados a controvertir la materialidad y antijuridicidad disciplinaria de la conducta, en particular las alegaciones sobre inexistencia de afectación o nexo causal;
- (iii) revisión de los reparos sobre el elemento subjetivo y el debido proceso en la formulación del cargo y;



- (iv) análisis de la proporcionalidad de la sanción impuesta, en caso de que resulte procedente.

Bajo esta estructura, la Sala Plena procede a examinar, como punto inicial, el núcleo del recurso relacionado con la legalidad y tipicidad, pues de su resolución depende, en buena medida, el marco desde el cual se valorarán las demás alegaciones.

5.2.2. Sobre la legalidad y tipicidad: marco normativo aplicable al MCP e incidencia del régimen de inhabilidades.

La disciplinada sostiene que la actuación disciplinaria se habría sustentado de manera improcedente en normas del Código General Disciplinario en particular, el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, y que tal circunstancia vulneraría el principio de legalidad y tipicidad estricta, en la medida en que:

- (i) la Ley 1952 de 2019 tendría como destinatarios a los servidores públicos y a ciertos particulares disciplinables en los supuestos taxativos del artículo 70;
- (ii) una sociedad comisionista de bolsa no encajaría en tales supuestos y;
- (iii) en consecuencia, la inhabilidad para contratar con el Estado allí prevista no podría proyectarse sobre su participación en el Mercado de Compras Públicas, ni servir de sustento para estructurar un reproche disciplinario en el marco de la autorregulación.

A partir de esa premisa, la recurrente insiste en que la imputación sería inválida, pues en su criterio, al apoyarse en una norma externa que no le sería aplicable, se afectaría la determinación normativa del cargo y, por derivación, el derecho de defensa.

La Sala Plena considera indispensable precisar, desde el inicio, que la discusión planteada por la recurrente exige distinguir dos planos que, aunque se relacionan, no son equivalentes: de un lado, el ámbito subjetivo de aplicación del régimen disciplinario para servidores públicos previsto en la Ley 1952 de 2019; y, de otro, el régimen jurídico de inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado que el ordenamiento prevé como límites objetivos a la capacidad de contratar, particularmente cuando se trata de la participación en esquemas de contratación pública, aun cuando la ejecución operativa se canalice a través de escenarios reglados como el MCP.

En efecto, la Sala Plena observa que el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 contiene un conjunto de inhabilidades, dentro de las cuales se encuentra una prohibición vinculada a la declaratoria de responsabilidad fiscal que, por su naturaleza, no se agota en la órbita del empleo público, sino que incorpora de manera expresa una consecuencia relativa a la contratación con el Estado, conforme lo establece el Parágrafo Primero de dicha norma.

En tal medida, y al margen de la discusión sobre si una sociedad comisionista es o no sujeto disciplinable conforme al artículo 70 de la Ley 1952 de 2019, lo cierto es que el debate del presente proceso no versa sobre la imposición de una sanción del régimen disciplinario para los servidores públicos a quien carecería de tal calidad, sino sobre la verificación de si, en el marco del MCP, existía o no un presupuesto jurídico



objetivo que incidía en la habilitación para contratar con entidades estatales y, en consecuencia, sobre los deberes correlativos de conducta previstos en el sistema normativo aplicable a dicho mercado.

En ese orden, la Sala Plena destaca que el Mercado de Compras Públicas (MCP), por definición, se inserta en el ámbito de la contratación estatal y, por tanto, se encuentra condicionado por el régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades que gobierna la posibilidad de contratar con entidades públicas.

Dicho condicionamiento no depende de la voluntad de las partes ni de la incorporación literal de cada inhabilidad en el Reglamento, por una razón elemental: las inhabilidades para contratar son límites de orden público, que operan por ministerio de la ley y que, precisamente por ello, deben ser observadas por quienes intervienen en procesos de contratación, cualquiera que sea el mecanismo operativo seleccionado para la adquisición de bienes o servicios.

En otros términos, el cumplimiento de requisitos habilitantes asociados a inhabilidades e incompatibilidades no surge como una "regla nueva" creada por la Bolsa, sino como una exigencia inherente al marco jurídico en el que se desarrolla el MCP, cuya observancia es presupuesto de integridad del mercado y de compatibilidad con los principios de la contratación pública.

Por lo anterior, la Sala Plena considera que la invocación y análisis de normas legales imperativas relativas a inhabilidades incluido el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, en cuanto a través del Parágrafo Primero consagra una inhabilidad específica para contratar con el Estado asociada a la responsabilidad fiscal no constituye, por sí sola, una vulneración de legalidad o tipicidad.

Lo anterior, por cuanto el reproche disciplinario no consiste en "sancionar por infringir la ley" es decir el citado artículo de manera autónoma y desancada del régimen interno, sino que en el presente caso se verifica que se trata del incumplimiento de un deber de conducta previsto de forma expresa dentro del propio sistema de autorregulación. (Artículo 3.6.1.3., numeral 2.1., del Reglamento).

Adicionalmente por cuanto el tan mentado artículo 42 opera en este caso como referente objetivo para determinar si existía una condición jurídica relevante que impactaba la habilitación o la permanencia en el MCP, y frente a la cual se activaban deberes internos de información, abstención o transparencia.

En ese sentido, la Sala Plena advierte que, en la medida en que el propio marco reglamentario del MCP exige a los participantes no encontrarse incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley para contratar con entidades estatales, el análisis de la existencia y alcance de una inhabilidad legal no solo es pertinente, sino necesario para determinar si la conducta atribuida a la disciplinada es jurídicamente relevante dentro del mercado administrado por la Bolsa.

La discusión, entonces, no debe formularse como si se tratara de "importar o acomodar" el régimen disciplinario de los servidores públicos en el ámbito de la autorregulación en el mercado a cargo de la Bolsa, sino como la verificación de un presupuesto normativo que el propio diseño jurídico del MCP presupone para su funcionamiento regular y para la preservación de la moralidad, transparencia y selección objetiva que lo informan.

En consecuencia, resuelto ese punto metodológico, la Sala Plena procederá a examinar, ya en concreto:

- (i) si la circunstancia objeto de reproche, es decir, la declaratoria en firme de responsabilidad fiscal a cargo de la sociedad comisionista, constituía un hecho jurídicamente relevante para la habilitación o permanencia de la disciplinada en el MCP;
- (ii) si, a partir de la firmeza del acto administrativo que declaró tal responsabilidad, se activaban deberes internos específicos exigibles a la disciplinada en su condición de participante del mercado y;
- (iii) si la imputación formulada y decidida en primera instancia describió con claridad suficiente el hecho, el deber presuntamente incumplido y el fundamento normativo de la obligación, de manera compatible con las exigencias de tipicidad y debido proceso.

En relación con el primer aspecto, la Sala Plena observa que a todas luces, la confirmación y ejecutoria de una decisión que declara a un participante fiscalmente responsable constituye, por su naturaleza, un acto administrativo con efecto de incidir en la aptitud jurídica del agente para contratar con entidades estatales y, por esa vía, en su posibilidad de intervenir, sin restricciones, en un mercado diseñado para canalizar compras públicas en condiciones de transparencia y confianza para todos los intervinientes.

Ahora, con independencia de las discusiones hermenéuticas que la disciplinada propone sobre el momento a partir del cual se hacen plenamente oponibles ciertos efectos externos como la publicidad en el boletín, lo cierto es que la existencia de un fallo de responsabilidad fiscal en firme y su confirmación mediante acto administrativo ejecutoriado representa un cambio objetivo, relevante y verificable respecto de la información que razonablemente debe estar a disposición de la administradora del mercado, precisamente porque compromete condiciones de integridad, transparencia y elegibilidad que el MCP no puede tratar como indiferentes.

Establecida esa relevancia jurídica del hecho sobreviniente, se impone abordar el segundo aspecto: si tal circunstancia activa o no deberes internos específicos dentro del sistema normativo de la Bolsa.

Sobre el particular, la Sala Plena advierte que el régimen de prehabilitación para participar en Ruedas de Selección prevé, de manera expresa, una carga positiva de información a cargo de la sociedad comisionista prehabilitada: informar inmediatamente cualquier cambio en la información o documentación aportada para obtener dicha prehabilitación, y en cualquier caso antes de participar en una Rueda.

Este deber no está concebido para que el participante decida unilateralmente cuándo un hecho “produce efectos definitivos” en el mundo jurídico externo, sino para garantizar que la Bolsa cuente, oportunamente, con información completa para gestionar riesgos, validar condiciones de permanencia y adoptar, si a ello hubiere lugar, medidas de control en protección del mercado y de las entidades estatales participantes.

Así, si el hecho sobreviniente es objetivamente apto para incidir en la habilitación o permanencia como ocurre con una declaratoria de responsabilidad fiscal en firme, el deber de información se activa por su sola ocurrencia y por su relevancia, sin que sea admisible supeditarla a interpretaciones posteriores o a

eventos de publicidad dirigida a la protección de terceros que, en todo caso, no eliminan la necesidad de gestión temprana del riesgo, ni modifican la cualificación de inmediatez referida a la oportunidad del deber de información.

Finalmente, y como tercer aspecto, corresponde verificar si la imputación disciplinaria en cada uno de los cargos objeto de apelación, cumplió con los estándares de legalidad, tipicidad y debido proceso exigibles, esto es, si permitió a la disciplinada conocer con suficiencia (a) el hecho reprochado, (b) el deber o prohibición presuntamente incumplido, (c) el marco normativo aplicable y (d) el alcance temporal y material de la conducta atribuida, de manera que pudiera ejercer una defensa real y efectiva.

Este control no se agota en constatar formalidades, sino que exige examinar la claridad, congruencia y determinación de la imputación, así como la forma en que se articulan las reglas internas del mercado con las normas legales imperativas que inciden en el MCP.

Con fundamento en lo anterior, y atendiendo a que la discusión sobre la relevancia jurídica de la declaratoria de responsabilidad fiscal se proyecta, de manera distinta, sobre ambos cargos, la Sala Plena abordará el estudio en el orden que resulta metodológicamente más adecuado: en primer término, el cargo relativo al incumplimiento del deber de informar inmediatamente un cambio relevante durante la vigencia de la prehabilitación y; en segundo término, el cargo asociado a la obligación de abstenerse de participar en el MCP cuando el participante se encuentre incurso en una causal de inhabilidad para contratar con entidades estatales.

Bajo esta estructura, la Sala Plena procede al análisis de los argumentos del recurso así:

5.2.3. Primer cargo: Incumplimiento al deber de informar inmediatamente a la Bolsa que había sido declarada fiscalmente responsable por la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental Colegiada, por cuanto era un cambio en la información y/o documentación aportada para obtener la prehabilitación en las ruedas de selección.

La Sala Plena inicia por precisar que el primer cargo se contrae, de manera concreta, a establecer si la disciplinada incumplió el deber de informar inmediatamente a la Bolsa un cambio en la información y/o documentación aportada para obtener la prehabilitación para participar en Ruedas de Selección, deber previsto de forma expresa en el marco normativo aplicable al MCP.

En esa medida, el juicio de reproche no se estructura en torno a la conveniencia o inconveniencia de la declaratoria de responsabilidad fiscal, ni a la corrección sustantiva del fallo proferido por la autoridad fiscal competente, sino a determinar si, una vez ocurrido un hecho objetivo y sobreviniente con aptitud de incidir en las condiciones de permanencia y elegibilidad en el MCP, la comisionista desplegó la conducta exigible de transparencia y cooperación institucional que el sistema le impone: comunicarlo de manera inmediata a la BMC.

(i) Relevancia del hecho sobreviniente para la prehabilitación y activación del deber de información.

Frente al argumento de la disciplinada conforme al cual la obligación de informar no se habría activado o no lo habría hecho con la intensidad exigida porque la inhabilidad para contratar con el Estado solo surgiría con la inclusión en el Boletín de Responsables Fiscales, la Sala Plena considera que dicho planteamiento no desvirtúa la exigibilidad del deber interno.

Ello, por cuanto la norma de prehabilitación no supedita la obligación de informar a la ocurrencia de un acto de publicidad o a la consolidación final de un efecto externo, sino a la verificación de un cambio relevante en la información o documentación aportada para obtener la prehabilitación.

En un mercado como el MCP que presupone condiciones reforzadas de integridad, elegibilidad y verificación la confirmación y ejecutoria de una declaratoria de responsabilidad fiscal constituye, como mínimo, un hecho con potencial directo de incidencia sobre las condiciones de habilitación y permanencia, razón por la cual resulta jurídicamente relevante para la Bolsa y no puede ser tratado como un dato irrelevante o "neutral" hasta tanto ocurra una publicación trimestral.

En este punto, la Sala Plena subraya que el deber de informar inmediatamente cumple una función institucional clara: permitir la gestión temprana del riesgo normativo y operativo por parte de la Bolsa, en especial cuando se trata de escenarios en los cuales intervienen entidades estatales y se compromete la moralidad, transparencia y selección objetiva que informan la contratación pública. De allí que la obligación de información no se configure como una carga puramente formal, sino como una exigencia material de lealtad y transparencia con el mercado.

Sobre el particular, resulta preciso citar tres normas de la Ley 1437 de 2011, "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", que atañen directamente a las materias objeto de discusión:

1. La Firmeza de los Actos Administrativos, característica a partir de la cual las decisiones contenidas en el mismo adquieren fuerza ejecutoria y obligan a su cumplimiento inmediato. Atributo que se produce en los siguientes eventos: (...) "2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos" (Artículo 87)
2. La Presunción de legalidad del acto administrativo, conforme a la cual, los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Artículo 88) y,
3. El carácter ejecutorio del acto administrativo, atributo del cual deriva que "los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional" (Artículo 89).

A la luz de las disposiciones citadas, se coligen las siguientes premisas: i) La declaratoria de responsabilidad fiscal y la inhabilidad que ésta conlleva adquirió firmeza a partir del día siguiente a la fecha en que le fue notificada tal decisión; ii) La presunción de legalidad del acto administrativo en mención no se desvirtúa por la presentación de una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, puesto que sólo



la anulación de tal acto enerva la presunción de legalidad y de suyo, el efecto ejecutorio del mismo. Ahora bien, si en el curso de la demanda el acto administrativo es suspendido, no podrá ejecutarse hasta tanto se levante dicha medida cautelar o se resuelva de fondo sobre la legalidad del acto (Artículo 88)

En este punto, la Sala Plena subraya que el deber de informar inmediatamente a la Bolsa, una vez quede en firme el acto administrativo declaratorio de responsabilidad fiscal cumple una función institucional clara: permitir la gestión temprana del riesgo normativo y operativo por parte de la Bolsa, en especial cuando se trata de escenarios en los cuales intervienen entidades estatales y se compromete la moralidad, transparencia y selección objetiva que informan la contratación pública. De allí que la obligación de información no se configure como una carga puramente formal, sino como una exigencia material de lealtad y transparencia con el mercado.

Bajo esa lógica, aun si la disciplinada sostenía una interpretación particular sobre el momento exacto de efectividad del acto administrativo en su condición de destinataria del mismo, esa interpretación no la relevaba de informar inmediatamente a la Bolsa el hecho objetivo sobreviniente (confirmación de la responsabilidad fiscal), precisamente para que la administradora del escenario pudiera evaluar, con autonomía institucional y con criterios técnicos, el impacto de la situación en la operativa del MCP.

Finalmente, en atención a la extensión y alcance del atributo de Presunción de Legalidad de los actos administrativos, carece de asidero jurídico la aseveración efectuada por la disciplinada al manifestar que el fallo de responsabilidad fiscal en su contra constituye un acto administrativo carente de validez por haber sido demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En todo caso, el punto central del debate en esta instancia radica en la inhabilidad que conllevó la decisión de responsabilidad fiscal, la cual activó obligaciones consagradas en el Reglamento, que establecían un deber de acción, reporte de información inmediata, y un deber de abstención, no participar en el MCP, cuya desatención por la sociedad comisionista se tradujo en la infracción de las disposiciones reglamentarias aludidas y objeto de la presente actuación disciplinaria.

(ii) **La tesis de "defecto sustancial" por referencia al artículo 42 y la alegada caída integral del pliego.**

La Sala Plena tampoco acoge la tesis según la cual el primer cargo estaría viciado por un defecto insubsanable porque el pliego de cargos habría "fundado" la imputación en el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019.

Lo anterior, por cuanto como se dejó señalado en las precisiones preliminares, en el marco del MCP existen normas internas que imponen deberes de conducta y revelación que operan de manera autónoma, y cuya infracción puede ser objeto de reproche disciplinario sin necesidad de "importar" un régimen sancionatorio estatal.

Por tal motivo se precisa que, en el primer cargo, el núcleo del reproche no es "estar inhabilitado" por virtud de la Ley 1952, sino no haber informado inmediatamente un cambio relevante durante la vigencia de la prehabilitación, tal y como se prevé y obliga en el Reglamento.



En ese sentido, la Sala Plena diferencia dos planos que la recurrente mezcla: (a) el plano del presupuesto fáctico y normativo externo que se refiere a la existencia de una declaratoria fiscal en firme y su potencial incidencia en la contratación estatal, y (b) el plano del deber interno reglamentario, es decir, informar inmediatamente el cambio a la Bolsa.

Ahora, que el pliego utilice normas legales imperativas para explicar por qué el hecho sobreviniente es jurídicamente relevante dentro del MCP, no convierte a esas normas externas en el “tipo disciplinario” ni torna inválida la imputación.

Por el contrario, tratándose de un mercado que opera como mecanismo de compras públicas, es razonable y jurídicamente necesario, identificar la incidencia de normas imperativas en la condición de elegibilidad del participante; lo que debe verificarse, y aquí se verifica, es que el reproche sancionatorio se ancle en un deber consagrado en el reglamento interno, cuyo contenido vinculante es claro, previo y exigible, como efectivamente ocurre.

(iii) Oportunidad del aviso y alcance de la expresión “inmediatamente”.

En cuanto a la oportunidad del aviso de confirmación del fallo y por tanto de encontrarse incurso en una inhabilidad para contratar con una entidad estatal, la Sala Plena observa que el debate no gira en torno a la inexistencia de la comunicación a la Bolsa, pues está acreditado que la disciplinada informó, sino que la discusión gira en torno a si lo hizo de manera inmediata, como exige la norma que trata de la prehabilitación.

De acuerdo con material probatorio obrante en el expediente, la decisión que confirmó el fallo de responsabilidad fiscal fue notificada a la disciplinada el 6 de marzo de 2025, mientras que el aviso a la Bolsa de conformidad con el material probatorio aportado, se produjo con posterioridad (20 de marzo de 2025), mediando un lapso que no puede calificarse como inmediato a la luz del estándar reforzado de diligencia exigible a un participante profesional del mercado, más aún cuando se trata de un hecho con incidencia potencial en la contratación pública y en la continuidad operativa del MCP.

La exigencia de inmediatez, interpretada conforme a su finalidad, impone una comunicación sin dilaciones injustificadas, particularmente cuando la prehabilitación se encontraba vigente y el participante seguía concurriendo a ruedas de selección o manteniendo actuaciones relacionadas con el mercado.

Al respecto, la Sala Plena considera relevante señalar que el deber de informar “inmediatamente” no se satisface con una comunicación tardía ni con la simple alegación de que se estaba “evaluando” el alcance jurídico del hecho, pues el sistema de prehabilitación no traslada al participante la potestad de decidir unilateralmente cuándo un cambio debe considerarse reportable, máxime cuando también consta en el expediente que desde el mes de diciembre de 2024 había puesto en conocimiento de la Bolsa la existencia del proceso fiscal. Sobre el particular, asalta a la Sala la duda: ¿por qué en diciembre de 2024 si informó y en cambio 3 meses después, en marzo de 2025, según su dicho, necesitaba de otro tipo de consideraciones y análisis para hacerlo?



En un entorno de autorregulación, la regla es la transparencia; el participante informa y la Bolsa en calidad de administradora del mercado gestiona.

En esa medida, la explicación defensiva orientada a sostener que la obligación solo surgía con la inclusión en el Boletín, además de no ser concluyente para excluir el deber interno que le resultaba exigible, evidencia que la disciplinada optó por un criterio de reporte condicionado a su propia interpretación, en vez de cumplir el deber reglado de informar de inmediato y permitir que la Bolsa adoptara decisiones oportunas, como manifestó la Sala en primera instancia.

(iv) Legalidad, tipicidad y debido proceso en la formulación del cargo.

Finalmente, frente a las alegaciones de vulneración al debido proceso por falta de claridad o determinación suficiente del cargo, la Sala Plena advierte que en el primer cargo la imputación permitió comprender con precisión: el hecho (confirmación en firme y notificación del acto que consolidó la responsabilidad fiscal), la obligación (informar inmediatamente el cambio en la información/documentación de prehabilitación), el marco normativo (reglas internas aplicables a la prehabilitación: Artículo 3.6.1.3., numeral 2.1., del Reglamento) y el periodo temporal evaluado.

Esa estructura fue suficiente para habilitar una defensa real, como de hecho ocurrió: la disciplinada controvertió la aplicabilidad de normas legales, propuso su tesis sobre el Boletín, discutió el alcance de la inmediatez y alegó ausencia de ilicitud material. En consecuencia, no se advierte indefensión ni sorpresa, sino un debate plenamente contradictorio, lo cual es incompatible con la existencia de un vicio estructural invalidante del pliego o del fallo.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena concluye que:

- (i) la confirmación en firme de la declaratoria de responsabilidad fiscal constituía un hecho sobreviniente jurídicamente relevante para el MCP y, por ende, un cambio reportable durante la vigencia de la prehabilitación;
- (ii) la disciplinada tenía el deber reglado de informarlo inmediatamente, sin condicionar el reporte a interpretaciones propias sobre publicidad o perfeccionamiento de efectos externos y;
- (iii) la imputación del primer cargo fue clara, congruente y compatible con las exigencias de legalidad, tipicidad y debido proceso.

Ahora, la Sala también comparte las consideraciones de la primera instancia respecto de la aplicación del agravante contenido en la Política Disciplinaria en el numeral 6.2.1.8. y que hace referencia a *"El peligro para la confianza del público en los mercados administrados por la Bolsa"*. Lo anterior, por cuanto la omisión de informar de inmediato cualquier cambio en la prehabilitación afectó directamente la confianza de los participantes del mercado, entidades públicas, comisionistas y oferentes, y obligó a la Bolsa a tomar medidas y ajustes urgentes dadas las circunstancias particulares del caso.



A este respecto valga la pena advertir que el hecho de que existan mecanismos y procedimientos en la Bolsa tendientes a enfrentar situaciones como la ocurrida que implican cesiones, readjudicaciones y ajustes en los sistemas, no implica de ninguna forma la tolerancia de la Bolsa al incumplimiento de los deberes que les resultan exigibles a los agentes del mercado, como pareciera interpretarlo el recurrente, sino que se constituyen en herramientas necesarias de mitigación de riesgos inherentes a los escenarios de negociación como el que administra la entidad.

En consecuencia, la Sala Plena no encuentra llamados a prosperar los argumentos del recurso en lo atinente a este extremo y, por tanto, procede a confirmar la decisión adoptada en primera instancia respecto del primer cargo.

5.2.4. Consideración previa sobre el objeto de la segunda instancia en relación con el segundo cargo y alcance de la prohibición de *non reformatio in pejus*.

Antes de abordar el análisis de fondo del segundo cargo, la Sala Plena estima necesario precisar el objeto procesal que delimita su competencia en segunda instancia respecto de este extremo de la actuación. A diferencia de lo ocurrido con el primer cargo respecto del cual existieron inconformidades planteadas por la disciplinada, en el segundo cargo la decisión de primera instancia fue exonerar de responsabilidad a la disciplinada y ésta no interpuso recurso contra ese extremo del fallo, precisamente por haber resultado favorecida.

En consecuencia, el debate en esta instancia se activa únicamente por virtud del recurso de apelación interpuesto por el Área de Seguimiento, que controvierte la exoneración y solicita que se revoque la decisión para declarar responsabilidad disciplinaria por el incumplimiento del deber de abstenerse de participar en el MCP estando incurso en una causal de inhabilidad para contratar con el Estado.

Esta precisión metodológica resulta relevante por dos razones: En primer lugar, porque permite identificar con claridad que el estudio del segundo cargo no se desarrolla como una revisión oficiosa o general de lo resuelto por la Sala de Decisión, sino como un examen orientado por la inconformidad expuesta en el recurso del Área de Seguimiento, el cual debe ser atendido con motivación suficiente, de manera congruente con lo pedido y con lo debatido. En segundo lugar, porque de esa delimitación se desprende la necesidad de precisar desde ahora el alcance de una garantía propia de la doble instancia sancionatoria: la prohibición de *reformatio in pejus*, cuya invocación suele surgir cuando en segunda instancia se adopta una decisión menos favorable para el investigado.

Ahora bien, en relación con esta última garantía, la Sala Plena advierte que su finalidad consiste en impedir que la situación del sancionado sea agravada cuando únicamente él ha impugnado. Es decir, la prohibición opera como límite al juez de segunda instancia cuando el recurso proviene exclusivamente del investigado, pues en tal evento el sistema de impugnación no puede convertirse en un riesgo para quien acude a la doble instancia.

Sin embargo, la aplicación de esta garantía en el presente caso exige una distinción que la Sala Plena estima determinante: los recursos de apelación interpuestos por las partes no recayeron sobre el mismo objeto

procesal, sino sobre partes distintas e independientes de la Resolución. La disciplinada impugnó únicamente el primer cargo, el Área de Seguimiento impugnó únicamente el segundo cargo. Se trata de dos debates procesales autónomos, con objetos, pretensiones y fundamentos normativos propios.

Esta distinción es jurídicamente decisiva porque la prohibición de *reformatio in pejus* no opera de manera global, sino que se predica respecto del objeto concreto que el apelante puso en discusión. Respecto del segundo cargo, la disciplinada no fue apelante, no asumió el riesgo procesal asociado a ese extremo, y el debate fue abierto por quien tenía legitimación para hacerlo. En consecuencia, no existe apelante único cuya situación se agrave sorpresivamente, que es el presupuesto que activa la garantía constitucional.

Adicionalmente, la disciplinada fue notificada del recurso del Área de Seguimiento mediante comunicación del 18 de noviembre de 2025 y presentó pronunciamiento de fondo el 28 del mismo mes, ejerciendo materialmente su derecho de contradicción respecto del segundo cargo.

De esta manera la Sala Plena no se encuentra constitucional ni reglamentariamente impedida para modificar la decisión en el sentido pretendido por uno de los apelantes, siempre que lo haga dentro del marco del recurso, con respeto del debido proceso, y con soporte suficiente².

En otras palabras: no hay *reformatio in pejus* cuando la posibilidad de una decisión más gravosa se habilita por la impugnación de quien controvierte el carácter favorable del fallo de primera instancia, pues en ese supuesto la controversia queda abierta y el *ad quem* está llamado a resolverla sin que la garantía se convierta en un obstáculo para el ejercicio legítimo del derecho de impugnación de la parte recurrente.

Así mismo, la Sala Plena deja sentado que la eventual modificación de la decisión absolutoria no puede entenderse como una sanción "sorpresiva" o ajena al contradictorio, en la medida en que el objeto de la discusión se encuentra claramente delimitado por el recurso del Área de Seguimiento, y la disciplinada contó efectivamente con esas garantías y las ejerció de manera real y sustantiva: mediante comunicación del 18 de noviembre de 2025, la Secretaría de la Cámara Disciplinaria le corrió traslado del recurso del Área de Seguimiento, poniéndole de presente el objeto preciso de la inconformidad y el término de ocho (8) días hábiles para pronunciarse. Dentro de ese término, el 28 de noviembre de 2025, la disciplinada presentó un pronunciamiento de fondo en el que desarrolló, entre otros argumentos, la inaplicabilidad del Código General Disciplinario a las sociedades comisionistas, la improcedencia de la interpretación extensiva del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 y la incidencia del proceso contencioso en curso sobre el

² Sentencia C-165/99 de la Corte Constitucional de Colombia señala: "RECURSO DE APELACION ADHESIVA Y PRINCIPIO NO REFORMATIO IN PEJUS [...] Cuando una de las partes se adhiere al recurso presentado por la otra, es obvio concluir que las dos están en desacuerdo con la decisión judicial materia de apelación, por ser desfavorable a sus pretensiones y, por esta razón, ambas solicitan al juez de segunda instancia que la modifique o revoque en lo que a cada uno le interesa. Por consiguiente, no se vulnera el artículo 31 del estatuto superior, por que [sic] lo que éste precepto prohíbe [sic] es agravar la situación del apelante único, que no es el caso a que se refiere la expresión aquí acusada. Es claro que cuando ambas partes apelan el juez no está sujeto a la prohibición contenida en el inciso segundo del artículo 31 de la Constitución y, por tanto, goza de libertad para decidir sin limitaciones sobre la providencia objeto de apelación" (Negritas de la Sala)



fallo fiscal, desplegando así una defensa plena y sustantiva frente a la pretensión sancionatoria del Área de Seguimiento, que era precisamente la que esta Sala estaba llamada a resolver.

Estos argumentos fueron valorados por esta Sala en la presente providencia. No existe, en consecuencia, indefensión, sorpresa procesal ni vulneración al debido proceso que pudiera comprometer la validez de la decisión adoptada en esta instancia respecto del segundo cargo.

Bajo estas precisiones, la Sala Plena procede a examinar el recurso del Área de Seguimiento contra la decisión absolutoria del cargo segundo.

5.2.5. Segundo cargo: Incumplimiento por no abstenerse de participar en el MCP estando incurso en causal de inhabilidad para contratar con el Estado.

La Sala Plena aborda a continuación el estudio del segundo cargo, respecto del cual la Sala de Decisión resolvió exonerar a la comisionista. Sobre este extremo, el recurso de apelación fue interpuesto por el Área de Seguimiento, al considerar que la decisión absolutoria desconoce el marco jurídico aplicable al MCP y, en particular, la norma reglamentaria que exige a las sociedades comisionistas participantes no encontrarse incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley para contratar con entidades estatales.

La disciplinada, por su parte, en su pronunciamiento frente a dicho recurso insiste en que la Sala de Decisión acertó al excluir del análisis el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, por estimar que se trata de una norma propia del régimen disciplinario estatal, inaplicable a sociedades comisionistas por ausencia de los supuestos del artículo 70 del mismo estatuto; y agrega, además, que la tesis del Área de Seguimiento incurre en una interpretación extensiva prohibida por el principio de legalidad sancionatoria, apoyándose, a su vez, en un fallo fiscal controvertido ante la jurisdicción contenciosa.

Con el fin de resolver la controversia, la Sala Plena reitera, como se precisó en el acápite precedente, que el examen del segundo cargo exige distinguir entre: (i) la fuente del deber disciplinario (que debe encontrarse en el sistema normativo propio del mercado administrado por la Bolsa) y, (ii) los presupuestos normativos externos que inciden en la elegibilidad de los participantes del MCP (inhabilidades e incompatibilidades legales para contratar con el Estado).

Es entonces necesario observar que el Reglamento, es el texto normativo fuente que, a partir de la atención a los principios de transparencia, economía y selección objetiva, propios de la contratación estatal, ordena en su artículo 3.6.1.1. que las operaciones en el MCP, *"se estructuran, celebran y ejecutan teniendo en cuenta tales preceptos, de conformidad con las normas aplicables y este reglamento"* (se destaca)

Bajo esa precisión, se advierte que, el debate no consiste en "aplicar" a la disciplinada el régimen disciplinario estatal, ni en trasladarle mecánicamente las categorías del Código General Disciplinario (CGD), sino en determinar si, dentro del MCP, la sociedad comisionista incumplió una norma interna que le exigía no concurrir al mercado estando incurso en una inhabilidad legal para contratar con entidades estatales.

Así las cosas, la Sala Procede a analizar los aspectos enunciados así:

5.2.5.1. Tipicidad del cargo y norma interna vulnerada: deber de abstención frente a inhabilidades legales.

La Sala Plena encuentra que el cargo formulado por el Área de Seguimiento se estructura, de manera principal, sobre una disposición reglamentaria del MCP que establece como condición para actuar por cuenta de entidades estatales que la sociedad comisionista no se encuentre incurso en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad prevista en la Constitución, las leyes y la regulación para celebrar el contrato de comisión con la entidad estatal respectiva: el Artículo 3.6.1.3., numeral 2.1., del Reglamento, citado como norma infringida y que establece:

"Artículo 3.6.1.3. Parámetros objetivos de participación de las sociedades comisionistas y sus clientes. Podrán participar en el MCP las sociedades comisionistas y sus clientes que cumplan con lo dispuesto en el presente Título y en particular con lo siguiente:

1. Condiciones generales:

1.1. Encontrarse activas en la Bolsa y con plenas facultades para operar y;

1.2. Contar con los profesionales certificados y admitidos en la Bolsa, que se requieran para el desarrollo de las operaciones.

2. Tratándose de sociedades comisionistas que pretendan celebrar operaciones por cuenta de una Entidad Estatal:

2.1. No encontrarse incurso en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad de las previstas en la Constitución, las leyes y la regulación, para celebrar el contrato de comisión con la Entidad Estatal respectiva: (...)" Subrayas de la Sala.

Esta disposición —por su tenor y finalidad— incorpora expresamente al estándar de habilitación del MCP el cumplimiento de inhabilidades legales imperativas, no como un elemento accesorio, sino como un presupuesto de elegibilidad que materializa los principios de moralidad, transparencia y selección objetiva propios de la contratación pública que se canaliza a través del mercado.

Al efecto, la Sala Plena considera que no asiste razón a la Sala de Decisión cuando trató la discusión como si el cargo dependiera, exclusivamente, de establecer si la Ley 1952 de 2019 era "aplicable" a la disciplinada como sujeto disciplinable del CGD. Aun cuando ese debate puede tener relevancia en otros escenarios, en el caso del MCP el punto decisivo es distinto: la norma interna del mercado exige verificar si, por mandato constitucional o legal, el participante se encontraba impedido para contratar con el Estado, y si pese a ello se abstuvo o no se abstuvo de participar.

La tipicidad, entonces, se satisface cuando se acredita:

- a) la existencia de una inhabilidad legal vigente y,
- b) la concurrencia o permanencia del participante en el MCP, contrariando la obligación reglamentaria de abstención.



En complemento de lo anterior, y en punto al análisis que nos ocupa, la Sala considera más que oportuno mencionar que, en sentencia C-030 de 2012 la Corte Constitucional expresó:

"En consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha encontrado que las principales diferencias existentes entre la tipicidad en el derecho penal y en el derecho disciplinario se refieren a (i) la precisión con la cual deben estar definidas las conductas en las normas disciplinarias, y (ii) la amplitud de que goza el fallador disciplinario para adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas disciplinarias en los procedimientos sancionatorios.

En relación con la primera de las diferencias mencionadas, esta Corporación ha admitido la validez, desde el punto de vista constitucional, de que las normas que fijan deberes o faltas disciplinarias constituyan tipos abiertos o conceptos jurídicos indeterminados.

(i) El concepto jurídico de tipos abiertos hace referencia a aquellas infracciones disciplinarias que ante la imposibilidad del legislador de contar con un listado detallado de comportamientos que se subsumen en las mismas, remiten a un complemento normativo, integrada por todas las disposiciones en las que se consagren deberes, mandatos y prohibiciones que resulten aplicables a los servidores públicos. Así, la tipicidad en las infracciones disciplinarias se determina por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria. (Negrillas de la Sala)

En relación con la diferencia entre la aplicación del principio de legalidad respecto de la determinación de las conductas en los tipos legales del ordenamiento penal, y en los del ordenamiento disciplinario, que admite la existencia de tipos abiertos, la jurisprudencia de esta corporación ha expresado:

Con base en lo anterior, es de anotar como peculiaridad propia del derecho disciplinario, la posibilidad de que las conductas constitutivas de faltas disciplinarias se encuadren en la forma de tipos abiertos. A diferencia de la materia penal, en donde la descripción de los hechos punibles es detallada, en la disciplinaria el fallador cuenta con un mayor margen de valoración e individualización de las faltas sancionables por la diversidad de comportamientos que pugnan contra los propósitos de la función pública y del régimen disciplinario, por las razones que a continuación se señalan (...)"

Bajo ese entendimiento que valga la pena aclarar no implica habilitar analogías sancionatorias ni extensiones prohibidas, la Sala Plena observa que el deber de abstención que sirve de base al cargo no surge de una construcción posterior del operador disciplinario, sino que está expresamente incorporado al diseño normativo del MCP, esto es que el Reglamento exige que, para actuar por cuenta de entidades estatales, el participante no esté incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad "previstas en la Constitución, las leyes y la regulación".

Por tanto, la remisión a normas legales imperativas en este caso el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, no convierte esas normas externas en un “tipo disciplinario autónomo”, pero sí opera como presupuesto referente y objetivo que integra el contenido del deber interno: esto es, define qué debe verificar el participante para mantenerse habilitado y cuándo debe abstenerse.

En consecuencia, la Sala Plena estima que la decisión de primera instancia incurrió en un enfoque restrictivo cuando trató la controversia como si la tipicidad dependiera, de manera exclusiva, de que la Ley 1952 de 2019 resultara “aplicable” a la comisionista como sujeto disciplinable del régimen estatal.

Esa aproximación desconoce que, en el MCP, el reproche disciplinario no se dirige a sancionar una “falta disciplinaria estatal”, sino a verificar si el participante incumplió un deber reglamentario propio del mercado (abstenerse de participar estando inhabilitado), cuyo contenido, por expresa decisión normativa del MCP, exige atender inhabilidades legales aplicables a la contratación estatal.

Así, la tipicidad del cargo se configura cuando se acreditan, de manera concurrente: (a) un deber interno vigente y preexistente de abstención frente a inhabilidades legales (Artículo 3.6.1.3., numeral 2.1., del Reglamento), y (b) la existencia de una inhabilidad legal vigente que, por su naturaleza, hacía jurídicamente improcedente, en virtud de expresa prohibición, contratar con entidades estatales en ese periodo, sin que resulte necesario “importar” el CGD como régimen sancionatorio, sino únicamente verificar como complemento normativo del deber interno, el presupuesto legal que el propio mercado exige respetar para preservar moralidad, transparencia y selección objetiva en la operativa del MCP.

Verificados en el caso concreto los presupuestos enunciados, la Sala Plena constata lo siguiente:

[REDACTED] con lo cual dicho fallo adquirió firmeza y ejecutoria a partir de su notificación, ocurrida el 6 de marzo de 2025. Desde ese momento, por mandato expreso del parágrafo 1 del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, operó de pleno derecho la inhabilidad para contratar con el Estado, sin que su vigencia dependiera de publicación posterior alguna en el Boletín de Responsables Fiscales, el cual, como se precisó, es un mecanismo de publicidad y verificación pero no un acto constitutivo de la inhabilidad.

En consecuencia, en cada una de las ruedas de selección en las que la disciplinada participó con posterioridad a esa fecha —esto es, el 11, el 26 y el 27 de marzo de 2025—, la inhabilidad para contratar con el Estado se encontraba plenamente vigente y producía todos sus efectos jurídicos.

Ello significa que en cada una de esas ocasiones se configuró el presupuesto b) de la tipicidad: la existencia de una inhabilidad legal vigente que hacía jurídicamente improcedente su participación en el MCP en calidad de comisionista compradora por cuenta de entidades estatales. El presupuesto a) —el deber interno de abstención previsto en el Artículo 3.6.1.3., numeral 2.1., del Reglamento— se encontraba igualmente vigente y era plenamente exigible. Concurriendo ambos presupuestos, la tipicidad del segundo cargo queda plenamente acreditada.

5.2.5.2. La inhabilidad derivada de la responsabilidad fiscal y el alcance del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019.

En este punto, la Sala Plena analiza el eje de controversia propuesto por el Área de Seguimiento: la Sala de Decisión entendió que el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 transcrito a continuación, tendría un alcance referido a inhabilidades para desempeñar cargos públicos y, por ende, no resultaría determinante para derivar de allí una inhabilidad objetiva para contratar con el Estado respecto de una persona jurídica.

“ARTÍCULO 42. Otras inhabilidades. También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:

- 1. Además de la descrita en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política, haber sido condenado a la pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político. Esta inhabilidad tendrá una duración igual al término de pena privativa de la libertad.*
- 2. Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en las últimas cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria, de la última sanción.*
- 3. Hallarse en estado de interdicción judicial o inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal, o suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de esta, cuando el cargo a desempeñar se relacione con la misma.*
- 4. Haber sido declarado responsable fiscalmente.*

PARÁGRAFO 1. Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente. Esta inhabilidad cesará cuando la Contraloría competente declare haber recibido el pago o, si este no fuere procedente, cuando la Contraloría General de la República excluya al responsable del boletín de responsables fiscales. (...) (negritas de la Sala)

Sobre el particular, la Sala Plena encuentra que dicha lectura es insuficiente frente a la estructura normativa del artículo: En primer lugar, desde el punto de vista de la técnica legislativa, los párrafos en el ordenamiento jurídico colombiano no son simples desarrollos o repeticiones del cuerpo del artículo que los contiene: son disposiciones con autonomía normativa propia, que pueden ampliar, restringir, precisar o crear excepciones al contenido del artículo. En consecuencia, el hecho de que el encabezado del artículo 42 aluda a *‘inhabilidades para desempeñar cargos públicos’* no determina ni limita automáticamente el alcance del párrafo primero, cuyo contenido debe interpretarse de manera autónoma conforme a su propio texto y finalidad.

En segundo lugar, y esto es determinante, el párrafo primero del artículo 42 introduce una consecuencia jurídica que va más allá del encabezado del artículo: no se limita a reiterar la inhabilidad para desempeñar cargos públicos, sino que agrega expresamente una segunda inhabilidad distinta y autónoma: la de contratar con el Estado. Si el párrafo solo reiterara el contenido del encabezado, esa segunda consecuencia sería redundante e innecesaria.

En tercer lugar, la propia redacción del párrafo primero refuerza su autonomía: utiliza la expresión *“Quien haya sido declarado responsable fiscalmente”*, que es una fórmula normativa de alcance general, no restringida a servidores públicos ni a personas naturales, y que comprende a cualquier persona, natural o jurídica, respecto de la cual haya recaído un fallo de responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado. Esta lectura es, además, la que resulta coherente con la finalidad de la norma: proteger el patrimonio público impidiendo que quienes han sido declarados responsables de su detrimento continúen celebrando contratos con el Estado, con independencia de su naturaleza jurídica o de su régimen disciplinario.

Bajo estas consideraciones, la Sala Plena concluye que el párrafo primero del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 consagra una inhabilidad objetiva, autónoma y de orden público para contratar con el Estado, derivada exclusivamente de la existencia de un fallo de responsabilidad fiscal en firme, aplicable a cualquier persona natural o jurídica declarada responsable fiscalmente, con independencia de que sea o no sujeto disciplinable del Código General Disciplinario. En consecuencia, el párrafo primero prevé expresamente que quien haya sido declarado responsable fiscalmente quedará inhábil tanto para el ejercicio de cargos públicos como para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente, esta disposición no condiciona su aplicación a la calidad de servidor público ni limita su alcance a sujetos disciplinables del artículo 70, sino que define una inhabilidad objetiva asociada a la existencia de un fallo fiscal ejecutoriado.

En línea con lo anterior, la Sala Plena estima que el párrafo del artículo 42, en lo que concierne al punto que aquí se discute, opera, para efectos del MCP, como norma legal imperativa que incide en la elegibilidad de los participantes para contratar con entidades estatales, y por tanto, su consideración no implica convertirla en “tipo disciplinario” autónomo de autorregulación, sino reconocerla como el presupuesto jurídico que activa la obligación interna del mercado: no participar cuando se está inhabilitado.

En otras palabras, la infracción disciplinaria se predica del incumplimiento del deber reglamentario de abstención a que se refiere el Artículo 3.6.1.3. del Reglamento, mientras que el artículo 42 de la Ley 1952 proporciona el contenido del impedimento legal que ese deber exige respetar.

Sobre el particular, la Sala Plena agrega que, este entendimiento no vulnera el principio de legalidad sancionatoria ni incurre en analogías prohibidas, por dos razones: (i) porque el deber disciplinario no se construye por vía interpretativa, sino que está previsto expresamente en la norma interna del MCP (Artículo 3.6.1.3., numeral 2.1., del Reglamento) y; (ii) porque la remisión a inhabilidades “previstas en la Constitución, las leyes y la regulación” exige, necesariamente, identificar cuál es la inhabilidad legal aplicable al supuesto fáctico acreditado.

Negar esa posibilidad equivaldría a vaciar de contenido la norma interna del MCP y a impedir que el mercado cumpla su propia finalidad de control de elegibilidad frente a contratación estatal.

5.2.5.3. Rechazo de la tesis de la disciplinada sobre “inaplicabilidad del CGD” y sobre interpretación extensiva prohibida.



La Sala Plena advierte que la disciplinada construye su oposición al recurso del Área de Seguimiento sobre una premisa que no resulta determinante para resolver este cargo: sostiene que la Ley 1952 de 2019 no puede proyectarse sobre la Bolsa ni sobre sociedades comisionistas por no ser sujetos disciplinables del artículo 70, y que cualquier uso del artículo 42 quebraría legalidad y tipicidad estricta.

Frente a la primera tesis, la Sala Plena reconoce, que dicha tesis es acertada en un punto concreto: la disciplinada, en su condición de sociedad comisionista de bolsa, no es sujeto disciplinable del Código General Disciplinario en los términos del artículo 70 de la Ley 1952 de 2019. Esa norma define el ámbito subjetivo del CGD y las comisionistas de bolsa no se encuentran incluidas en ninguno de los supuestos que allí se enumeran. La Sala Plena no discute ese punto ni pretende extender el régimen disciplinario de los funcionarios públicos o estatal a sujetos que el legislador no incluyó en él.

Sin embargo, esa concesión no conduce a la conclusión que la disciplinada pretende derivar de ella. Que la disciplinada no sea sujeto disciplinable del CGD es jurídicamente irrelevante para resolver el segundo cargo, por una razón que es necesario subrayar con precisión: el segundo cargo no se fundamenta en el Código General Disciplinario, no invoca ninguna de sus normas como fuente del deber infringido, no aplica ninguno de sus tipos disciplinarios y no imputa ninguna falta de las que ese estatuto define. El CGD es, en este proceso, una norma ajena al cargo.

La fuente del deber cuyo incumplimiento se sanciona es exclusivamente el Reglamento de la Bolsa artículo 3.6.1.3., numeral 2.1, que es la norma interna del mercado, vigente y preexistente, que la disciplinada conocía y aceptó como condición de su participación en el MCP.

Ese deber le es exigible no porque sea sujeto del CGD sino porque es participante habilitada del mercado que administra la Bolsa y está sometida a sus reglas. La circunstancia de que el contenido de ese deber remita a inhabilidades legales externas, entre ellas la del artículo 42 de la Ley 1952, párrafo primero, no convierte al CGD en el fundamento del cargo ni a la disciplinada en sujeto de ese estatuto: simplemente significa que el Reglamento del MCP incorporó por reenvío expreso las condiciones de elegibilidad que el ordenamiento imperativo de la contratación estatal establece.

En esa medida, el argumento de inaplicabilidad del CGD, aunque correcto en su premisa, es impertinente para resolver este cargo.

Ahora bien, la disciplinada aduce, adicionalmente, que el uso del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 en este proceso constituye una interpretación extensiva prohibida en materia sancionatoria, toda vez que dicha norma no fue diseñada para aplicarse a sociedades comisionistas de bolsa, y que extender su alcance a sujetos no previstos por el legislador vulnera el principio de legalidad estricta que rige el derecho sancionatorio. La Sala Plena rechaza esta tesis por las razones que se exponen a continuación.

La prohibición de interpretación extensiva en materia sancionatoria opera cuando al aplicar la norma se amplía el alcance más allá de su texto para crear o extender tipos sancionatorios o consecuencias punitivas a supuestos que la norma no prevé. Esa prohibición tiene por fundamento el principio de legalidad: nadie



puede ser sancionado por conductas que no estén previamente descritas en norma cierta, preexistente y expresa.

Sin embargo, lo que ocurre en el presente caso es estructuralmente distinto. El artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 no se usa aquí como norma sancionatoria: no define la falta disciplinaria, no describe la conducta reprochada, no establece la sanción y no es la fuente del deber cuyo incumplimiento se imputa. Todos esos elementos provienen exclusivamente del Reglamento de la Bolsa, que es la norma interna del mercado vigente, preexistente y plenamente conocida por la disciplinada como participante profesional del mercado.

El artículo 42 cumple una función diferente y más limitada: es el referente normativo externo que permite identificar el contenido concreto de la condición de elegibilidad que el propio Reglamento exige verificar. En términos técnicos, no es una norma aplicada por extensión analógica sino una norma incorporada por reenvío expreso: el Reglamento de la Bolsa remite a inhabilidades previstas en la Constitución, las leyes y la regulación, y el artículo 42 es precisamente una de esas inhabilidades previstas en la ley. El reenvío es textual, expreso y preexistente. No hay extensión analógica donde hay remisión normativa.

La diferencia es jurídicamente decisiva. La analogía sancionatoria, que está prohibida, consiste en aplicar una consecuencia punitiva a un supuesto que la norma no prevé, apoyándose en la semejanza con un supuesto que sí prevé. El reenvío normativo, que es válido, consiste en que una norma completa su contenido remitiendo a otra norma del mismo ordenamiento jurídico para definir un presupuesto, una condición o un concepto que aquella norma incorpora por referencia.

No existe en el presente caso interpretación extensiva prohibida. Existe aplicación directa del deber de abstención previsto en el Reglamento de la Bolsa, cuyo contenido remite expresamente a inhabilidades legales, entre las cuales se encuentra la del párrafo 1 del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019. Esa remisión no amplía el tipo disciplinario: lo completa, conforme al diseño normativo que el propio mercado estableció para preservar su integridad.

De otro lado y en cuanto a la afirmación relativa a que el fallo fiscal estaría demandado ante la jurisdicción contenciosa y, por tanto, no podría producir efectos, la Sala Plena estima suficiente mencionar que, los actos administrativos gozan de presunción de legalidad y fuerza ejecutoria mientras no exista decisión judicial que los suspenda o anule. De modo que la sola existencia de una demanda no elimina la eficacia del acto ni autoriza a los particulares menos aún a un intermediario profesional en un mercado reglado, a desatender los efectos jurídicos que de él se desprenden en el plano de habilitación contractual, especialmente cuando el MCP presupone estándares reforzados de integridad y transparencia.

Al efecto, para esta Sala lo cierto es que para la fecha de los hechos sancionados, marzo de 2025, el fallo fiscal se encontraba plenamente vigente, ejecutoriado y produciendo todos sus efectos jurídicos, sin que existiera decisión judicial alguna que lo hubiera suspendido o anulado.

Por ello se advierte, la validez del reproche disciplinario contenido en esta resolución se determina con base en el estado jurídico del fallo fiscal al momento en que ocurrieron los hechos sancionados, no con base en lo que ocurra con ese acto en el futuro. En marzo de 2025, cuando la disciplinada participó en las ruedas de selección del MCP, el fallo fiscal estaba vigente y la inhabilidad operaba de pleno derecho. Ese es el dato jurídicamente relevante para estructurar la responsabilidad disciplinaria, y ese dato no cambia retroactivamente por el resultado del proceso contencioso administrativo que la disciplinada inició con posterioridad.

Ahora bien y desde ya se precisa que, una eventual anulación futura del fallo fiscal por la jurisdicción contenciosa no tiene efecto retroactivo automático sobre la responsabilidad disciplinaria aquí declarada, sin perjuicio de los recursos y acciones que en ese hipotético escenario procedan conforme al ordenamiento jurídico. Lo que esta Sala declara es que en el período comprendido entre el 6 y el 27 de marzo de 2025, el fallo fiscal existía, era válido, estaba ejecutoriado y producía la inhabilidad que el Reglamento de la Bolsa exigía verificar.

5.2.5.4. Improcedencia del argumento de confianza legítima / actos propios como fundamento de exoneración.

Una de las consideraciones de la decisión absolutoria en primera instancia fue la mención a la confianza legítima y a la coherencia institucional, toda vez que, la disciplinada habría sido seleccionada en ruedas de selección celebradas los días 26 y 27 de marzo de 2025, esto es con posterioridad a la comunicación del hecho ocurrida el 20 del mismo mes y año, (según el material probatorio aportado), lo que según esa lectura, consolidaría una expectativa de habilitación.

Sobre este punto, la Sala Plena comparte las objeciones del Área de Seguimiento y precisa que la confianza legítima (o, en su caso, la teoría de los actos propios) no puede erigirse en mecanismo de convalidación de una situación objetivamente prohibida por una norma legal imperativa que busca proteger el interés general y la moralidad administrativa.

Incluso aceptando en abstracto que tales principios puedan operar en determinadas relaciones jurídicas, su aplicación encuentra un límite claro cuando se pretende sostener, con base en actuaciones u omisiones, la permanencia de una situación contraria a una prohibición legal expresa.

A ello se suma un elemento fáctico determinante que obra en el expediente y que la Sala Plena estima necesario precisar con exactitud: la participación de la disciplinada en las ruedas de selección de los días 26 y 27 de marzo de 2025 no obedeció a una decisión consciente y deliberada de la Bolsa de tolerar o convalidar la inhabilidad. De acuerdo con el acervo probatorio obrante en el expediente, la comunicación remitida por la disciplinada el 20 de marzo de 2025 no fue recibida oportunamente por las áreas operativas de la Bolsa responsables de verificar las condiciones de habilitación de los participantes, lo que determinó que dichas áreas no tuvieran conocimiento efectivo del hecho sobreviniente al momento en que se llevaron a cabo las ruedas del 26 y 27 de marzo.

Esta precisión fáctica es jurídicamente decisiva por dos razones concurrentes. Primera: un acto realizado bajo ignorancia del hecho relevante no constituye la conducta previa consciente que la confianza legítima y la teoría de los actos propios requieren como presupuesto de configuración. Para que la selección del 26 y 27 de marzo pudiera generar una expectativa legítima de habilitación en la disciplinada, habría sido necesario que la Bolsa hubiera actuado con pleno conocimiento de la inhabilidad y decidido conscientemente permitir la participación pese a ella. Eso no ocurrió: la Bolsa actuó bajo ignorancia de un hecho que la disciplinada misma propició al no informar oportunamente.

Segunda: quien tiene el deber primario de comunicar un hecho relevante y no lo cumple en tiempo no puede invocar la ignorancia del receptor como fuente de una expectativa legítima a su favor. La confianza legítima protege al administrado frente a la conducta de la autoridad, no frente a las consecuencias de su propio incumplimiento.

En consecuencia, no existe en el presente caso señal institucional alguna, consciente y deliberada, de la Bolsa que pudiera consolidar una expectativa legítima de habilitación en la disciplinada. Lo que existió fue una falla de comunicación interna derivada precisamente del incumplimiento del deber de informar inmediatamente, que es el mismo incumplimiento que da lugar al primer cargo. La disciplinada no puede beneficiarse procesalmente de las consecuencias de su propio incumplimiento previo.

Con base en lo expuesto, la Sala Plena concluye que:

- (i) El segundo cargo cuenta con tipicidad suficiente en la norma interna del MCP que exige a los participantes no encontrarse incurso en inhabilidades legales para contratar con entidades estatales; el tantas veces citado Artículo 3.6.1.3., numeral 2.1., del Reglamento.
- (ii) El artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, Parágrafo primero, consagra una inhabilidad objetiva para contratar con el Estado derivada de la declaratoria de responsabilidad fiscal en firme, que resulta relevante como presupuesto legal de elegibilidad dentro del MCP.
- (iii) La discusión sobre si la disciplinada es o no "sujeto disciplinable" del CGD no es presupuesto necesario para estructurar este reproche disciplinario, dado que la infracción no se predica de la violación de una norma disciplinaria estatal, sino del incumplimiento del deber reglamentario de abstención: el contenido en el Artículo 3.6.1.3., numeral 2.1., del Reglamento y;
- (iv) Los principios de confianza legítima y actos propios no son aptos para convalidar la participación en el MCP cuando concurre una prohibición legal imperativa orientada a proteger el interés general, como es el caso específico objeto de análisis.

En consecuencia, la Sala Plena determina revocar la decisión adoptada en primera instancia en cuanto exoneró a la disciplinada por este cargo y, en su lugar, declarará su responsabilidad disciplinaria por el incumplimiento del deber de abstenerse de participar en el MCP estando incurso en causal de inhabilidad

para contratar con el Estado, dejando para el acápito correspondiente el análisis integral de la sanción y su graduación conforme a los criterios aplicables.

5.2.5.5. Consideración previa antes de la graduación de la sanción: asesoría jurídica, buena fe y estándar de diligencia exigible.

Antes de abordar la determinación e individualización de la sanción, la Sala Plena estima pertinente efectuar una precisión sobre un argumento que ha tenido presencia relevante en la actuación y que también incide en la discusión acerca de la responsabilidad disciplinaria: la referencia a la asesoría jurídica recibida por la disciplinada y su pretendido alcance para atenuar o incluso neutralizar, las consecuencias derivadas del incumplimiento de los deberes aplicables.

Sobre el particular, esta Sala no desconoce que los participantes del mercado, y en particular las sociedades comisionistas, acuden de manera ordinaria a asesoría especializada para interpretar el alcance de disposiciones legales y reglamentarias que inciden en su operación.

Esta práctica, en abstracto, puede ser expresión de una gestión responsable del riesgo normativo y, dependiendo de las circunstancias, constituye un elemento contextual para valorar la buena fe, la prudencia y la forma en que el agente enfrentó un evento relevante para su habilitación o permanencia en el MCP. Sin embargo, esta Sala advierte que, la sola existencia de asesoría jurídica o la invocación de un criterio profesional, no desplaza la titularidad del deber de conducta, ni convierte las obligaciones del sistema normativo del mercado en cargas optativas o diferibles.

En materia disciplinaria de autorregulación, la responsabilidad por el cumplimiento de los deberes aplicables recae en el sujeto obligado, quien conserva en todo momento la carga de actuar conforme al estándar exigible. Así las cosas, la asesoría cumple una función de orientación y apoyo, pero no sustituye la obligación de desplegar una conducta prudente, verificable y oportuna, especialmente cuando se trata de deberes instrumentales de reporte, abstención o permanencia en condiciones de habilitación, cuyo propósito es permitir la reacción temprana de la administradora del mercado y proteger la integridad operativa y reputacional del MCP.

En este orden de ideas y tratándose de agentes profesionales sometidos a un marco regulatorio y autorregulatorio, el estándar de diligencia esperable no se agota en "contar con un concepto", sino que exige una gestión prudente del riesgo: adoptar medidas razonables de verificación y confirmación; actuar con criterios conservadores cuando está comprometida la habilitación o el acceso al mercado (tal y como lo hizo en diciembre de 2024 pero que inexplicablemente omitió en marzo de 2025); y desplegar actuaciones de mitigación destinadas a evitar que eventuales incertidumbres interpretativas se traduzcan en riesgos para el mercado, para las entidades estatales participantes o para la Bolsa.

En ese sentido, la alegación de haber actuado conforme a una interpretación jurídica o con apoyo de asesoría profesional no sustituye el cumplimiento de los deberes normativos ni releva a la disciplinada del estándar de diligencia exigible como participante del MCP.



Lo pertinente es establecer que frente al hecho sobreviniente, la disciplinada no desplegó actuaciones oportunas y verificables para informar a la Bolsa lo que hubiera permitido la adopción de medidas de control y continuidad operativa.

Con estas precisiones, la Sala Plena procede a examinar la sanción a imponer para el segundo cargo, atendiendo los principios y criterios de graduación previstos en el Reglamento y en las disposiciones aplicables.

6. Frente a la graduación de la sanción y lo establecido por el Documento de Política Disciplinaria proferido por la Cámara Disciplinaria.

En último término, la Sala considera procedente desarrollar un acápite específico a fin de fundamentar la sanción a imponer para el segundo cargo, el cual de acuerdo con lo establecido por el Reglamento y por la Política Disciplinaria de la Cámara publicada mediante Instructivo Operativo de julio de 2025, la conducta relacionada con el INCUMPLIMIENTO POR NO ABSTENERSE DE PARTICIPAR EN EL MCP ESTANDO INHABILITADA PARA CONTRATAR CON EL ESTADO, se considera GRAVE, por efecto de la aplicación de la cláusula residual prevista en el numeral 4.2.4.8 *"La violación de cualquier otra norma de conducta que no se encuentre clasificada en este documento."*

Lo anterior, en la medida en que el deber de abstención constituye una regla de conducta esencial del MCP, cuyo incumplimiento no solo desconoce las condiciones de elegibilidad exigibles para actuar en un mecanismo de compras públicas, sino que compromete directamente los principios de integridad, moralidad y transparencia que condicionan la participación en este mercado.

Adicionalmente, para efectos de determinar el rango de la sanción, la Sala Plena considera acreditada la circunstancia prevista en el numeral 6.2.1.7. del Documento de Política Disciplinaria: *"La gravedad de los hechos y de la infracción"*, en cuanto la inobservancia del deber de abstención habilitó un escenario de riesgo reputacional y operativo para el MCP, afectando además la transparencia y elegibilidad que debe garantizar el mercado a los agentes que en él participan, máxime cuando se trata de las entidades estatales, patrimonio de todos los colombianos.

En ese sentido, la Sala valora dicha circunstancia como agravante, pues, como se explicó en las consideraciones precedentes, la permanencia o concurrencia al MCP bajo una condición jurídica incompatible con la contratación estatal obligó a la Bolsa a adoptar medidas y ajustes urgentes para contener el impacto, preservar la funcionalidad del mecanismo y asegurar la continuidad del mercado bajo parámetros de eficiencia y seguridad.

Por ende, la sanción a imponer debe reflejar no solo la gravedad del incumplimiento, sino también su aptitud concreta para erosionar la transparencia y rectitud de los mercados administrados por la Bolsa y afectar el normal desenvolvimiento del MCP.

En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta lo establecido por el mencionado documento de Política Disciplinaria, en cuanto a los rangos de la sanción para conductas clasificadas como GRAVES, se tiene lo siguiente:



CONDUCTA	RANGO	SCS	PNV
GRAVE	(Más atenuantes que agravantes)	3 a 6 SALMV	1.5 a 3.3 SALMV
	(Igual número de atenuantes que agravantes)	4 a 10 SALMV	3 a 7.5 SALMV
	(Más agravantes que atenuantes)	10 a 30 SALMV y/o Limitación o Suspensión o Prohibición	8 a 15 SALMV y/o Limitación o Suspensión o Prohibición

En consecuencia, la Sala Plena se permite establecer la sanción para el segundo cargo en **MULTA** de dieciséis (16) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Ahora bien, la Sala Plena estima indispensable dejar constancia de que la determinación e individualización de esta sanción no corresponde a una reacción automática, ni a una respuesta meramente formal frente a la configuración del cargo, sino al resultado de un ejercicio de ponderación, adelantado con el máximo cuidado, rigor y responsabilidad institucional.

En ese sentido, la Sala actuó con estricta sujeción a los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionatoria en el marco de la autorregulación, en particular, legalidad, tipicidad, debido proceso, congruencia, razonabilidad y proporcionalidad, además del criterio de efecto disuasorio, de forma que la sanción sea idónea para reprochar el incumplimiento, prevenir su reiteración y reafirmar el estándar de integridad exigible a los participantes del MCP, sin exceder lo estrictamente necesario para la protección del mercado.

Así mismo, la Sala Plena resalta que la función disciplinaria de la Cámara Disciplinaria no se agota en la verificación de responsabilidad y en la protección de los derechos del investigado, que claramente constituyen un eje ineludible de validez de la actuación, sino que se proyecta, de manera simultánea, sobre la protección de un bien institucional esencial: la confianza pública en los mercados administrados por la Bolsa.

En efecto, corresponde a la Cámara Disciplinaria velar por la transparencia, la integridad y el correcto funcionamiento del escenario de la Bolsa, de modo que las entidades estatales, los intermediarios, los oferentes y los demás participantes cuenten con condiciones de acceso y permanencia claras, verificables y acordes con las exigencias propias de la contratación pública que se canaliza a través del MCP.

Por ello, el deber de abstenerse de participar cuando existe una causal de inhabilidad para contratar con el Estado, no puede entenderse como una formalidad prescindible, sino como una regla de conducta esencial que garantiza la credibilidad del MCP, escenario autorizado por la Ley 1150 de 2007 para las adquisiciones de las entidades estatales, bajo la modalidad de selección abreviada, y la transparencia del mercado administrado por la Bolsa.

En esa línea, la Sala Plena advierte que la respuesta sancionatoria en este extremo cumple también una función de reafirmación institucional: preservar la coherencia del marco normativo del MCP y asegurar



que el mercado no se convierta —ni siquiera por omisión— en un canal que permita relativizar restricciones legales de orden público, como lo son las inhabilidades para contratar con el Estado.

Admitir la concurrencia o permanencia de un participante en el MCP bajo una condición jurídica incompatible con la contratación estatal, sin consecuencias disciplinarias, debilitaría el mensaje regulatorio de integridad del mercado, incrementaría el riesgo reputacional y operativo para la Bolsa y afectaría, de manera particularmente sensible, la confianza de las entidades públicas y de los demás agentes que acuden al mecanismo confiando en que la administración del mercado opera con controles eficaces de elegibilidad.

De igual manera, la Sala reitera y deja constancia de que la modificación del sentido del fallo en segunda instancia no responde a un ejercicio oficioso ni a un cambio inesperado del marco de decisión. Por el contrario, su competencia en este extremo como se indicó en el respectivo acápite, se activa estrictamente por virtud del recurso de apelación interpuesto por el Área de Seguimiento contra la exoneración del segundo cargo. En consecuencia, la decisión se adopta dentro del marco del agravio planteado, con motivación suficiente y con pleno respeto del contradictorio, sin que resulte aplicable la prohibición de *non reformatio in pejus*, en tanto no se trata de un escenario de impugnación exclusiva por parte de la disciplinada.

Finalmente, la Sala Plena reitera que la sanción definida se soporta en una valoración integral de los criterios de graduación aplicables: (i) la calificación de la conducta como GRAVE, por aplicación de la cláusula residual del numeral 4.2.4.8 del Documento de Política Disciplinaria; (ii) la concurrencia de la circunstancia agravante prevista en el numeral 6.2.1.7, relativa a la gravedad de los hechos y de la infracción; y (iii) la necesidad de que la respuesta disciplinaria sea proporcional, razonable y disuasoria, evitando tanto la ineficacia sancionatoria, que podría incentivar el incumplimiento, como la severidad excesiva incompatible con un juicio ponderado.

Con ello, la Sala cumple su deber de proteger simultáneamente los derechos de la comisionista y la integridad del mercado, asegurando que el MCP opere bajo parámetros reforzados de transparencia, elegibilidad y confianza pública.

En mérito de todo lo expuesto, la Sala Plena de la Cámara Disciplinaria,

7. Resuelve

Primero: Confirmar la sanción impuesta por la Sala de Decisión para el Cargo Primero consistente en el **"INCUMPLIMIENTO AL DEBER DE INFORMAR INMEDIATAMENTE A LA BOLSA QUE HABÍA SIDO DECLARADA FISCALMENTE RESPONSABLE POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL QUINDÍO, POR CUANTO ERA UN CAMBIO EN LA INFORMACIÓN Y/O DOCUMENTACIÓN APORTADA PARA OBTENER LA PREHABILITACIÓN EN LAS RUEDAS DE SELECCIÓN"**



Segundo: Revocar parcialmente la Resolución No. 511 del 25 de septiembre de 2025, únicamente en lo relativo al segundo cargo y, en consecuencia, revocar la exoneración allí dispuesta frente al "INCUMPLIMIENTO POR NO ABSTENERSE DE PARTICIPAR EN EL MCP ESTANDO INHABILITADA PARA CONTRATAR CON EL ESTADO".

Tercero: En consecuencia, modificar el numeral Primero de la Resolución No. 511 del 25 de septiembre de 2025, cuyo texto definitivo quedará así:

"Sancionar disciplinariamente a la sociedad comisionista Correagro S.A., identificada con el NIT 805000867-9, en su calidad de miembro de la Bolsa Mercantil de Colombia S.A., con la sanción de MULTA de TREINTA Y DOS (32) salarios mínimos legales mensuales, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución. Para efectos de liquidar la sanción correspondiente, se considerarán los 16 smmlv de la sanción del primer cargo con base en el smmlv de 2025 por tratarse de la confirmación del fallo proferido durante esa anualidad y, los 16 smmlv de la sanción del segundo cargo con base en el smmlv del presente año 2026 por ser esta la fecha de imposición de la sanción."

Cuarto: Notificar a la sociedad comisionista de Bolsa Correagro S.A. y a la Jefe del Área de Seguimiento del contenido de la presente Resolución, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Funcionamiento y Operación de la BMC Bolsa Mercantil de Colombia S.A., advirtiéndoles que contra la presente Resolución no procede recurso alguno.

Quinto: En firme la presente Resolución, comuníquese a la Superintendencia Financiera de Colombia y al área de Comunicaciones de la Bolsa el contenido de la misma, para su correspondiente publicación.

Dada en Bogotá, D.C., a los veintiséis (26) días del mes de enero de 2026.

Notifíquese y cúmplase,

ÁLVARO ARANGO GUTIÉRREZ
Presidente

GLORIA LUCÍA CABELES CARO
Secretaria