

**BMC Bolsa Mercantil de Colombia S.A.
Sala de Decisión de la Cámara Disciplinaria**

**Resolución No. 511
(25 de septiembre de 2025)**

Por medio de la cual se decide una investigación disciplinaria

La Sala de Decisión de la Cámara Disciplinaria de BMC Bolsa Mercantil de Colombia S.A., en adelante, "Bolsa", en ejercicio de las facultades que le confieren la Ley 964 de 2005, el Decreto 2555 de 2010, los Estatutos y el Reglamento de Funcionamiento y Operación de la Bolsa, en adelante, el "Reglamento", decide una investigación disciplinaria, previas las siguientes consideraciones.

1. Antecedentes

- 1.1. El 9 de mayo de 2025, la Jefe del Área de Seguimiento de la Bolsa radicó ante la Secretaría de la Cámara Disciplinaria vía correo electrónico el pliego de cargos elevado en contra de la investigada Correagro S.A.
- 1.2. El 12 de mayo de 2025, la Secretaría de la Cámara notificó del pliego de cargos a la investigada y le corrió traslado por un término de quince (15) días hábiles, es decir hasta el 3 de junio de 2025, para que realizara los pronunciamientos que estimara pertinentes.
- 1.3. De acuerdo con el artículo 2.3.1.1 del Reglamento y en desarrollo de la metodología establecida en el Reglamento Interno de la Cámara Disciplinaria, la Secretaría de ésta procedió a conformar la Sala de Decisión que conoció del caso, la cual fue integrada por los doctores Fabio Humar Jaramillo, Jorge Armando Corredor Higuera y Rodrigo Espinosa Palacios.
- 1.4. Mediante correo electrónico del 21 de mayo de 2025, el Representante Legal (S) de la investigada solicitó prórroga al término inicialmente concedido para dar respuesta al pliego de cargos.
- 1.5. El 22 de mayo de 2025, la Secretaría le concedió a la investigada el término máximo de prórroga que corresponde a diez (10) días adicionales al plazo establecido previamente, esto es, hasta el 17 de junio de 2025.
- 1.6. El día 16 de junio de 2025, el apoderado de la investigada radicó oportunamente ante la Secretaría de la Cámara Disciplinaria la respuesta al pliego de cargos, por lo que la Secretaría procedió a convocar la respectiva Sala de Decisión.
- 1.7. En sesión No. 760 del 24 de julio de 2025, la Sala de Decisión designó como su presidente al doctor Jorge Armando Corredor Higuera, avocó el conocimiento del caso y procedió a estudiar los hechos

y los argumentos presentados en los descargos por la investigada, para pronunciarse sobre la prueba solicitada¹, de conformidad con lo establecido por el artículo 2.5.2.2.5. del Reglamento.

- 1.8. Así las cosas, mediante Resolución No. 510 de 2025 del 24 de julio de 2025, la Sala de Decisión decidió: (i) Tener como pruebas las documentales existentes en el expediente, (ii) Decretar la prueba testimonial solicitada por la investigada frente al Dr. DF, quien se desempeñaba en el cargo de Director Administrativo de la investigada para la época de los hechos y, (iii) Decretar de oficio el testimonio de la Vicepresidente de Operaciones de la Bolsa.
- 1.9. De conformidad con lo establecido por el artículo 2.5.2.2.9. del Reglamento, los días 16 y 18 de septiembre de 2025, en sesiones 767 y 768 respectivamente, se practicaron las pruebas decretadas mediante la referida Resolución No. 510 del 24 de julio de 2025.
- 1.10. Finalmente, el 25 de septiembre de 2025, en sesión 769, la Sala de Decisión, presidida por el Dr. Jorge Armando Corredor Higuera, estudió el pliego de cargos, así como las pruebas obrantes en el expediente junto con las recaudadas, y procedió a aprobar por unanimidad el presente fallo.

2. Competencia de la Cámara Disciplinaria

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1 del Reglamento de la Bolsa, 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...”, situación que se evidencia en el presente caso.

En desarrollo de la mencionada facultad, la Sala de Decisión de la Cámara Disciplinaria procede a pronunciarse sobre el caso objeto de la presente investigación, advirtiendo la inexistencia de vicios procesales que pudieran anular la decisión.

3. Síntesis del pliego de cargos

El pliego de cargos presentado por la Jefe del Área de Seguimiento describe los hechos objeto de investigación, e incluye una evaluación de las explicaciones presentadas, de las pruebas recaudadas y los demás elementos exigidos por el Reglamento, detallando las conductas endilgadas a la investigada, como se relacionan a continuación.

¹ La prueba solicitada por la investigada consistió en: Decretar el testimonio del Dr. DF, quien se desempeñaba como Director Administrativo de la investigada para la época de los hechos, para que rindiera testimonio sobre los hechos objeto de investigación.

El pliego formula dos cargos como consecuencia de la comisión de unas conductas que en criterio del Área de Seguimiento deben ser sancionadas por la Cámara Disciplinaria, por ser violatorias de disposiciones legales y reglamentarias, a saber:

3.1. 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 del Quindío, por cuanto era un cambio en la información y/o documentación aportada para obtener la prehabilitación en las ruedas de selección.

De conformidad con lo señalado en el pliego de cargos, señala el Área de Seguimiento que, conoció del fallo del 18 de diciembre de 2024, emitido por la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental Colegiada del Quindío, dentro de un proceso verbal de única instancia, mediante el cual se declaró entre otros, la responsabilidad fiscal de la investigada.

Agrega que, obra en el acervo probatorio, el auto del 3 de marzo de 2025, mediante el cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la investigada, confirmando la decisión del fallo.

Con tal actuación, quedó en firme la declaratoria de responsabilidad fiscal de la comisionista, decisión notificada el 6 de marzo de 2025 a través de la dirección de notificación electrónica tal como se ilustra a continuación:



Bajo este entendido es claro para el Área de Seguimiento que, desde el 7 de marzo de 2025, le era exigible a la investigada la obligación de informar inmediatamente a la Bolsa que se había presentado un cambio en la información y/o documentación aportada para obtener la prehabilitación trimestral en las ruedas de selección del MCP.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido por el artículo 3.1.2.5.4.3. de la Circular Única de la Bolsa, que resulta de obligada observancia para todas las sociedades comisionistas miembros de la Bolsa, desde el momento de su ingreso a la Bolsa con el carácter de miembro y durante su existencia y operación.

Ello por cuanto, la declaratoria como responsable fiscalmente a la investigada le generaba una inhabilidad de contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo, de acuerdo con el párrafo primero del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, según el cual: *"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. (...)".*

Por lo anterior, se expresa en el pliego que dicha inhabilidad de la investigada generó que la información y documentación entregada por ésta para obtener la prehabilitación a efectos de participar en las ruedas de selección del trimestre de enero a marzo de 2025, presentara un cambio sustancial en la misma, que debía ser informado inmediatamente a la Bolsa, pues, en teoría, el hecho de ser declarada responsable fiscalmente la inhabilitaba para contratar con el Estado y afectaba su calidad de prehabilitada para participar en las ruedas de selección, que, como se sabe, tienen por fin celebrar un contrato de comisión con las Entidades Públicas.

Empero lo anterior, la investigada informó a la Bolsa de ello sólo hasta el 20 de marzo de 2025, aun cuando en la comunicación del 7 de abril de 2025 reconoce que la decisión en firme le fue notificada el 6 de marzo de 2025, tal y como se señala: *"(...) Como fundamento de las actuaciones adelantadas por ... S.A. desde el 6 de marzo de 2025, a saber, día en que fuimos notificados del fallo con responsabilidad fiscal proferido por la Gerencia Departamental Colegiada del Quindío, (...)".*

Por lo manifestado, es claro para el Área de Seguimiento que la Sociedad Comisionista no informó inmediatamente a la Bolsa que se presentó un cambio en la información y/o documentación entregada para la prehabilitación del trimestre de enero a marzo de 2025. Lo anterior, se reitera, como consecuencia del fallo de responsabilidad fiscal de la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental Colegiada del Quindío, el cual debía ser informado inmediatamente a la Bolsa, de conformidad con el párrafo primero del artículo 3.1.2.5.4.3. de la Circular Única de la BMC, y no 12 días después, el 20 de marzo de 2025, como en efecto ocurrió.

Ahora bien, considera el Área que da a entender la investigada en el escrito del 7 de abril de 2025 que sólo a partir de la inscripción en los registros fiscales de la Contraloría la inhabilidad empezaba a producir efectos; en sus palabras, el 27 de marzo de 2025. Sobre el particular, destaca que el cargo se formula con fundamento en el hecho de haber omitido la obligación de informar inmediatamente a la Bolsa que se había presentado un cambio en la información y/o documentación aportada para obtener la prehabilitación trimestral en las ruedas de selección del MCP, lo cual, de cara a la consecuencia de haber sido declarada responsable fiscalmente, situaba a la investigada en la inhabilidad que para contratar con el Estado consagra el párrafo primero del citado artículo 42 de la Ley 1952.

Consecuentemente, manifiesta el Área de Seguimiento, que en aparte alguno de esa norma se supedita el surgimiento de la mencionada inhabilidad, en cabeza de quien ha sido declarado responsable fiscal, a la publicación que de tal inhabilidad hagan las entidades de control con el fin de dar a conocer 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. En el mismo sentido, considera que tampoco el registro de la sanción en la División de Registro y Control y Correspondencia de la Procuraduría General de la Nación es constitutivo de la señalada inhabilidad, tal y como lo dispone el artículo 238 de la Ley 1952 de 2019. De ahí que el certificado de antecedentes de la investigada, en congruencia con lo antes mencionado, registra la inhabilidad fiscal para la comisionista desde el 7 de marzo de 2025 y hasta el 6 de marzo de 2030. Veamos:


CERTIFICADO DE ANTECEDENTES


Registra DEL 27 de marzo del 2025

LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, en cumplimiento de las funciones de Registro de Sanciones e Inhabilidades, registra las siguientes antecedentes:

INABILIDADES FISCALES

Inhabilidad	Fecha Inicio	Fecha Fin
INABILIDAD PARA CONTRATAR CON EL ESTADO LEY 1952 DE 2019 ART. 42 (FIRME)	07/03/2025	06/03/2030
INABILIDAD PARA DESEMPEÑAR CARGOS PÚBLICOS LEY 1952 DE 2019 ART. 43 (FIRME)	07/03/2025	06/03/2030

Indicaciones

Indicaciones	Autoridad	Fecha Provisión	Fecha Ejecución
PRIMAVERA	SECRETARÍA DEPARTAMENTAL COLEGIO DEL SAHUMERO	08/03/2024	07/03/2025

ADVERTENCIA: La certificación de antecedentes contiene los antecedentes de las sanciones e inhabilidades que se encuentran vigentes. Cuando se trate de sanciones o inhabilidades que se deriven de los recursos institucionales con el fin de dar a conocer los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, en firme y ejecutoriado, se registrará en el registro. Anterior al acuerdo de las sanciones y/o de los artículos 238 Ley 1952 de 2019.

NOTA: El certificado de antecedentes disciplinarios es el documento que contiene los antecedentes e inhabilidades generados por sanciones penales, disciplinarias, inhabilidades que se deriven de los recursos institucionales con el fin de dar a conocer los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, en firme y ejecutoriado, se registrará en el registro. Anterior al acuerdo de las sanciones y/o de los artículos 238 Ley 1952 de 2019.

NOTA: Este certificado tiene efectos para acceder al sector público, en los términos que establece la Constitución Política y la ley particular o demás disposiciones vigentes. El Sistema GPN registra como antecedentes solamente los sanciones con efectos ejecutorios emitidos por las autoridades nacionales competentes. En caso de nombramiento o exoneración de contratos con el Estado, en cumplimiento de la ley, deberá ser informado de antecedentes del agente en la página web: <https://www.procuraduria.gov.co/registra/certificado-antecedentes.aspx>

Así las cosas, reitera el pliego, que no es cierta la argumentación que propone la investigada cuando señala que sólo hasta el 27 de marzo de 2025 inició la respectiva inhabilidad. En ese orden de ideas, para el Área, es claro que la comisionista no informó inmediatamente a la Bolsa sobre la inhabilidad para contratar con el Estado, información que afectaba la prehabilitación trimestral obtenida para participar en las ruedas de selección. Por esta razón, considera procedente la formulación del cargo por la violación de las normas que se relacionan a continuación.

3.1.2. Normas infringidas.

- 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.

- Artículo 2.4.1.1. del Reglamento².
- Artículo 3.1.2.5.4.3. de la Circular Única de la Bolsa³.

3.2. Segundo cargo: Incumplimiento por no abstenerse de participar en el MCP estando inhabilitada para contratar con el Estado.

Continúa el pliego estableciendo que, para este cargo en particular, en lo que se refiere a la participación de las sociedades comisionistas en el MCP, el artículo 3.6.1.3., numeral 2.1., de Reglamento de la Bolsa consagra lo siguiente: *"Parámetros objetivos de participación de las sociedades comisionistas miembros y sus clientes. Podrán participar en el MCP las sociedades comisionistas miembros y sus clientes que cumplan con lo dispuesto en el presente Título y en particular con lo siguiente: (...) 2. Tratándose de sociedades comisionistas miembros 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 (...)".*

De la anterior normatividad, extrae el Área de Seguimiento que, para participar en el MCP y, especialmente, para celebrar operaciones por cuenta de una Entidad Estatal, se impone a las sociedades comisionistas el deber de cumplir ciertos requisitos, siendo uno de estos, el no encontrarse en ninguna causal de inhabilidad para celebrar el contrato de comisión con la Entidad Estatal. No obstante, resalta que, la investigada, a pesar de tener pleno conocimiento de que había sido declarada fiscalmente responsable a través del fallo del 18 de diciembre de 2024, confirmado por el auto del 3 de marzo de 2025, debidamente notificado el 6 de marzo del mismo año, y, por tanto, encontrándose inhabilitada para contratar con el Estado desde el 7 de marzo del año corriente, participó en cinco (5) ruedas de selección en el MCP, habiéndosele incluso adjudicado tres (3) negociaciones de estas como sociedad comisionista compradora.

² Artículo 2.4.1.1. del Reglamento. "Conductas objeto de investigación y sanción. Además de las conductas previstas en las normas, reglamentos y demás disposiciones aplicables a las sociedades comisionistas miembros, a las personas naturales vinculadas a estas y a los mercados administrados, serán objeto de investigación y sanción las siguientes conductas: (...) "1. No atender, dentro de los términos establecidos, los requerimientos que formulen las áreas u órganos de dirección, control, operación, supervisión y disciplina de la Bolsa, o incumplir los deberes de información previstos en las disposiciones aplicables. (...) "22. Incumplir cualquier otra norma, reglamento o disposición aplicable a los mercados administrados o a las personas sometidas al régimen de autorregulación."

³ Artículo 3.1.2.5.4.3. de la Circular Única de la Bolsa. "Prehabilitación para participar en Ruedas de Selección. Previo a la manifestación de interés de participar en la Rueda de Selección a que hace referencia el artículo 3.1.2.5.4.5. de la presente Circular, las sociedades comisionistas interesadas deberán solicitar trimestralmente a la Bolsa la prehabilitación para participar en las Ruedas de Selección que se realicen durante dicho periodo. (...) Parágrafo primero. La prehabilitación para participar en las Ruedas de Selección se encontrará vigente desde el día en que fue otorgada y hasta el tercer día hábil del mes correspondiente al siguiente trimestre. Durante este periodo de vigencia, la sociedad comisionista pre habilitada tendrá la obligación de informar inmediatamente a la Bolsa cualquier cambio en la información o documentación que haya aportado para obtener la prehabilitación, y en cualquier caso con anterioridad a su participación en una Rueda de Selección. (...)".

En efecto, se evidenció en la comunicación del 1º de abril de 2025 que posterior al 7 de marzo de 2025, fecha desde la cual en criterio del Área, la investigada se encontraba inhabilitada para contratar con el Estado, fue seleccionada como comisionista compradora, en las siguientes tres (3) negociaciones:

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

De tal manera que, ante las publicaciones de manifestación de interés informadas por la Bolsa en los Boletines Informativos i) Del 7 de marzo de 2025, para el proceso de adquisición de "SECOS 1 Y SECOS 2"; ii) Del 21 de marzo de 2025, para el proceso de adquisición de "Motocicletas", y iii) Del 25 de marzo de 2025, para el proceso de adquisición de "servicio de vigilancia", la investigada participó, a criterio del Área, deliberadamente en el MCP, siendo seleccionada en las tres (3) negociaciones enunciadas como sociedad comisionista compradora, cuando estaba inhabilitada para celebrar el contrato de comisión con las mencionadas entidades.

Ahora bien, también resalta el pliego que la investigada afectó al mercado al no abstenerse de participar en las precitadas negociaciones en el MCP, a pesar de estar inhabilitada para celebrar contratos con Entidades Estatales, ocasionando, en consecuencia, que cada una de las negociaciones donde fue seleccionada como compradora se tuvieran que "readjudicar" nuevamente a otras sociedades comisionistas, tal y como se puso de presente en el Boletín Informativo del 4 de abril de 2025.

En ese orden de ideas, concluye el Área que a pesar de estar incurso en una inhabilitación para contratar con el Estado, la investigada participó en tres (3) negociaciones del MCP, quedando seleccionada como sociedad comisionista compradora. Por esta razón, eleva cargos por la violación de las normas que se relacionan a continuación.

3.2.1. Normas infringidas.

- Artículo 3.6.1.3., numeral 2.1., del Reglamento de la Bolsa⁴.

⁴ Artículo 3.6.1.3., numeral 2.1., del Reglamento de la Bolsa. "Parámetros objetivos de participación de las sociedades comisionistas miembros y sus clientes. Podrán participar en el MCP las sociedades comisionistas miembros y sus clientes que cumplan con lo dispuesto en el presente Título y en particular con lo siguiente: (...) 2. Tratándose de sociedades comisionistas miembros que pretendan celebrar operaciones por cuenta de una Entidad Estatal: 2.1. No encontrarse incurso en ninguna causal de inhabilitación o incompatibilidad de las previstas en la Constitución, las leyes y la regulación, para celebrar el contrato de comisión con la Entidad Estatal respectiva (...)".

- Artículo 42 de la Ley 1952 de 2019⁵.

4. Síntesis de la Defensa

Mediante escrito radicado en la Secretaría de la Cámara Disciplinaria vía correo electrónico el 16 de junio de 2025, el apoderado de la investigada presentó oportunamente los descargos al pliego elevado en su contra, con los siguientes argumentos:

Inicia la defensa efectuando un breve resumen de las imputaciones efectuadas por el Área de Seguimiento en el pliego institucional elevado para ambos cargos y, seguidamente, manifiesta que se cometió una flagrante equivocación en la formulación de los mismos, lo que en su criterio, sería jurídicamente inviable para que pueda terminar en una sanción en contra de la comisionista por los motivos que se proceden a exponer a continuación:

4.1. Frente a los supuestos yerros sustantivos del pliego de cargos.

Frente a este punto en particular, trae a colación la investigada los principios establecidos en el Reglamento, “Artículo 2.5.2.1.1. Principios. El proceso disciplinario se debe adelantar con apego al debido proceso y se regirá por los principios de economía, celeridad, igualdad, imparcialidad, contradicción y doble instancia. Artículo 2.5.2.1.2. Debido proceso. En materia sancionatoria disciplinaria se deben observar los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in ídem. Ninguna persona sometida al régimen de autorregulación podrá ser sancionada sin haber sido antes procesada, de acuerdo con las normas contenidas en el presente Reglamento, en virtud de norma preexistente a la ocurrencia de los hechos, y con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.”

Así las cosas, insiste en que en el ámbito del derecho disciplinario, el principio de legalidad constituye una garantía fundamental para los sujetos sometidos a control. Este principio implica que ninguna conducta puede ser sancionada si no ha sido previamente definida como falta en una norma jurídica vigente, de manera clara y precisa. La legalidad, entonces, impide la arbitrariedad y establece un marco de seguridad jurídica tanto para los operadores disciplinarios como para los destinatarios del poder sancionador del Estado.

En consonancia con lo anterior, expresa que, vinculado estrechamente a la legalidad se encuentra el principio de tipicidad, que exige que la conducta imputada se ajuste exactamente a una descripción normativa previamente establecida como falta disciplinaria. En virtud de este principio, señala que el órgano disciplinario no puede aplicar por analogía normas sancionatorias, ni extender artificialmente los supuestos de hecho previstos en las disposiciones que rigen la materia disciplinaria. Insiste en que la

⁵ Artículo 42 de la Ley 1952 de 2019. “Otras inhabilidades (...) 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. (...)”

interpretación de las normas disciplinarias debe ser, por tanto, restrictiva o estricta, como garantía del debido proceso.

Trae a colación, que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han sido reiterativos en señalar que, por tratarse de un poder sancionador, el derecho disciplinario no puede aplicarse como un sistema abierto de valores, sino como un conjunto de normas tipificadas y predefinidas.

4.2. A la investigada no le es aplicable lo dispuesto en el artículo 42 de la ley 1952 de 2019.

Al respecto se menciona que, el régimen de inhabilidades en Colombia tiene como finalidad proteger principios esenciales de la función pública, como la transparencia y la imparcialidad. Sin embargo, en tanto implica una restricción al ejercicio de derechos el poder celebrar un contrato con el Estado, su aplicación estaría sujeta a límites claros, entre ellos la necesidad de una interpretación restrictiva de sus disposiciones.

Continúa indicando que, dichos principios tienen plena aplicación en el marco reglamentario privado, por disposición jurisprudencial y, en el presente caso, por el propio Reglamento. En armonía con lo anterior, señala que, la Corte Constitucional ha sostenido de forma reiterada que las inhabilidades no pueden ser aplicadas más allá de lo expresamente previsto en la ley. Ello responde al hecho de que las inhabilidades, al impedir el acceso a cargos públicos o la posibilidad de contratar con el Estado -como en el presente caso-, constituyen una excepción al principio general de libertad para participar en la vida pública, y por lo tanto deben ser aplicadas de forma estricta, sin extensiones analógicas ni interpretaciones amplificadas, pues las desconfigurarían y se podrían presentar eventos de imparcialidad en su aplicación. Desde esta perspectiva, cualquier duda sobre la configuración de una inhabilidad, en su criterio, debe resolverse a favor de la investigada.

En ese orden de ideas, reitera que no es admisible, por tanto, derivar consecuencias disciplinarias de disposiciones que no describan con claridad y precisión el supuesto de hecho. La doctrina constitucional colombiana insiste, además, en que las inhabilidades deben ser interpretadas de conformidad con los principios del Estado Social de Derecho, lo que significa que su aplicación debe ser razonable, proporcional y fundada exclusivamente en las normas. Insiste en que las autoridades disciplinarias no pueden crear inhabilidades por vía interpretativa, ni presumir su existencia a partir de valoraciones subjetivas.

A partir de lo indicado, la defensa analiza el artículo 42 de la ley 1952 de 2019, norma sobre la que se estructuran los dos cargos que se elevan y que contiene inhabilidades para desempeñar un cargo público, así:

*"ARTÍCULO 42. Otras inhabilidades. También constituyen inhabilidades **para desempeñar cargos públicos**, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes: (...) 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. Si pasados cinco años desde la ejecutoria de la providencia,*

quien haya sido declarado responsable fiscalmente no hubiere pagado la suma establecida en el fallo ni hubiere sido excluido del boletín de responsables fiscales, continuará siendo inhábil por cinco años si la cuantía, al momento de la declaración de responsabilidad fiscal, fuere superior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por dos años si la cuantía fuere superior a 50 sin exceder de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por un año si la cuantía fuere superior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes sin exceder de 50, y por tres meses la cuantía fuere igual o inferior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes."

Para la investigada, la norma anterior se enmarca en un especial supuesto sustantivo: "desempeñar cargos públicos". Sobre esa figura, y no sobre otra, considera se enmarca la inhabilidad del artículo 42 del Código Disciplinario. E insiste en que, tan es cierto, que el artículo 25 de la misma Ley 1952 establece lo siguiente frente a los sujetos disciplinables a los que aplica:

"ARTÍCULO 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria. Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código."

Al efecto, señala que la investigada no suscribió ningún contrato para acceder a un cargo público, ni contrato alguno con el Estado mientras estuvo reportada en el Boletín de responsables fiscales, y para demostrarlo es preciso analizar qué se entiende por cargo público, concluyendo que el cargo público es una figura jurídica con implicaciones directas en el régimen de responsabilidades del Estado. Su existencia requiere una base legal expresa, su ejercicio está sujeto al cumplimiento de fines estatales y su titular debe actuar bajo los principios que rigen la función pública. Esta claridad, la considera esencial para proteger el orden jurídico y evitar interpretaciones extensivas que afecten derechos fundamentales o la seguridad jurídica.

Ahora, en el ámbito de aplicación de la referida Ley 1952, frente a particulares se establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan."

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso."

Así, de conformidad con la norma transcrita señala la defensa que el régimen disciplinario es aplicable a ciertos particulares que, de manera excepcional, se encuentren en circunstancias que justifican su sometimiento a esta jurisdicción sancionadora, contempla como sujetos disciplinables a aquellos

particulares que ejerzan funciones públicas, gestionen recursos públicos -en términos de la Ley 610 de 2000-, cumplan labores de interventoría o supervisión en contratos estatales, o actúen como auxiliares de la justicia pero no resulta procedente extender esta calidad disciplinable a las comisionistas que participan en esquemas de compras públicas, como el Mecanismo de Compras Públicas (MCP) dispuesto por la Bolsa.

Colige que una comisionista de Bolsa no ejerce función pública en los términos definidos por la ley y la jurisprudencia, ya que dicha función, implica el desarrollo de potestades o prerrogativas propias del Estado que le son delegadas al particular mediante acto legal, administrativo, convenio o contrato. En el caso de las sociedades comisionistas que actúan en el MCP, su actividad consiste en intermediar operaciones entre oferentes y demandantes -muchas veces entidades estatales-, a través de contratos de comisión mercantil.

En ese orden de ideas, su actuación se enmarca dentro del derecho privado y responde a una lógica comercial, sin que medie en su actuar autoridad estatal o capacidad para ejercer función pública. Por ello, es claro en su criterio, que la relación que establecen con el Estado es negocial y contractual, no pública ni subordinada al cumplimiento de fines estatales de forma directa. Asimismo, las comisionistas no gestionan recursos públicos en los términos exigidos por el artículo 70 de la Ley 1952 o el artículo 3° de la ley 610 de 2000, ya que administrar recursos públicos requiere tener facultad para recaudar, custodiar, liquidar o disponer de dineros -capacidad decisoria frente a éstos- que forman parte del presupuesto de las entidades estatales, o que se destinan por ley para fines específicos con control estatal.

En conclusión, precisa que una comisionista de bolsa no se encuentra dentro de los sujetos particulares disciplinables señalados en el artículo 70 de la Ley 1952 de 2019, ya que no ejerce funciones públicas, no administra recursos del Estado, no realiza interventoría de contratos y no actúa como auxiliar de la justicia.

Su papel en el contexto de compras públicas es el de intermediaria comercial, lo cual no la convierte, en modo alguno, en destinataria del régimen disciplinario previsto para quienes sí cumplen funciones públicas o manejan recursos estatales. Del mismo modo, si no es sujeto disciplinable en los términos del referido artículo, considera que no le es aplicable lo dispuesto en el artículo 42 de esa norma, artículo sobre el que se estructuran erróneamente los dos cargos que se elevan.

4.3. Nom Bis In Idem. Los yerros del pliego de cargos dan lugar al archivo de la investigación y el Reglamento no contiene la posibilidad de modificar el pliego.

Frente al particular reitera que la investigada no es sujeto disciplinable conforme al artículo 70 de la Ley 1952 de 2019, tampoco le es aplicable el artículo 42 de la misma ley, y que ninguna de las disposiciones contenidas en el Código General Disciplinario resulta procedente, del mismo modo en que no son aplicables a la Bolsa ni a otras comisionistas.

Sumado a lo anterior, pone de presente la investigada, que el pliego de cargos tiene una deficiencia normativa insalvable que debe conducir al archivo del proceso que actualmente se analiza. Lo anterior por cuanto el Reglamento en sus artículos 2.5.2.2.1. a 2.5.2.2.17., no establece la posibilidad de reformar el

pliego de cargos. De suerte que, en su parecer, 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 investigados. Ello, conforme a la jurisprudencia que desarrolla el principio *non bis in idem*, según el cual una persona no puede ser investigada dos veces por los mismos hechos.

4.4. El boletín de responsables fiscales es un documento de libre acceso al público y no es preciso informarlo. La disposición que se cita no contempla un plazo para informar, que igualmente se hizo por la investigada.

Al respecto advierte que, de conformidad con el principio de publicidad, que rige el acceso a la información en el ámbito administrativo y disciplinario, el Boletín de Responsables Fiscales emitido por la Contraloría General de la República es un documento de carácter público y de libre consulta por parte de cualquier persona natural o jurídica. Su contenido es accesible a través de los canales oficiales del Estado, y se encuentra destinado a garantizar la transparencia en la gestión pública, en especial frente a procesos de contratación estatal.

Por tal razón, considera la defensa, que no es exigible que se efectúe traslado o notificación individual del boletín a terceros, ni que se activen mecanismos formales de comunicación entre las autoridades regulatorias internas y los particulares que puedan verse relacionados con la información allí contenida. No obstante, y a pesar de que no estaba reglamentariamente obligada a ello, manifiesta que la comisionista actuó con diligencia y comunicó de manera expresa su situación ante la Bolsa, informando que había sido incluida en dicho boletín.

Aún más relevante, le resulta el hecho de que durante el tiempo en que estuvo reportada, la sociedad no celebró ningún contrato estatal, es decir, no participó en actos jurídicos que pudieran configurar una violación efectiva del régimen de inhabilidades. Considera que no solo cumplió con un estándar ético de autorregulación y transparencia, sino que evitó que se perfeccionara una relación jurídica en contravía de la normatividad aplicable, incluso cuando la inhabilidad era consecuencia de un fallo que se considera, además, ilegal y desproporcionado. Adicionalmente, destaca que el artículo de la Circular Única de la Bolsa que se invoca como presuntamente vulnerado, no contiene una disposición que establezca un término específico o interregno de tiempo para dar aviso de la existencia de una inhabilidad sobreviniente y que, en ese sentido, la ausencia de un parámetro normativo-temporalmente- objetivo implicaría que cualquier análisis disciplinario en este punto quedaría sujeto a un elevado grado de discrecionalidad por parte del juzgador, lo cual conllevaría un riesgo latente de valoración arbitraria, en contravía de los principios de tipicidad y legalidad estricta que rigen el derecho sancionatorio.

Por el contrario, expresa que la norma que realmente regula la consecuencia jurídica del fallo con responsabilidad fiscal de cara a la celebración de contratos - de cualquier tipo - con el Estado es el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, que consigna la inhabilidad para contratar con el Estado frente a todo aquel que sea incluido en el boletín de responsables fiscales a cargo de la Contraloría General de la Nación.

Aún más, opina que no se configuró perjuicio alguno al interés público mediante la celebración de un contrato estatal mientras estuvo vigente la ilegal inhabilidad, ya que, a falta de una norma que fije plazos concretos, y existiendo evidencia de que la empresa actuó de manera preventiva, no resultaría jurídicamente razonable ni proporcional atribuirle responsabilidad disciplinaria. En conclusión, insiste la investigada en que cumplió con los deberes de información de manera oportuna y se abstuvo de contratar con el Estado mientras duró el registro en el boletín de responsables fiscales.

4.5. La responsabilidad fiscal es de carácter reparatorio, no sancionatorio. Por ello, con el pago se elimina cualquier inhabilidad.

Reitera la defensa, que la exposición del pliego de cargos desconoce la naturaleza reparatoria y administrativa del proceso de responsabilidad fiscal. Manifiesta que, aunque el proceso tenga implicaciones patrimoniales severas, no se le puede confundir con un juicio penal o disciplinario. En ese sentido, argumenta que la responsabilidad fiscal debe entenderse como una herramienta jurídica al servicio del control y protección del patrimonio público, no como un instrumento punitivo ya que su esencia es restaurativa.

Por otra parte, recalca que no se detiene el pliego de cargos a ver los hechos en su real magnitud: una obligación patrimonial que fue cancelada y que mientras estuvo vigente, la empresa NO suscribió contrato con el Estado. Es decir, no considera que incurrió en la inhabilidad dispuesta en el inciso tercero del artículo 60 de la ley 610 de 2000 por cuanto avisó de la inhabilidad antes de suscribir los contratos y utilizó los mecanismos dispuestos por la Bolsa para ello.

4.6 Frente a las supuestas deficiencias sustanciales del pliego frente al elemento subjetivo de la responsabilidad disciplinaria. No hay calificación frente a la ilicitud sustancial y el grado de culpabilidad que se atribuye a la investigada.

Manifiesta la defensa que la responsabilidad disciplinaria no es objetiva y que, no obstante, el Reglamento no dispone expresamente cuál es la estructura dogmática de la responsabilidad disciplinaria, sí hace referencia al debido proceso. Considera tiene plena cabida el principio de proscripción de la responsabilidad objetiva como garantía del debido proceso en materia disciplinaria y que se deben demostrar los elementos de ésta: tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad. Indica que esa carga demostrativa se encuentra en cabeza del Área de Seguimiento conforme el artículo 2.5.1.3. del Reglamento y por ello no puede omitirse en el pliego una calificación de la ilicitud sustancial y de la culpabilidad.

Consecuentemente, establece que, frente al primer cargo, no hay mención alguna de ilicitud sustancial o culpabilidad y que, se centra básicamente en describir la posible tipicidad de la conducta, más no señala los demás elementos de la responsabilidad disciplinaria. En lo tocante al segundo cargo, de nuevo, considera que no hay claridad alguna frente a la ilicitud sustancial o el título de culpabilidad. No obstante, a diferencia del primer cargo, indica que hay indicios en la argumentación relativos a la culpabilidad.

Por ello, reitera que dicha omisión, constituye una falla estructural del pliego, pues priva a la investigada de conocer con claridad cuál es el juicio de antijuridicidad y culpabilidad que se le formula, impidiendo así el ejercicio efectivo de su derecho de defensa, ya que, considera, que no se puede responder o controvertir una imputación (pliego de cargos) que no ha sido formulada con claridad.

En suma de lo anterior, pone de presente que el Área de Seguimiento afirma que la investigada “participó deliberadamente” en varias ruedas de selección pese a tener conocimiento de la existencia del fallo con responsabilidad fiscal, insinuando así la existencia de dolo. No obstante, considera que dicha afirmación es puramente enunciativa y no se sustenta en un desarrollo claro de los elementos que configuran el dolo, como lo son el conocimiento efectivo de la ilicitud de la conducta y la voluntad libre y consciente de contravenir la norma. Y que, afirmar que hubo una participación “deliberada” no equivale a demostrar la existencia del dolo. Por otra parte, en lo relativo a la ilicitud sustancial del segundo cargo, el señalamiento de que la participación “afectó al mercado” carece de todo desarrollo técnico y probatorio, tomando en consideración que el pliego simplemente afirma que hubo una afectación derivada de la necesidad de readjudicar las negociaciones en las que la sociedad fue seleccionada, sin explicar en qué consistió dicha afectación, a quién perjudicó o cuál fue el impacto concreto sobre la Bolsa o sobre la eficiencia del mercado.

4.7. En el presente caso no se configuran las faltas alegadas.

Establece que no puede predicarse tipicidad en el comportamiento atribuido a la comisionista en el primer cargo formulado, pues no se configura una infracción objetiva al deber de información que dé lugar a reproche disciplinario y su consecuente sanción en el marco de las normas autorregulatorias de la Bolsa.

El fundamento fáctico y normativo del cargo parte de la premisa de que la comisionista no informó de manera oportuna la existencia del fallo con responsabilidad fiscal. Sin embargo, en su criterio, los hechos demuestran lo contrario, ya que informó el 20 de marzo de 2025 la existencia del fallo, antes de que tuviera conocimiento de su inclusión en el Boletín de Responsables Fiscales, la cual ocurrió apenas el 27 de marzo del mismo año. Es decir, se anticipó al registro en el boletín e insiste en que cumplió con su deber de informar cualquier cambio relevante en su situación jurídica. Esta actuación, en su parecer, desvirtúa cualquier acusación basada en un incumplimiento del deber de comunicación inmediata, pues los hechos muestran que el aviso se dio sin dilaciones injustificadas.

Además, expresa que la norma que realmente regula la consecuencia jurídica del fallo con responsabilidad fiscal es el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, el cual dispone que la inhabilidad para contratar con el Estado solo se configura cuando existe un registro en firme en el Boletín de Responsables Fiscales. En este caso, insiste en que no suscribió ningún contrato estatal durante el tiempo en que estuvo reportada, ni después del registro, por ello, concluye que fue diligente al notificar a la Bolsa su situación. Por tanto, desde el punto de vista legal y fáctico, menciona que nunca se materializó la conducta prohibida que daría lugar a sanción disciplinaria: suscripción de un contrato con el Estado encontrándose en el boletín de responsables fiscales, con lo cual no habría tipicidad que sustente el cargo formulado.

Igualmente, hace referencia a que la interpretación de las disposiciones invocadas como vulneradas, especialmente el artículo 3.1.2.5.4.3. de la Circular Única de la Bolsa, no pueden hacerse de manera aislada ni en contra del principio de tipicidad. Si bien el párrafo primero establece que durante la vigencia de la prehabilitación la Sociedad Comisionista debe informar “inmediatamente” cualquier cambio en la información aportada, dicha exigencia no establece un intervalo de tiempo concreto, ni determina cuáles son las consecuencias jurídicas de un supuesto retardo. En ese sentido, indica que el término “inmediatamente” es lingüísticamente ambiguo y jurídicamente indeterminado temporalmente, lo cual dejaría un amplio margen de discrecionalidad al operador que puede resultar incompatible con el principio de legalidad propia del derecho sancionatorio.

En definitiva, el análisis normativo y fáctico de la conducta atribuida, le permite concluir, que no se configura el tipo disciplinario en el que se pretende sustentar el primer cargo y que cumplió con su deber de informar antes de que existiera un registro oficial en el Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República, no suscribió contratos en ese período, y el marco normativo invocado es, en el mejor de los casos, es indeterminado en cuanto a plazos y consecuencias.

Por otra parte, insiste en que no puede afirmarse que en el comportamiento de la comisionista haya existido ilicitud sustancial, elemento esencial del juicio de responsabilidad disciplinaria, pues no se verificó afectación alguna a los bienes jurídicos protegidos por la normativa aplicable al régimen de autorregulación de la Bolsa. El concepto de ilicitud sustancial, tal como lo ha desarrollado la jurisprudencia constitucional y disciplinaria, exige que la conducta no solo infrinja una norma, sino que vulnere de forma real, efectiva y demostrable los principios y fines de la norma, bien sea en términos de función pública o del interés general (artículo 60 de la ley 610 de 2000) o del funcionamiento de la Bolsa -en términos de la autorregulación de ésta-.

Señala que, en línea con lo anterior, con la readjudicación de los tres contratos la única persona que perdió fue la comisionista al no poder ejecutarlos. Muy por el contrario, en lo que tiene que ver con la Bolsa, alega que lo que muestran los hechos es que el sistema de controles internos de la Bolsa funcionó correctamente y fue complementado por su supuesta conducta diligente, al informar oportunamente la existencia del registro en el Boletín. A partir de ese momento, la sociedad no participó en nuevas ruedas de selección ni suscribió contrato estatal alguno, particularmente con esto último se evitó cualquier materialización del riesgo regulatorio o afectación al proceso contractual. La Bolsa, por su parte, si bien tenía la obligación de revisar siempre las habilitaciones, mantuvo su capacidad de supervisión sin interferencia ni perjuicio dado al pronto aviso del registro en el boletín.

En suma, la ilicitud sustancial, como elemento estructural de la responsabilidad disciplinaria, en su punto de vista, estaría completamente ausente en este caso, pues no se produjo afectación alguna a la Bolsa, a los participantes del MCP, ni al interés general. Los sistemas de control internos funcionaron, la empresa cumplió con sus deberes materiales, no hubo contratos celebrados durante la vigencia del registro en el boletín, y los hechos fueron gestionados con oportunidad y transparencia.

Para complementar, y frente a la culpabilidad, como elemento estructural de la responsabilidad disciplinaria, manifiesta la investigada que exige la demostración de un grado de reprochabilidad en la conducta atribuida, es decir, que el sujeto investigado haya actuado con dolo o culpa grave, bajo condiciones que permitan predicar que pudo y debió actuar de forma distinta e insiste en que, en su caso, no solo no se acredita esta exigencia, sino que los hechos demuestran todo lo contrario: la empresa obró con la diligencia debida, adoptó medidas preventivas, se asesoró legalmente y actuó conforme al estándar de cuidado exigible en una situación jurídica compleja y dinámica. No hay en su comportamiento indicios mínimos de intencionalidad, descuido, negligencia o indiferencia frente a las obligaciones que le imponía el marco normativo de la Bolsa. Desde el momento en que fue notificada del fallo con responsabilidad fiscal, insiste en que la comisionista tenía asesoría jurídica externa especializada, lo que demostraría que su intención fue actuar de manera correcta, informada y conforme a derecho.

En línea con lo expuesto, recalca que lejos de ocultar o ignorar el contenido del fallo, la investigada 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. En lugar de aferrarse a su prehabilitación, a las adjudicaciones obtenidas o a los contratos que ya venía ejecutando, decidió voluntariamente ceder los contratos en los que había resultado seleccionada en el marco del MCP, y además cedió 16 contratos en ejecución, pese a que con el pago del fallo podía haber rehabilitado su capacidad contractual y mantener la operación de éstos. Recuerda que, la responsabilidad fiscal es de naturaleza reparatoria, y que el pago de daño elimina cualquier inhabilidad derivada de éste. Concluye mencionando que estas acciones, ejecutadas de forma voluntaria y preventiva, descartan de manera categórica cualquier hipótesis de dolo, entendiendo este como la actuación deliberada con conocimiento de la ilicitud de la conducta y voluntad de incumplir una norma.

Por ende, opina que estas acciones, ejecutadas de forma voluntaria y preventiva, descartan de manera categórica cualquier hipótesis de dolo, entendiendo este como la actuación deliberada con conocimiento de la ilicitud de la conducta y voluntad de incumplir una norma. Tal cual, y sin evidencia, advierte lo señala el auto de cargos y que, si hubiera tenido el propósito de burlar el régimen aplicable, habría continuado con la ejecución de los contratos ya adjudicados o se habría abstenido de informar a la Bolsa sobre el registro en el boletín, máxime cuando ya estaba en proceso de pago del fallo fiscal. Sin embargo, alega que actuó de forma opuesta: renunció a los beneficios adjudicados, cedió todos sus contratos en curso y suspendió su participación en nuevos procesos, incluso cuando no existía un fallo en firme o una exigencia específica que lo obligara a ello. Esta conducta, objetiva y documentada, la considera incompatible con la idea de reprochabilidad disciplinaria.

Por todo lo anterior, concluye que el cargo formulado carece de fundamento y no satisface los requisitos constitucionales y legales, que se recogen en el Reglamento, para continuar con un proceso sancionatorio válido.

Ahora bien, frente al segundo cargo, reitera los argumentos del primer cargo en cuanto a que no se configura tipicidad disciplinaria alguna, pues la conducta atribuida no encaja objetivamente en la norma

invocada como presuntamente vulnerada, que la comisionista ya había informado sobre el fallo y, con plena diligencia, después de conocer el registro en el boletín, cesó toda participación en el MCP y no suscribió ningún contrato estatal, que no se materializó la condición prohibitiva que el Reglamento exige para activar la limitación normativa. Además de que no se materializó la inhabilidad para contratar con el Estado en los términos del artículo 60 de la Ley 610 de 2000.

Señaló que la supuesta infracción se sustenta en una condición jurídica (la inhabilidad) que aún no se encontraba operativa al momento de la participación en las ruedas, es decir, el registro en el boletín. En consecuencia, considera que el comportamiento atribuido quedaría por fuera del tipo reglamentario, lo que impide jurídicamente estructurar la responsabilidad disciplinaria bajo el principio de tipicidad estricta.

De ese mismo modo, expresa que tampoco podría afirmarse que exista ilicitud sustancial, ya que la conducta desplegada en su criterio, no produjo afectación alguna a los fines de la Bolsa, a los principios que rigen los mercados públicos ni al interés general y que, lejos de haber generado una distorsión, fraude o ventaja indebida, remarca que la actuación de la empresa fue oportuna, transparente y preventiva.

Por lo tanto, advierte que no hubo impacto institucional ni mercado afectado, lo que en teoría, impediría configurar un juicio de antijuridicidad sustancial, que la sola necesidad de una "readjudicación" no constituye una afectación al mercado y por ende, hace notar la supuesta ilicitud sustancial, cuando la situación fue gestionada dentro de los canales previstos por la autorregulación y, en su punto de vista, no derivó en perjuicios demostrables.

En este contexto, advierte que la ausencia de un daño concreto y la existencia de controles eficaces excluyen por completo la posibilidad de predicar antijuridicidad sustancial y, expresa que el pliego de cargos presume que la sociedad actuó deliberadamente desconociendo el Reglamento y que, la enunciación de esa presunción de dolo comporta un punto de reputación sustancial -y de honra, porque la tienen las personas jurídicas a través de sus socios y trabajadores- que no puede aceptarse de ninguna manera.

En lo que respecta a la culpabilidad, y específicamente al elemento del dolo, establece que resulta improcedente atribuir responsabilidad disciplinaria, ya que considera que en ningún momento se acreditó que la sociedad hubiera actuado con conocimiento y voluntad de infringir la norma. Señala que la imputación de una conducta dolosa requeriría algo más que la existencia de una actuación objetiva; exige una demostración clara de que el sujeto conocía la ilicitud de su actuar y quiso, a pesar de ello, persistir en la contravención de la norma, lo cual no ocurre en el presente caso.

Por todo lo manifestado, solicita la defensa que se archive el proceso objeto de análisis.

5. Consideraciones de la Sala

5.1. 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 del Quindío, por cuanto era un cambio en la información y/o documentación aportada para obtener la prehabilitación en las ruedas de selección.

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 cuando señala:

"Prehabilitación para participar en Ruedas de Selección. Previo a la manifestación de interés de participar en la Rueda de Selección a que hace referencia el artículo 3.1.2.5.4.5. de la presente Circular, las sociedades comisionistas interesadas deberán solicitar trimestralmente a la Bolsa la prehabilitación para participar en las Ruedas de Selección que se realicen durante dicho periodo. (...) Parágrafo primero. La prehabilitación para participar en las Ruedas de Selección se encontrará vigente desde el día en que fue otorgada y hasta el tercer día hábil del mes correspondiente al siguiente trimestre. Durante este periodo de vigencia, la sociedad comisionista pre habilitada tendrá la obligación de informar inmediatamente a la Bolsa cualquier cambio en la información o documentación que haya aportado para obtener la prehabilitación, y en cualquier caso con anterioridad a su participación en una Rueda de Selección. (...)" (Negritas de la Sala)

Lo anterior, por cuanto obra en el material probatorio allegado al expediente: 1) que el fallo emitido por la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental Colegiada del Quindío, el 18 de diciembre de 2024, dentro del proceso verbal de única instancia, declaró la responsabilidad fiscal de la investigada, y 2) que el auto del 3 de marzo de 2025, resolvió el recurso de reposición interpuesto por la sociedad comisionista el 3 de enero de 2025 y confirmó la decisión adoptada, notificándola a su buzón electrónico correspondiente el 6 de marzo de 2025.

No obstante, la Sala observa que sólo hasta el 20 de marzo de 2025, la investigada le comunicó a la Bolsa dicha decisión y así lo reconoce la propia defensa en su escrito de descargos al afirmar que, "lejos de ocultar o ignorar el contenido del fallo (...) 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".

Así y en aras de brindar mayor claridad, se presenta una tabla que expone la secuencia cronológica de los hechos. Veamos:

18/12/2024	Fallo declara responsabilidad fiscal
3/3/2025	Confirma la decisión
6/03/2025	Se notifica la decisión al buzón de la investigada
20/03/2025	La investigada le informa a la Bolsa la decisión

Del análisis efectuado, se observa con total claridad que existió un lapso de 14 días, esto es, entre el 6 de marzo de 2025 cuando se produjo la notificación del fallo y el 20 del mismo mes y año cuando la investigada informó de la situación a la Bolsa, lo cual, para todos los efectos, es incompatible con el sentido normativo que reza “inmediatamente”, cuya naturaleza excluye diferimientos que vacíen el mandato de su contenido preventivo y oportuno.

En ese orden de ideas, para la Sala, es claro que el sentido normativo de “inmediatamente”, exige un estándar que, cuando menos, evidencie una actuación en un plazo razonable, oportuno y sin dilaciones injustificadas, atendidas las circunstancias del caso y la finalidad preventiva del deber impuesto por el artículo 3.1.2.5.4.3. de la Circular Única de la Bolsa.

En consonancia con lo anterior, se insiste en que la inmediatez debe entenderse no como un término de caducidad, sino como un criterio de razonabilidad temporal, que demanda reacción pronta cuando el hecho es cierto y conocido por el obligado, así, cualquier demora injustificada (14 días) quebraría totalmente la naturaleza de ese presupuesto normativo.

Por ende, y muy en contravía de lo alegado por la defensa, la Sala entiende que, para este caso en particular, la obligación de informar, no nació con ocasión de la inscripción en el Boletín de Responsables Fiscales el 27 de marzo de 2025, cómo erróneamente lo considera la investigada, sino con la ejecutoria notificada del fallo de Responsabilidad Fiscal del 6 de marzo del mismo año, ello por tratarse de un hecho objetivo que modificó la situación inicialmente declarada en el mes de enero de 2025 para la prehabilitación y en tal medida le impedía participar en las negociaciones del MCP con posterioridad a dicha notificación.

Adicionalmente, considera la Sala que, el tantas veces mencionado Boletín de Responsables Fiscales, previsto en el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, es un instrumento de publicidad y para efectos frente a la contratación estatal, pero no suspende ni aplaza el deber autónomo e independiente previsto en el Reglamento de informar inmediatamente a la Bolsa sobre algún cambio que afecte la idoneidad de la información reportada. Por ello, no tiene cabida desde ningún punto de vista el argumento de la investigada al intentar convertir esa obligación a su cargo, en una carga de verificación oficiosa para la Bolsa, que desnaturalice el deber normativo.

Tampoco resulta admisible el argumento según el cual, la naturaleza reparatoria de la responsabilidad fiscal neutraliza el incumplimiento. Lo anterior, por cuanto aun siendo de vocación resarcitoria, la ejecutoria del fallo donde se declaró responsable fiscalmente a la investigada, altera la información base de la prehabilitación y activa el deber de aviso que, en los mercados autorregulados, tutela bienes fundamentales como la integridad, la transparencia y la confianza, y cuya infracción, no exige en ninguna medida, acreditar un perjuicio económico, pues se configuró por la mera tardanza, que impidió a la Bolsa adoptar con oportunidad decisiones sobre la continuidad, suspensión o ajustes en la prehabilitación.

Consecuentemente, tampoco evidencia esta Sala alguna ambigüedad invalorable en el término “inmediatamente”, al considerar que el tipo reglamentario es claro y específico -*informar inmediatamente*

cualquier cambio, y en todo caso antes de participar, y su finalidad preventiva delimita su alcance, es decir, exige reacción pronta de la notificación del hecho que altera la prehabilitación, lo cual, como quedó demostrado, sucedió 14 días después de la notificación del fallo.

Al efecto valga mencionar que conforme el criterio de interpretación de la ley previsto en el artículo 28 del Código Civil, a menos que el legislador haya previsto otra cosa, las palabras se entienden en su sentido natural y obvio, y conforme con el Diccionario de la RAE, el adverbio *inmediatamente* está definido como: *"Al instante o en el momento inmediato. De manera inmediata, sin interposición de otros elementos."* De igual forma se menciona en el mismo diccionario como sinónimos de *Inmediatamente*: *"rápidamente, enseguida, urgentemente, al tiro, ya, ipso facto."*⁶

Por lo mencionado, carece de todo sustento la afirmación de la defensa en cuanto a que no existía un término para informar o peor aún que pueda considerarse que 14 días es un término comprendido dentro del significado del vocablo "inmediatamente"

Finalmente, aun si en gracia de discusión se debatiera el alcance del artículo 60 de la Ley 610 del 2000, ello no releva en ninguna medida el deber reglamentario que le asistía a la investigada de informar inmediatamente el hecho sobreviniente que alteró su prehabilitación. En ese orden de ideas, la claridad del verbo rector y su finalidad preventiva que no es otra que la de garantizar que la Bolsa adopte decisiones oportunas sobre continuidad o ajuste de la prehabilitación, como ya se mencionó anteriormente, descartaría la supuesta indeterminación alegada.

Por otra parte, y frente a las supuestas deficiencias sustanciales del pliego frente al elemento subjetivo de la responsabilidad disciplinaria y la ausencia de calificación frente a la ilicitud sustancial y el grado de culpabilidad que se atribuye, esta Sala se permite compartir, como punto de partida, que efectivamente la responsabilidad disciplinaria no resulta de carácter objetivo y exige la verificación de tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad. Sin embargo, de ello no se desprende que el pliego de cargos deba contener un desarrollo dogmático exhaustivo de todos los elementos, como pretende la defensa.

Al respecto, vale la pena precisar que, la finalidad del pliego no es otra que la de clarificar la imputación, delimitar hechos y las normas presuntamente vulneradas, dejando a la etapa probatoria y al fallo, la tarea de valorar y concluir sobre la presencia o no de antijuridicidad sustancial y culpabilidad. Por ello, sobra advertir, que exigir que un pliego de cargos se convierta en una sentencia anticipada sobre la totalidad de los elementos, desnaturalizaría su función y acabaría con el contenido el debate probatorio que en esta instancia se desarrolla.

⁶ <https://dle.rae.es/inmediatamente?m=form>

No obstante, para el caso concreto es decir, el primer cargo, la Sala observa que el pliego sí individualiza el hecho (omitir el aviso inmediato del cambio que afectó la prehabilitación), la fuente normativa (art. 3.1.2.5.4.3 de la CUB y art. 2.4.1.1 del Reglamento), y el nexo (el hecho sobreviniente, ejecutoria y notificación del fallo de responsabilidad fiscal, que modificó la información habilitante y activó la carga en cabeza de la investigada, de informar inmediatamente.

Tampoco prospera para esta Sala, la crítica relativa a la falta de culpabilidad, entendiendo que la misma no se presume, más sin embargo, se observan hechos objetivos que sí robustecen, al menos, la culpa de la investigada al conocer ejecutoria del fallo y su notificación desde el 6 de marzo de 2025, y que, aún así, demoró 14 días en comunicar un cambio crítico para su habilitación, pese a tratarse de un profesional del mercado, sometido al deber de diligencia que le asiste en un mercado autorregulado.

La defensa, además, reconoce la comunicación mediante la cual dio aviso el 20 de marzo, lo que descarta una imposibilidad material y, en este contexto, la Sala no requeriría que el pliego contenga una tesis definitiva de dolo; bastaría con la acusación provisional sustentada en hechos que permitan atribuir reproche subjetivo y abrir debate probatorio, el cual ya quedó surtido y valorado en el presente análisis.

Por lo demás, la defensa confunde la exigencia de claridad con un estándar de hiperindividualización impropio de la fase de imputación.

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.

Por lo manifestado, para la Sala, la tesis de archivo por “falta del pliego” carece de asidero.

En conclusión, se colige que el deber de información es preventivo y se tutela por sí mismo como sucedió; la tardanza privó a la Bolsa de decidir oportunamente sobre la prehabilitación y las posteriores readjudicaciones mostraron una reacción del sistema, no la inexistencia de la falta y mucho menos la connivencia con la misma.

Por ello, en complemento de este punto, considera la Sala fundamental traer a colación lo manifestado por la Vicepresidente de Operaciones de la Bolsa, quien en desarrollo de la diligencia de práctica de pruebas⁷, destacó:

[REDACTED]

Entonces digamos que el tema fue bastante, digamos, fue bastante fuerte para la Bolsa porque cada entidad no sabía realmente qué hacer, no tenía una información clara y pues clara digamos de cómo proceder.

E incluso pues digamos que la parte operativa y la infraestructura de (la investigada), pues tenía algunos inconvenientes, porque el operador que era el que había operado durante varios años, había cambiado de Sociedad Comisionista, que era el que conocía realmente de fondo todas las operaciones entonces, pues esto implicó un posible riesgo reputacional y un alto volumen de temas operativos y toma de decisiones de la Bolsa que incluso la misma Superintendencia hoy está validando de cara a la misma Bolsa Mercantil.

(...)

Buena, vuelvo y retomo un poco el tema, pues al ser la firma comisionista que a esa fecha tenía el mayor número de operaciones vigentes, con 49 puntas compradoras, 132 operaciones vigentes, pues digamos que fue como un tema reputacional. De hecho, algunas operaciones que venían o que se iban a empezar a estructurar se pararon y no se hicieron constantemente, digamos, como que de cara la Bolsa la información la pedían, incluso por la Bolsa, porque no, no tenían como una respuesta rápida de (la investigada), como le cuento, había una transición en (la investigada), entiendo que de temas como operativos y de funcionarios, entonces eso pues les generó un poco más de operación, entonces pues este tema, las definiciones de empezar a mirar operación por operación para saber si el proceso de compensación se hacía, muchas entidades públicas lo que no querían era ni siquiera girar recursos para la instrucción a través de (la investigada). Entonces empezamos a recibir las instrucciones de manera directa de las entidades públicas.

(...)

Entonces de alguna manera el Reglamento que establece que es a través de la firma (que deben actuar ante la Bolsa) las entidades, pues digamos que no, no tenían la confianza. En algunos procesos que se tenía que hacer la cesión, pues no era fácil de cara a digamos, a las comisiones y

⁷ Diligencia de práctica de pruebas, 18 de septiembre de 2025, Sesión 768.

a temas particulares que otras firmas la recibieran, entonces el proceso se demoraba un poquito y pues todos los temas de sesión, pues igual eran objeto de validación de la Bolsa para aprobar. Entonces nos tocó también hacer como ajustes de cara a los sistemas para validar cómo se hacía, como el proceso de cambio de firma comisionista y pues los constantes informes, reportes, requerimientos y revisiones de la Superintendencia Financiera, pues eso también tuvo un impacto en la bolsa.”

De la transcripción de dicha declaración, se desprende que la comunicación tardía de la investigada afectó la confianza en el mecanismo, obstaculizó una reacción temprana y obligó a la Bolsa a desplegar medidas extraordinarias (readjudicaciones, cesiones, ajustes operativos etc.), todo lo cual confirma las consecuencias de la omisión informativa -incluso un posible riesgo reputacional-, lo cual difiere totalmente de lo señalado por la defensa, cuando afirma “con la readjudicación de los tres contratos la única persona que perdió fue la comisionista al no poder ejecutarlos”, pues quedó acreditado que el impacto trascendió el ámbito patrimonial de la comisionista, afectó la seguridad y eficiencia del proceso, y comprometió la confianza de los participantes en el mercado, que, como bien conoce la investigada, son bienes fundamentales para el escenario de negociación proporcionado por la Bolsa.

Bajo ese entendido, tampoco procede erigir la buena fe o la asesoría jurídica como eximentes de responsabilidad, al contrario, se considerarían factores valorables como atenuantes, pero no sustituyen en ninguna medida el cumplimiento oportuno de un deber exigible y preciso centrado en la inmediatez del aviso, cuya omisión ocasionó un impacto sistémico para la Bolsa.

Consecuentemente, frente al punto de culpabilidad, no se exige probar dolo, simplemente baste con mencionar que aparece debidamente en el plenario que consta un hecho notificado y un lapso de 14 días sin comunicación en cabeza de un operador profesional con medios ordinarios para informar.

Así las cosas, resulta de absoluta claridad para la Sala demostrada al menos, una omisión en el deber exigible a la investigada, sin que se acredite error invencible o imposibilidad material. En conclusión, no hay norma ambigua ni quiebre del debido proceso: hay un deber claro, un hecho sobreviniente y una tardanza injustificada. La supuesta ausencia de contratos y las medidas posteriores, no enervan la tipicidad, no excluyen la ilicitud sustancial y no desvirtúan la culpabilidad exigible.

Ahora bien, resulta de la mayor importancia señalar que el propio testigo cuya declaración fue solicitada por la defensa, durante la diligencia de práctica de pruebas⁸, afirmó que la investigada “mantuvo comunicación permanente” y que la Bolsa “conocía” la situación (refiriéndose a la confirmación del fallo con posterioridad al 6 de marzo de 2025) cuando manifestó:

“De todo. Sí, claro, como de lo que ya mencioné, está la comunicación formal del día 20 de marzo, pero digamos que adicionalmente están comunicaciones, pero antes que se hacía, que tenía don

⁸ Diligencia de práctica de pruebas, del 16 de septiembre de 2025, Sesión 767.

XXX con la Bolsa y otras que son de las cuales yo puedo dar cuenta que eran informándole a la Bolsa cuando nosotros celebramos el, pues se suscribió el acuerdo con la previsora (...)

Ah, bueno, discúlpeme hay algo súper importante, nosotros desarrollamos reuniones presenciales en la Bolsa en donde viajó don xxx, viajé yo realmente también habían reuniones virtuales, pero fruto de esas de esas reuniones pues existió como un debate acerca de cómo enfrentar este proceso, pues ya una vez se había confirmado el fallo, entonces otra de las decisiones, pues que se presentaron ahí por parte de la gerencia fue contratar los servicios de otro abogado que pues, realmente usted, doctor Daniel, entonces se hizo otra evaluación, muy juiciosa, acerca de pues de contratar a un profesional experto que pudiera ya en este caso demandar el fallo que pues ya era una de las previsiones que había hecho el doctor (...)" (Negritas de la Sala).

Sin embargo, y en respuesta a que se le requirió al testigo y al apoderado de la investigada en la referida diligencia aportar las pruebas de tales comunicaciones, lo cierto es que mediante correos electrónicos remitidos a la Secretaría de la Cámara Disciplinaria los días 18 y 19 de septiembre del año cursante, solo se aportó el material probatorio ya obrante en el expediente y que da cuenta de los avisos dados por parte de la investigada a la Bolsa en diciembre de 2024 y el 20 de marzo de 2025, pero no se aportó ni obra en el plenario respaldo documental de eventuales o supuestas comunicaciones surtidas entre el 6 de marzo de 2025 y el 20 de marzo de 2025. Por tanto, se concluye no aparece acreditada ni resultó comprobable la existencia de tales comunicaciones.

En consecuencia, se advierte a la disciplinada que, en esta sede disciplinaria, las alegaciones sin respaldo objetivo y verificable no bastan para desvirtuar el incumplimiento del deber de información "inmediata" que le asistía.

Finalmente y respecto de la afirmación de la investigada presente en varios apartes de sus descargos, según la cual: *"nunca se materializó la conducta prohibida que daría lugar a sanción disciplinaria: suscripción de un contrato con el Estado encontrándose en el boletín de responsables fiscales, con lo cual no habría tipicidad que sustente el cargo formulado"* no resulta procedente en la medida en que en ninguna de las imputaciones formuladas por el Área de Seguimiento se hace referencia a la suscripción de contratos. Al respecto se enfatiza que las conductas endilgadas hacen referencia a *no informar oportunamente* en el caso del cargo primero y *no abstenerse de participar en el MCP*, y no a la suscripción de un contrato con el Estado, hecho que escapa al análisis materia de la presente litis.

Por todo lo expresado, se reitera que el cargo está llamado a prosperar y que 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 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, 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."

Adicionalmente y para efectos de establecer el rango de la sanción a imponer, se observa que de acuerdo con lo manifestado por el numeral 6.2.1.8. "El peligro para la confianza del público en los mercados administrados por la Bolsa" se encuentra demostrado no solo por lo mencionado en el pliego de cargos sino por el testimonio rendido por la funcionaria de la Bolsa y cuyos respectivos apartes se transcribieron en precedencia, motivo por el cual se tomará en cuenta como una circunstancia agravante para efectos de graduar la sanción a imponer.

Lo anterior, por cuanto como se explicó en desarrollo del numeral 5.1 de la presente Resolución, 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.

5.2. Segundo cargo: Incumplimiento por no abstenerse de participar en el MCP estando inhabilitada para contratar con el Estado.

Frente al segundo cargo, la Sala observa que el cargo no está llamado a prosperar conforme al análisis que se detalla a continuación:

5.2.1. Ausencia de tipicidad.

En primer lugar, y como se indicó en el numeral 5.1 de la presente Resolución, el pliego tiene por objeto clarificar la imputación, delimitar los hechos e identificar las normas presuntamente vulneradas. De otro lado y por virtud de los artículos 2.5.2.2.4 y siguientes del Reglamento, corresponde a la Cámara Disciplinaria, en garantía del debido proceso y de la búsqueda de la verdad material, valorar integralmente el acervo probatorio, ordenar de oficio o a petición de parte las pruebas necesarias, determinar la existencia de faltas y su autoría, graduar la eventual sanción conforme a criterios de proporcionalidad y emitir un fallo motivado.

En ese sentido, esta Sala constata que el cargo formulado "Incumplimiento por no abstenerse de participar en el MCP estando inhabilitada para contratar con el Estado", se sustentó en lo dispuesto en el artículo 3.6.1.3, numeral 2.1, del Reglamento, así como en el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, cuyos supuestos corresponde a esta Corporación analizar y decidir de fondo. Veamos:

El artículo 3.6.1.3., numeral 2.1., del Reglamento de la Bolsa dispone:

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

2. Tratándose de sociedades comisionistas miembros 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 (...).

De otro lado, el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 establece:

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

(...)

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. (...).

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:"* (Negrillas de la Sala)

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.

Adicionalmente por cuanto no sobra advertir que, de la naturaleza de dicho cuerpo normativo, se desprende que 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.

En línea con lo expuesto y en armonía con los alegatos de la defensa, se advierte que la estructura del precepto gira en torno a un supuesto sustantivo específico: *"desempeñar cargos públicos"* y, tal entendimiento se robustece con lo previsto en el artículo 25 del mismo cuerpo normativo, que establece lo siguiente frente a los sujetos disciplinables de la norma.

"Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinarios los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley.

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.

Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código." (resaltado de la Sala)

Al efecto baste con mencionar que la sala comparte lo expresado por la defensa en cuanto a que:

"En Colombia, el concepto de cargo público ha sido interpretado de conformidad con el artículo 123 de la Constitución Política. Así, entiende que los cargos públicos son aquellos que ejercen los servidores públicos, quienes pueden ser miembros de corporaciones públicas, empleados o trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios. En línea con lo mencionado, expresa que estos servidores están al servicio del Estado y de la comunidad, y deben cumplir sus funciones conforme a la Constitución, la ley y los Reglamentos. Entonces, desde el punto de vista jurídico, insiste en que un cargo público es una posición creada por normativa, cuya ocupación implica el ejercicio de funciones públicas en nombre del Estado y que esta posición, debe tener una base normativa clara, es decir, no puede ser creada arbitrariamente. Además, implica el cumplimiento de actividades o responsabilidades propias de la administración pública, ya sean de carácter directivo, técnico u operativo."

Aunado a lo anterior la Sala encuentra oportuno traer a colación el principio según el cual, los cargos públicos suponen una relación directa con el Estado, cuyo titular ejerza funciones con incidencia jurídica o material en la administración pública. En esa línea, la Sala considera que no toda vinculación con el Estado equivale a ocupar un cargo público. Lo anterior, teniendo en cuenta que los contratistas estatales no son servidores públicos ni ostentan cargo público, y que aunque los particulares que ejercen funciones públicas de manera transitoria pueden quedar sujetos a ciertas reglas del régimen disciplinario, ello no significa que ocupen un cargo público en sentido estricto.

Esta corporación subraya, además, que la delimitación clara de este concepto es determinante en múltiples ámbitos (inhabilidades, incompatibilidades, controles fiscal y disciplinario, y acceso al empleo público) y que, el cargo público es una figura jurídica con efectos directos en el régimen de responsabilidades del Estado, cuya existencia exige base legal expresa, cuyo ejercicio se orienta a fines estatales, y cuyo titular debe obrar conforme a los principios que rigen la función pública.

Visto lo anterior, no puede tenerse por acreditado que un comisionista de Bolsa, en el contexto del MCP, reúna la condición de servidor público conforme al artículo 42 o que ejerza función pública alguna.

En línea con lo expuesto y más específicamente debe tenerse en cuenta que el artículo 70 de la propia Ley 1952 de 2019, establece su alcance y aplicación así:

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

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

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

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

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

Conforme a la disposición citada, la Sala estima irrazonable extender la condición de sujeto disciplinable a las sociedades comisionistas que operan en el MCP, pues su labor es estrictamente intermediaria y no comporta investidura de autoridad ni ejercicio de función pública. Por el contrario, lo que se verifica es un vínculo con el Estado de naturaleza exclusivamente contractual, no 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.

En este sentido, la entidad pública celebra un contrato de comisión con la sociedad comisionista para que en el marco del mercado de compras públicas que se lleva a cabo en el escenario de la Bolsa, la sociedad comisionista actuando en nombre propio, pero por cuenta de la entidad, adquiera bienes y/o servicios establecidos en las correspondientes fichas técnicas.

No obstante, y aun si, en gracia de discusión, se aceptara lo contrario, ello implicaría reconocer a las comisionistas facultades de recaudo, custodia, liquidación o disposición sobre dineros que integran el presupuesto estatal o tienen destinación legal específica bajo control público, facultades que se encuentran totalmente proscritas para las sociedades comisionistas miembros de la Bolsa por expresa instrucción de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Así las cosas, a partir de la naturaleza jurídica exclusiva que ostentan las sociedades comisionistas de la Bolsa, se concluye que actúan como intermediarias mercantiles sujetas al derecho privado, sin delegación de potestades públicas, sin administración decisoria de recursos estatales y sin funciones de interventoría o supervisión, por lo tanto, se colige que no resultan destinatarias del artículo 42 invocado en el pliego de cargos. De esta manera considerando que la fuente legal llamada a integrar el elemento normativo del tipo, no cobija a la investigada, no existe adecuación típica.

Este déficit de tipicidad, no puede ser suplido mediante analogías, extensiones interpretativas o consideraciones teleológicas en perjuicio de la investigada, so pena de desconocer los principios de legalidad y de tipicidad estricta en materia sancionatoria, los cuales exigen que toda conducta sancionable se encuentre descrita de manera clara, previa y estricta por la norma aplicable y que el intérprete se abstenga de ampliar por vía hermenéutica ámbitos subjetivos u objetivos de responsabilidad que el legislador o el Reglamento no previeron de forma expresa.

En suma, la configuración normativa invocada por el pliego no resulta aplicable a la investigada dadas sus atribuciones reales y el marco jurídico de su actuación, razón por la cual no se satisface el juicio de tipicidad requerido para desvirtuar la presunción de inocencia, ni para imponer reproche disciplinario alguno.

5.2.2. Confianza legítima respecto de la participación en las ruedas celebradas con posterioridad al 20 de marzo de 2025

Por otra parte, 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.

Así lo considera esta corporación, cuando en efecto, 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. Veamos:

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

En efecto, a partir de las manifestaciones de interés divulgadas por la Bolsa en los Boletines Informativos BMI- del 21 de marzo de 2025 "Motocicletas" y BMI- del 25 de marzo de 2025 proceso de adquisición de

"servicio de vigilancia", la investigada fue seleccionada en ambas negociaciones como sociedad comisionista compradora, lo que indujo a la investigada a un estado de confianza respecto de la posibilidad de contratar.

En estas condiciones, 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. En este mismo sentido, lo puso de presente el testigo aportado por la defensa, cuando manifestó:

"Cuando se hace el reporte, el día 20 de marzo, y eso, eso sí, tiene que estar en el expediente. La comunicación que realiza no es muy clara al decir que se trata de una falla en el mecanismo de bolsa y en ese momento no se encuentra, digamos, ninguna causal que le imposibilite cumplir con sus obligaciones, etcétera, y el análisis también, o al menos la tranquilidad que tiene (la investigada) es que, habiéndole avisado a la Bolsa desde el día 18 de diciembre, cuando fue el fallo normal, e incluso ya después de una comunicación formal como sin lugar a dudas, el 20 de marzo, la Bolsa Mercantil le siguió permitiendo participar el 21, 22, 23, 24, 25 y 27 de marzo y le permitió a la Bolsa Mercantil ganarse unas elecciones el día 26 de marzo, y el día 27 de marzo.

Nosotros tuvimos una reunión con la Bolsa ... justamente sobre ese tema y la pregunta que siempre sale sobre la mesa, como un elefante blanco, es si fuera tan objetivo, por qué con la comunicación del 20 de marzo la Bolsa no hizo nada, entonces ese fue el análisis de (la investigada) y digamos que el devenir de las cosas, recordemos que esa era una situación también como de crisis, pues (la investigada) estaba siguiendo los lineamientos que ya había marcado su asesor jurídico (...)" (Negrillas de la Sala)

Sobre el particular, vale la pena traer a colación lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia T-453/18, frente al alcance de del principio de confianza legítima así:

"PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA-Alcance. *El principio de confianza legítima funciona entonces como un límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales, debe ser respetada y protegida por el juez constitucional"*

De todo lo expuesto y, a la luz del material probatorio, del marco normativo aplicable y de los principios que gobiernan la potestad sancionatoria, la Sala concluye que en el caso sub examine no se satisface el juicio de tipicidad exigido para imponer reproche disciplinario a la investigada. Ello por dos razones concurrentes:

- 1) Porque su intervención en el MCP corresponde a una actividad de intermediación regida por el derecho privado, carente de investidura de función pública o administración decisoria de recursos estatales, circunstancias que impiden subsumir su conducta en el ámbito subjetivo del artículo 42 invocado y,
- 2) Porque las actuaciones permitidas posteriores al 20 de marzo, después de haber informado sobre la confirmación del fallo generaron una expectativa objetiva de habilitación que activó el principio de confianza legítima, en virtud del cual, el administrador debe obrar con coherencia y evitar que una corrección tardía, se traduzca en una sanción al administrado que confió en las propias señales institucionales.

Con fundamento en lo anterior, la Sala exonera de responsabilidad disciplinaria a la investigada en relación con el segundo cargo, dada la falta de adecuación típica entre la conducta endilgada y la norma citada como infringida, así como por la parcial afectación de la confianza legítima.

6. Graduación de la Sanción

De acuerdo con las consideraciones expuestas a lo largo del presente escrito, encuentra la Sala que existe una vulneración de las normas legales y reglamentarias que se citan como violadas en el pliego de cargos para el primer cargo, por parte de la investigada. A su vez, y considerando que no existe eximente de responsabilidad que rompa la imputabilidad de la conducta referida, la Cámara Disciplinaria, en Sala de Decisión, frente a dicha conducta determina la sanción a imponer teniendo en cuenta para efectos de su graduación: (i) la gravedad de los hechos y la infracción; (ii) las modalidades y circunstancias de la falta, (iii) la dimensión del daño o peligro para la confianza del público en los mercados administrados por la Bolsa, (iv) así como las demás circunstancias mencionadas en la parte motiva de esta resolución, entre ellas, más no exclusivamente, los criterios previstos en el Reglamento y en el Documento de Política Disciplinaria.

De esta manera, la Sala recuerda a la investigada que la participación en los mercados bursátiles de commodities conlleva responsabilidades significativas para los profesionales habilitados en este escenario. Por lo mismo, se espera de ellos un comportamiento marcado por la seriedad, la proactividad, el profesionalismo, la diligencia e integridad, de cara a propender por la seguridad de los mismos y en procura de mantener la confianza del público en mercados que no solamente son públicos, sino que tienen por objeto la satisfacción de intereses tanto de quienes allí intervienen como de la comunidad en general. Y tal participación, ciertamente, se relaciona con el nivel de cumplimiento de las normas que regulan el escenario bursátil, el cual debe ser estricto por parte de todos los involucrados, para que efectivamente los mercados gocen de las condiciones exigidas no sólo legalmente, sino, además, necesarias para la existencia y continuidad de éstos.

Bajo tales consideraciones, haciendo una ponderación de los elementos de graduación de la sanción, teniendo en cuenta los principios de razonabilidad, proporcionalidad y de efecto disuasorio para evitar la ocurrencia de conductas similares, atendiendo la materialidad de los hechos y las circunstancias específicas de las faltas estudiadas, y considerando que, de conformidad con lo consagrado en el

Reglamento de la Bolsa, la cuantía máxima de las multas que se puede imponer a las personas jurídicas es de mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la Sala de Decisión, por unanimidad, resuelve lo siguiente:

1. Para el primer 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 QUINDÍO, POR CUANTO ERA UN CAMBIO EN LA INFORMACIÓN Y/O DOCUMENTACIÓN APORTADA PARA OBTENER LA PREHABILITACIÓN EN LAS RUEDAS DE SELECCIÓN**, imponer una sanción de **MULTA** de dieciséis (16) salarios mínimos legales mensuales vigentes, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en el numeral 5.1. de esta providencia.
2. Para el segundo cargo, consistente en el **INCUMPLIMIENTO POR NO ABSTENERSE DE PARTICIPAR EN EL MCP ESTANDO INHABILITADA PARA CONTRATAR CON EL ESTADO**, exonerar de responsabilidad a la investigada teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en el numeral 5.2. de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de la Cámara Disciplinaria de la Bolsa Mercantil de Colombia,

7. Resuelve

Primero: 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 **DIECISÉIS (16)** salarios mínimos legales mensuales vigentes, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

Segundo: Notificar a la sociedad Correagro S.A. y a la Jefe del Área de Seguimiento el contenido de la presente Resolución, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de la Bolsa, advirtiéndole que contra la presente Resolución procede el recurso de apelación ante la Sala Plena de la Cámara Disciplinaria, el cual podrá interponerse dentro de los ocho (8) días hábiles contados a partir de su notificación.

Tercero: Advertir a la sociedad Correagro S.A., de conformidad con lo señalado en el artículo 2.4.2.4 del Reglamento de Funcionamiento y Operación de la Bolsa, que: (i) la **MULTA** de **DIECISÉIS (16)** salarios mínimos legales mensuales vigentes, impuesta mediante la presente providencia, deberá ser pagada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al día en que quede en firme la Resolución, a nombre de BMC Bolsa Mercantil de Colombia S.A., en la cuenta de ahorros No. 080-14726-7 del Banco de Bogotá, mediante transferencia electrónica, consignación en efectivo o cheque de gerencia; (ii) la referida consignación deberá acreditarse ante el Departamento de Gestión de Recursos Financieros de la BMC Bolsa Mercantil de Colombia S.A., el mismo día en que se produzca; (iii) el no pago de la sanción de multa genera la suspensión automática hasta el día siguiente en que cancele el monto adeudado, y (iv) el incumplimiento de una sanción impuesta se considera como falta disciplinaria y dará lugar a la imposición de sanciones adicionales.

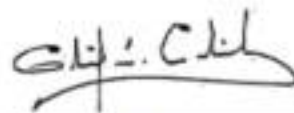
Cuarto: En firme la presente Resolución, comuníquese a la Superintendencia Financiera de Colombia y a la Secretaría General de la Bolsa el contenido de ésta, para lo de su competencia.

Dada en Bogotá, D.C., a los veinticinco (25) días del mes de septiembre de dos mil veinticinco (2025).

Notifíquese y cúmplase,



JORGE ARMANDO CORREDOR HIGUERA
Presidente



GLORIA LUCÍA CABIELES CARO
Secretaria