

**COADMINISTRACIÓN DISCIPLINARIA: UN NUEVO PODER DEL JUEZ  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**ERIKA ANDREA MEZA VELANDIA**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS SECCIONAL TUNJA  
FACULTAD DE DERECHO  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ, D.C  
2020**

# **COADMINISTRACIÓN DISCIPLINARIA: UN NUEVO PODER DEL JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Erika Meza Velandia

## **RESUMEN**

La potestad disciplinaria en Colombia está radicada en la Procuraduría General de la Nación y aquellas entidades a las cuales se les ha delegado tal competencia. Los actos administrativos expedidos por estos entes son objeto de control judicial pleno de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, dada la evolución jurisprudencial sobre la materia.

La intangibilidad relativa y deferencia especial hace parte de las potestades que tiene tanto el operador sancionatorio como el juez administrativo, cada uno hace realiza su procedimiento y se terminan las actuaciones mediante un fallo, sin embargo, el Consejo de Estado ha establecido que los actos administrativos son cosa decidida, y los fallos judiciales son cosa juzgada, por ende, los actos de la administración son objeto de control pleno e integral, según su precedente judicial.

Los fallos del Consejo de Estado en los casos de Víctor Virgilio Valle y Alonso Salazar, determinaron que hubo vulneración al debido proceso y producto de ello se adecuaron las conductas y sanciones impuestas, motivo por el cual, este trabajo de investigación, interpreta estas acciones como coadministración de la potestad disciplinaria. Lo mismo sucede cuando se declaró la nulidad de los actos administrativos en los casos de Piedad Córdoba y Gustavo Petro, como consecuencia de una nueva interpretación y valoración probatoria.

**Palabras clave:** Potestad, Disciplinario, Actos Administrativos, Cosa Juzgada.

## **ABSTRACT**

In Colombia the disciplinary authority lies with the Procuraduría General de la Nación and the entities to which such jurisdiction has been delegated. The administrative acts issued by these entities are subject to full judicial control of the administrative contentious jurisdiction, given the evolution of jurisprudence on the matter.

The relative intangibility and special deference is part of the power that both the sanctioning operator and the administrative judge have, each one carries out his procedure and the operations are finished by means of a ruling, however, the Consejo de Estado has established that the administrative acts are ‘cosa decidida’ and the judicial decisions are ‘res judicata’, therefore, the acts of the administration are subject to full and comprehensive control, according to its judicial precedent.

The ruling of the Consejo de Estado in cases as of Víctor Virgilio Valle and Alonso Salazar, determined that there was a violation of due process and as a result of this, the behaviors and sanctions imposed were adapted, which is why, this research interprets these actions as co-administrations of the disciplinary authority. The same happens when the administrative acts were declared null and void in the cases of Piedad Córdoba and Gustavo Petro, as a consequence of a new interpretation and evidentiary evaluation.

**Key words: Power, Disciplinary, Administrative Acts, Res Judicata**

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	4
CAPITULO I.....	8
De la Naturaleza de las Decisiones Disciplinarias Administrativas.....	8
1.1. Las decisiones disciplinarias administrativas, no son asimilables a una decisión judicial .	11
1.1.1 Acto Administrativo y Acto Jurisdiccional.....	11
1.1.2 Imparcialidad, autonomía e independencia al emitir las decisiones. ....	13
CAPITULO II. ....	17
Control Jurisdiccional, de las Decisiones Disciplinarias: Evolución Jurisprudencial.....	17
2.1 Intangibilidad relativa y deferencia especial.....	17
2.2 Control judicial pleno e integral.....	21
CAPÍTULO III. ....	25
El Juez Contencioso Administrativo en el Papel de Operador Disciplinario.....	25
3.1 Poderes del juez contencioso administrativo: poder autorreferente.....	25
3.2 Poderes disciplinarios del Juez Administrativo: ¿Un nuevo derecho de los Jueces?.....	29
3.2.1 Fuentes del derecho utilizados por el Juez Administrativo para sustituir o modificar sanciones disciplinarias. ....	44
3.2.2 Casos en el que el juez contencioso administrativo, sustituye y/o modifica el pliego de cargos y sanción disciplinaria.....	55
3.2.2.1 Modificación de la culpabilidad y sanción, al policía Víctor Virgilio Valle Tapia .....	55
3.2.2.2 Modificación de la calificación de la falta, culpabilidad y sanción, del exalcalde Fabio Alonso Salazar Jaramillo.....	58
3.2.2.3 Declaración de nulidad del acto administrativo sancionatorio contra Piedad Esneda Córdoba Ruíz y del acto administrativo que negó el recurso de reposición .....	61
3.2.2.4 Declaración de nulidad del acto administrativo sancionatorio contra Gustavo Francisco Petro Urrego y del acto administrativo que negó el recurso de reposición.....	65
3.3 El Juez Administrativo en ejercicio de funciones administrativas disciplinarias .....	69
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	77

## INTRODUCCIÓN

Dentro de las expresiones del Ius Puniendi del Estado, se encuentra su potestad disciplinaria, cuya titularidad está en cabeza del Estado, la cual tiene como fin salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos, lo anterior, en el marco de los principios que regulan el ejercicio de la Función Pública, contemplado en el artículo 209 de Constitución Política de Colombia de 1991 y como lo dispone el Congreso de la República (2019) en la Ley 1952 de 2019, (la vigencia de esta norma fue diferida hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), en su artículo 23 en cuanto la protección de “la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, el sujeto disciplinable ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones” en el marco de las funciones que desempeña como servidor público, y en el mismo sentido se expresa la norma vigente en materia disciplinaria, expedida por el Congreso de la República (2002) en la Ley 734 de 2002 en su artículo 22.

El Estado ha dispuesto que exista un poder disciplinario preferente en entidades como la Procuraduría General de la Nación, las Personerías Municipales y oficinas de Control Interno Disciplinario, cuya competencia es dada por mandato legal para impartir justicia mediante decisiones de carácter administrativo; se ostenta la investidura para desarrollar un Proceso Disciplinario, cuyos límites de basan en los principios y normas rectoras de la ley disciplinaria, presumiendo que al existir un procedimiento regulado, las decisiones tomadas se fundan en las normas sustanciales y procesales.

Por lo tanto, resulta notable la afectación de los derechos y garantías constitucionales y legales

a los servidores públicos, como resultado del ejercicio de esta facultad, toda vez que, al culminarse el proceso disciplinario se pueden imponer sanciones que varían entre una simple amonestación escrita, hasta la destitución e inhabilidad para el desempeño de las funciones públicas. En consideración a la naturaleza de la potestad disciplinaria y de las decisiones que ponen término al proceso disciplinario, frente a los cuales la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, han dejado claro que su connotación es eminentemente administrativa y, en coherencia con esta postura, aducen que esta clase de actos son susceptibles de control judicial ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el cual, se ha desarrollado mediante una notable evolución jurisprudencial, lo que indica que hoy día, los jueces administrativos tendrían en el marco de sus competencias, además de las judiciales, facultades para tomar decisiones de carácter disciplinario; modificación de la tipicidad de la conducta, culpabilidad, una nueva valoración probatoria y graduación de la sanción, lo que altera de manera inequívoca la razón de ser de la potestad disciplinaria que consagra la Ley 734 de 2002 vigente, y la próxima que entrará en vigencia, la Ley 1952 de 2019.

Identificar cuál es la naturaleza del control de validez, realizado en la actualidad por la jurisdicción contenciosa administrativa de las decisiones disciplinarias de los órganos de control disciplinario, permite evidenciar las falencias y vacíos propios en la aplicación del derecho disciplinario, que ha llevado a la jurisdicción contenciosa administrativa a adoptar funciones disciplinarias, que no le han sido asignadas de manera directa.

En la presente investigación, de acuerdo con el problema formulado, se implementó en el desarrollo del mismo el tipo de metodología descriptiva, atendiendo que este método permite explorar el compendio doctrinal y jurisprudencial del objeto de investigación, el cual, mediante el

método de razonamiento lógico deductivo, permitió dar respuesta al interrogante planteado.

En ese orden de ideas, este documento se desarrolla en tres capítulos, cada uno con su conclusión respectiva, que responden a los objetivos específicos planteados en esta investigación. El capítulo primero, inicia con la conceptualización de elementos entorno a la actuación disciplinaria; acto administrativo y acto jurisdiccional, a fin de identificar el por qué, el acto y/o actuación disciplinaria es susceptible de un control posterior. De igual manera se identifica la principal característica diferenciadora entre estos, que conlleva a que las decisiones en sede disciplinaria sean cosa decidida y en sede judicial cosa juzgada.

El segundo capítulo aborda el estudio de la evolución jurisprudencial del control realizado por el juez contencioso administrativo a las decisiones disciplinarias, y se identifican las tres diferentes etapas de dicha evolución. De igual manera, se realiza un estudio de los principales argumentos usados por el juez contencioso administrativo, para dar aplicación a un control pleno e integral de estas decisiones, con el cual se pretende identificar el origen y naturaleza de las competencias disciplinarias que se subroga en el marco del control de validez de las decisiones disciplinarias.

Posteriormente, en el capítulo tercero se estudia la definición de poder y se plantea la existencia del poder autorreferente o el poder de sustitución del juez administrativo, con una línea doctrinaria no tan uniforme, pero aceptado por la mayoría (vid. Galloti A.G., Henao P., Barreto M, entre otros) fundamento doctrinal de la presente investigación. Finalmente, en este mismo capítulo, se realiza el estudio de cuatro casos de gran connotación y relevancia jurídica a nivel nacional (Caso Víctor Virgilio, Fabio Salazar Jaramillo, Piedad Esneda Córdoba, Gustavo Petro) que permitió identificar la actuación disciplinaria del juez administrativo; modificación de tipicidad de conducta,

culpabilidad, interpretación y valoración probatoria y modificación de la sanción disciplinaria, y concluir que la coadministración disciplinaria es un nuevo poder del juez contencioso administrativo.



## **CAPITULO I.**

### **De la Naturaleza de las Decisiones Disciplinarias Administrativas**

El Ius Puniendi es una de las potestades más importantes del Estado, la cual consiste en el “derecho a penar o derecho a sancionar”, (Flórez, Lema & Plata 2017, p. 26), dentro de esta facultad, convergen diferentes especies como lo son, el derecho penal, el derecho contravencional, derecho correccional, así como el derecho disciplinario, siendo este último una manifestación de la potestad sancionadora del Estado.

El Estado ha investido a la administración de facultades disciplinarias, en el que se contemplan dos modalidades a saber; la disciplinaria que corresponde a la investigación y sanción de los servidores públicos que violan los deberes y las prohibiciones, y la correctiva que trata sobre las trasgresiones de los particulares a sus obligaciones o prohibiciones en materia de tránsito, financiera, fiscal, higiene, entre otros (Corte Constitucional, 1994).

Desde la Dogmática Jurídica, se establece que el derecho disciplinario es un mecanismo de auto tutela que tiene el Estado para el ejercicio de la potestad sancionatoria, buscando garantizar la correcta actividad de la administración pública, así como la efectividad en la prestación del servicio público teniendo como base el respeto y cumplimiento de los fines del Estado (Sánchez, 2014).

Pues bien, la facultad disciplinaria del Estado, resulta ser el medio para controlar la gestión de sus funciones, de conformidad con los fines que persigue la administración, esta se justifica principalmente, en la relación especial de sujeción de los servidores públicos con el Estado, en la medida que su responsabilidad se compromete en el momento de incumplir deberes u obligaciones.

Es importante señalar que el desarrollo de la presente tesis estará enfocada en los procesos disciplinarios adelantados por la potestad disciplinaria atribuida a la Procuraduría General de la Nación, Personerías y las oficinas de Control Interno Disciplinario de las diferentes entidades

estatales, y no de las decisiones emitidas por el Consejo Superior y Seccionales de la Judicatura en ejercicio de la acción disciplinaria, toda vez que, las decisiones de estas últimas, por expresa disposición legal, tienen carácter de sentencias judiciales, por lo tanto no son susceptibles de control por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Ahora bien, en lo que corresponde a la naturaleza de la facultad atribuida en materia disciplinaria a la Procuraduría General de la Nación, Personerías y oficinas de Control Disciplinario Interno de las diferentes entidades estatales, se ha establecido doctrinal y jurisprudencialmente que tienen la naturaleza de dicha potestad, como lo menciona la Corte Constitucional (1994) en la sentencia C-214 de 1994, cuyo magistrado ponente fue Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell:

*La naturaleza jurídica de dicha potestad es indudablemente administrativa, y naturalmente difiere de la que le asigna la ley al juez para imponer la pena, con motivo de un ilícito penal. La potestad administrativa sancionadora constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos.*

Así pues, se tiene que el titular competente de la función disciplinaria administrativa, emite “actos administrativos” en el que se encuentra inmersa la sanción disciplinaria, mientras que los jueces en su función jurisdiccional, profieren actos jurisdiccionales, esto es, sentencias o fallos judiciales.

De igual manera, el Consejo de Estado ha sido claro al afirmar que, las decisiones de los servidores públicos titulares de la acción disciplinaria no son asimilables a una decisión judicial, no solo partiendo de la diferencia de la naturaleza de las decisiones impartidas, (acto administrativo

/acto jurisdiccional) sino además, la carencia de atributos de independencia e imparcialidad de los actos proferidos de la función disciplinaria administrativa, situación que en palabras del Alto Tribunal, contrario sensu de los actos expedidos en ejercicio de la función jurisdiccional, emitidos por jueces unipersonales o colegiados.

Es importante acotar que la Asamblea Nacional Constituyente (1991) en la Constitución Política de Colombia en su artículo 118 establece que el Ministerio Público es ejercido por el Procurador General de la Nación; el artículo 277 en su numeral 6 dispone que la vigilancia de las conductas de los servidores públicos corresponde al Ministerio Público, ejecutando así el poder preferente disciplinario y de acuerdo al artículo 278 el Procurador General de la Nación puede imponer sanciones siempre y cuando sean motivadas y se cumplan las faltas que se indican en el numeral primero. De acuerdo al Consejo de Estado (1995) existe una potestad externa prevalente por parte del Procurador dada por la Constitución, pudiendo desplazar el conocimiento de cualquier asunto disciplinario en contra de cualquier funcionario público a aquel que avoca inicialmente la competencia, pudiendo no solo investigar sino imponer sanciones de acuerdo al ordenamiento legal.

La Procuraduría General de la Nación (2017) establece que el ejercicio del Control disciplinario del Estado está en cabeza de las oficinas especializadas de alto rango de la administración, lo que se denomina como autocontrol, pero de manera excepcional haciendo uso de la competencia preferente la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales y distritales ejercen un hetero control de acuerdo a sus competencias. De acuerdo al orden constitucional el Ministerio Público ejerce de manera especial la competencia preferente por razones de importancia, trascendencia, impacto (social, ecológico o económico) o dependiendo de la naturaleza que justifique el desplazamiento de la potestad disciplinaria interna.

## **1.1. Las decisiones disciplinarias administrativas, no son asimilables a una decisión judicial**

La configuración del sistema político colombiano ha establecido que existe una división de poderes, del cual hace parte el judicial; sumado a otros organismos del Estado que incluye a los órganos de control, siendo uno de ellos la Procuraduría General de la Nación, la cual como parte de sus funciones le corresponde el ejercicio de Ministerio Público teniendo como una de sus tareas la potestad disciplinaria. En virtud del panorama expuesto, es importante aclarar que las decisiones tomadas tanto por los agentes disciplinarios como aquellas que profieren los jueces son diferentes, dadas las facultades expresamente señaladas en la Constitución y la ley, así los jueces administrativos decidan sobre aspectos disciplinarios en un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo tanto, sus decisiones no son administrativas sino judiciales.

*1.1.1 Acto administrativo y acto jurisdiccional.* El concepto de acto administrativo, no se encuentra definido legalmente, lo que ha llevado a que dicha noción, sea objeto de estudio por diferentes autores, llevando así que exista pluralidad de definiciones que conserva en común ciertos elementos.

Entre esas definiciones, se encuentra la clásica, que define el acto administrativo como la expresión de voluntad de la administración unilateral, que crea o busca crear efectos jurídicos, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, o también “es la declaración unilateral de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos” (Fernández, 2016, p. 129). De igual manera la jurisprudencia colombiana adoptó el criterio de manifestación de voluntad de la Administración, al referirse al acto administrativo, en la cual la Corte Constitucional (1995) mediante la Sentencia C-069 de 1995 la cual dispuso:

*La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la administración y en sí mismo lleva la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz” , de igual manera dijo que el acto administrativo, constituye el modo de actuación jurídica ordinaria de la administración, y se manifiesta a través de las declaraciones unilaterales, creadoras de situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas, o subjetivas particulares y concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados .*

Referente a las decisiones disciplinarias en ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, tenemos que estos son actos administrativos, que reflejan la voluntad de la administración, pero estas decisiones deben estar sujetas a la legalidad, requisitos y formalidades especiales, como las son las etapas que determinó el Congreso de la República (2002) en la Ley 734 de 2002 en el proceso disciplinario, en el cual durante su curso existe un recaudo y valoración probatoria, en el cual se debe garantizar el debido proceso, la defensa material y técnica del investigado, de los cuales tienen conocimiento el funcionario competente en materia disciplinaria, quien debe pronunciarse sobre los presuntos hechos acaecidos, con el fin de confrontarlos con la normatividad previamente establecida. Todas estas, son situaciones que hacen parte del principio de legalidad, y en esta medida cumple las mismas obligaciones que le son exigibles a un juez, sin embargo, es pertinente establecer los alcances de la naturaleza administrativa de la función sancionadora disciplinaria de la administración, toda vez que, sus decisiones podrán ser sometidas a control judicial. Las anteriores premisas también son consagradas por la Ley 1952 de 2019.

Por otro lado, al hablar de Acto Jurisdiccional, primero conviene entender, el significado de la palabra jurisdicción, el cual deviene del latín “iuris-dicere” , que a su vez significa “derecho” (Rivadeneira, 1988) y “dictio”, que significa decir, expresar o declarar (Barbería, 2006), el cual

podría entenderse como dictar o decir en derecho, en palabras de Luqui (2005) “la función jurisdiccional está llamada a decidir, con autoridad de la ley, sobre el derecho aplicable a un litigio planteado entre sujetos, es decir, cuál es para el Estado la solución legal de un caso contencioso, y hacer efectiva esa decisión,” (Citado en López, 2014, p. 37), así mismo, Parejo Alfonso (2009), refiere que la función jurisdiccional consiste en la “función de resolución de controversias entre partes declarando el derecho aplicable en casos concretos ” (p. 59). El acto jurisdiccional, corolario de lo citado, es una representación “exterior y unilateral de la voluntad del Estado, realizada con la intención de producir consecuencias jurídicas, cuyo sentido constituye una norma individualizada, manifestación que se produce con motivo de una controversia de derecho que se somete a la decisión de aquél” (De Silva, 2004, p. 57)

La Corte Constitucional (1998) en la Sentencia C-189 de 1998, refirió las diferencias entre el acto administrativo y el acto jurisdiccional, clasificándolas principalmente en los efectos que produce y la naturaleza de los sujetos que los emite. Al referirse por sus efectos, indicó que el acto administrativo no goza de fuerza de cosa juzgada mientras que el jurisdiccional es definitivo, por lo cual éste puede ser revocado, aún si ya se encuentra ejecutoriado, mientras que el acto jurisdiccional, una vez se hayan resuelto los recursos ordinarios, y excepcionalmente los extraordinarios, es irrevocable. Por otro lado, al referirse en la diferencia en la naturaleza del sujeto que los emite, señaló que solo profiere actos judiciales, aquel funcionario que tenga las características de predeterminación, autonomía, independencia e inamovilidad, características que son propios de los jueces y que hacen apología al principio del juez natural, mientras que el funcionario administrativo carece de alguno de esos rasgos.

***1.1.2 Imparcialidad, autonomía e independencia al emitir las decisiones.*** Las diferencias que devienen del ejercicio de la función jurisdiccional con el de la función disciplinaria administrativa

se centran en la naturaleza o calidad del funcionario que emite la decisión, el cual para ser consideradas decisiones judiciales, dicho funcionario debe contar con atributos especiales, el cual Luqui (2005) señaló que se sustrae a un “tercero independiente o ajeno al conflicto” (citado en López, 2014, p. 76), que son situaciones que están presentes en todo los órganos de carácter jurisdiccional. Para Kelsen (1950) la diferencia entre la administración y la jurisdicción, se relaciona con la naturaleza de los órganos que ejecutan el derecho, la aplicación es administrativa si es desarrollada por funcionarios jerárquicamente organizados, mientras que en la judicial, los aplicadores gozan de independencia funcional. Pues bien, para que pueda existir la imparcialidad, es preciso que se revista un tercero independiente o ajeno al conflicto, ya que no habría dicha imparcialidad, si una de las partes asume el papel de juez e interesado al mismo tiempo (Citado en Corte Constitucional, 1998).

La Procuraduría General de la Nación, constitucional y legalmente, posee una naturaleza jerárquica, el cual devela relaciones de dependencia de los organismos con potestad disciplinaria, así como al facultad de dirección, control y vigilancia de las actuaciones y decisiones disciplinarias proyectadas desde la máxima autoridad entidad, desde su superior jerárquico que es el Procurador General de la Nación, hasta las Procuradurías de orden territorial, incluso en las Oficinas de Control Disciplinario. Este órgano estatal ostenta la competencia para formular políticas generales y criterios de intervención del Ministerio Público en materia disciplinaria, lo cual revela, la ausencia de autonomía e independencia de los operadores disciplinarios, tal como se predica de los jueces, constituyéndose así, una premisa más, que permite advertir el porqué de la naturaleza administrativa de las decisiones disciplinarias, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, y demás operadores disciplinarios, así como también se determina, el porqué, dichos actos son sometidos a un control de legalidad posterior, si así lo requiere la parte interesada (Presidencia de la República, 2000).

Teniendo en cuenta esos aspectos, las decisiones o actos emanados dentro del proceso disciplinario, son susceptibles a diferentes medios de control. En sede administrativa, es decir, que se interponen, tramitan y deciden de manera particular en la entidad que adelanta el proceso, son procedentes los recursos de reposición, apelación y queja, previstos por el Congreso de la República (2002) en la Ley 734 de 2002 en el capítulo III, Título V, y también por el Congreso de la República (2019) en el capítulo III, Título V de la Ley 1952 de 2019. Esta norma prevé que el medio de control conocido como “revocatoria directa” podrá ser implementado de oficio o a petición de la parte interesada, cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deban fundarse, así como cuando se con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales.

De otra parte, adicional al control realizado en sede administrativa, el Congreso de la República (2019) en el artículo 144 de la Ley 1952 de 2019, dispone la procedencia del control ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que en relación a la revocatoria directa, señala:

*La revocatoria del acto sancionatorio es procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contenciosa administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva; con todo, si se hubiere proferido sentencia, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional.*

Relacionado con las normas mencionadas, el Congreso de la República (2011) profirió La ley 1437 de 2011, denominado como Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone el control de legalidad de las decisiones disciplinarias y actos administrativos, mediante los medios de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, que procederán cuando hayan sido expedidos con transgresión de las reglas en que deberían acatarse, o falta de competencia, de forma irregular, o ignorando el derecho de audiencia



y defensa, o a través de la falsa motivación, o con desviación de poder al proferir el acto administrativo. Al realizar dicho control de legalidad, el juez contencioso administrativo, decide si declara nulo el acto disciplinario, o por lo contrario, sustituye o modifica el contenido del pliego de cargos realizado por el operador disciplinario, como consecuencia de las atribuciones que por interpretación normativa, el juez contencioso administrativo se atribuye.

En razón a la naturaleza administrativa de las decisiones disciplinarias emanadas por las Oficinas de Control Disciplinario y la Procuraduría General de la Nación, estas son susceptibles del control judicial, el cual se realiza por la jurisdicción contenciosa administrativa, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuando el directamente afectado, considera que existen ciertos presupuestos que desvirtúan la legalidad del acto administrativo o en otras palabras, la decisión disciplinaria.

En definitiva, lo abordado en este capítulo permite establecer que las decisiones administrativas tienen su asentamiento en un proceso diferente al judicial, por cuanto es la misma autoridad disciplinaria la que despliega todas las acciones de investigación, recolección de pruebas, práctica de las mismas y sanción. En el caso de la actuación judicial, puntualmente por parte de los jueces administrativos, sus decisiones se toman como parte imparcial, por ende, estas corresponden a actos jurisdiccionales, los cuales se basan teniendo en cuenta la legalidad o no del acto administrativo sancionador, el cual, según el criterio de la Corte Constitucional, el acto administrativo no goza de fuerza de cosa juzgada a diferencia del acto jurisdiccional, que viene a ser definitivo.

Si bien es cierto que la Procuraduría General de la Nación y los demás agentes que detentan la potestad disciplinaria cuentan con una jerarquización y funciones específicas en la toma de sus decisiones, contenido en la imparcialidad, autonomía e independencia, esta se limita en el ejercicio del control jurisdiccional por parte de los jueces administrativos.

## CAPITULO II.

### Control Jurisdiccional de las Decisiones Disciplinarias: Evolución Jurisprudencial

La evolución jurisprudencial a cerca del control jurisdiccional de las decisiones proferidas por los órganos de control disciplinario ha sido una constante, principalmente por la posición del Consejo de Estado en lo que respecta a la intangibilidad relativa como una de sus premisas en este tipo de casos o como lo ha señalado la Corte Constitucional, es posible que se surta una deferencia especial, dependiendo de la situación que pueda afectar derechos fundamentales. En consecuencia, surge un control pleno e integral del juez administrativo frente a las decisiones disciplinarias, producto de las atribuciones conferidas desde la jurisprudencia.

#### 2.1 Intangibilidad relativa y deferencia especial

El Consejo de Estado (2016) en una sentencia proferida en virtud del medio de control nulidad y restablecimiento del Derecho, en la cual se dictó sentencia que declaró la nulidad y restablecimiento del derecho a favor de la ex senadora Piedad Córdoba, establece que la intangibilidad relativa tiene la siguiente concepción:

*El concepto de “intangibilidad relativa” de los actos sancionatorios, se describe como aquella perspectiva restrictiva del alcance del control judicial, bajo el entendido de que las decisiones de los servidores públicos titulares de la acción disciplinaria, tienen cierto grado de autonomía valorativa de los hechos y de las normas disciplinarias, en el ámbito de la función pública que es propia. De allí que el juez de lo contencioso administrativo fue proclive a cierta deferencia o prevalencia de la interpretación normativa y valoración probatoria hecha por la administración en el caso disciplinario concreto.*

Es importante tener en cuenta que la Constitución Política de Colombia 1991 concibió de manera íntegra una serie de disposiciones que garantizaran en las actuaciones jurídicas el

reconocimiento de las garantías procesales, sin embargo, en el caso de los actos sancionatorios, los servidores públicos investidos de potestad disciplinaria tienen cierto grado de discrecionalidad en la toma de las decisiones de acuerdo a la valoración de las pruebas y las normas de carácter disciplinario, pero las decisiones tomadas por estos operadores disciplinarios son susceptibles de ser modificados por los jueces contenciosos administrativos en virtud de la deferencia especial.

El enfoque asociado a las decisiones de emanadas de la potestad disciplinaria en el que se evidencia la intangibilidad relativa, como lo indica Contreras (2002) afecta los principios estructurales del Estado Social de Derecho en un ordenamiento jurídico, ya que el alcance de las decisiones de los servidores públicos se puede tornar como susceptible de ser controvertida; por lo tanto, como lo mencionan Páez & Agudelo (2017) es necesario que exista un debido acogimiento a las disposiciones constitucionales y legales, dado que la intangibilidad relativa no trata sobre la modificación de cláusulas pétreas de la carta magna, eso indica que no hay lugar desde la potestad disciplinaria de modificar el contenido constitucional, sobre todo cuando se trata de la vulneración de derechos fundamentales y principios del orden jurídico.

La particular potestad de los servidores públicos que ostentan funciones sancionatorias de carácter disciplinario, tienen una línea muy delgada entre actuar conforme a la intangibilidad relativa o ser objeto de sanciones si sus actuaciones no se ajustan al marco legal o constitucional, ya que de ser así, como lo establece Jinesta (2015) existe una intangibilidad relativa del patrimonio cuando se ocasionan lesiones antijurídicas por acción u omisión por parte de la administración, que lesionan la esfera patrimonial o extra- patrimonial del sancionado y que por causa de una revisión de esa actuación administrativa, se estime que haya lugar a la reparación integral.

Es importante tener en cuenta que el Consejo de Estado (2015) en la sentencia mencionada estableció que la intangibilidad relativa y la deferencia especial corolario de la decisión disciplinaria en el ámbito administrativo tiene su origen en la Constitución Política de 1991 y su

consolidación se surte en la Sentencia de la Corte Constitucional, C-197 de 1999, que declaró en su momento la exequibilidad condicionada del artículo 137 ordinal 4 del Código Contencioso Administrativo, y en el marco de los actos sancionatorios de carácter disciplinario existen decisiones más explícitas, dejando un poco el fundamento de la “justicia rogada”, por tal motivo en virtud de la nulidad y restablecimiento del derecho, así no exista en la demanda las normas violadas y concepto de violación, y si hubiere transgresión de derechos fundamentales de oficio, el Juez ampara dichos derechos, así como cuando hay incompatibilidad entre la Constitución y alguna norma jurídica, se aplica la Carta Magna en su artículo 4, para salvaguardar el derecho de defensa y el debido proceso.

La deferencia especial tiene implícito el carácter exclusivo que tiene el operador disciplinario o jurídico de actuar en virtud de las circunstancias de hecho y de derecho, que impliquen sin dudas, protecciones inmediatas, como ocurrió por parte de la Corte Constitucional (2017) en la Sentencia T-322 de 2017 en la que ampararon derechos fundamentales de adultos mayores, lo que se constituye como un mandato de la sociedad. Sin embargo, de acuerdo al Consejo de Estado (2017) en una sentencia de la Sección Segunda, dispuso que esto no ocurre en el control judicial de los actos administrativos disciplinarios, dado que el control judicial es integral, teniendo en cuenta parámetros como 1) la inexistencia de deferencia especial dado que la competencia del juez es plena, 2) existe presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio, 3) la existencia de regulación amplia del proceso disciplinario pero que no tiene restricción judicial, 4) la interpretación normativa y el análisis de las pruebas que se realizaron en el proceso disciplinario pueden ser controlados judicialmente con las restricciones de la Constitución y la ley, 5) El juez administrativo es independiente e imparcial para revisar las irregularidades del trámite procesal, 6) el juez contencioso no solo ejerce control de legalidad, sino garantiza derechos, 7) todos los principios de la acción disciplinaria están implícitos en el control judicial, 8) se garantiza la tutela

judicial efectiva por el juez contencioso administrativo.

De acuerdo a lo estipulado en la sentencia anteriormente mencionada del Consejo de Estado, el control jurisdiccional de los actos administrativos sancionatorios es pleno, por lo tanto, sin más argumentos que las actuaciones dentro del proceso disciplinario y las normas vigentes, el juez administrativo puede determinar la nulidad del acto administrativo al ejercer el control de legalidad, aplicando lo que menciona Puente (2017) sobre las actuaciones de los jueces, quienes no están constreñidos a tener deferencias especiales en sus actos, interpretaciones u omisiones, dado que la interpretación deviene de los parámetros dados desde la Constitución, en especial en relación con los derechos humanos reconocidos.

Si bien es cierto que la deferencia especial no es aplicada en el control de legalidad por vía contencioso administrativo, García (1998) refiere que los que son partidarios de ella hacia la Administración, indican que existe un nivel de experticia en la Administración, que es algo que no tienen los jueces, así mismo, aplicando la tradición de “manos afuera” de los asuntos del ejecutivo o que se interfiera en su funcionamiento; se menciona la congestión judicial como un factor desfavorable a los jueces y la voluntad del legislador cuando delega asuntos de carácter técnico, por ello no puede darse un control integral de los jueces (Citado en Consejo de Estado, 2016).

Es complejo establecer hasta qué punto el juez contencioso puede ahondar en las decisiones disciplinarias, dado que la decisión administrativa exige un alto grado de deferencia, que tiene implícito entonces el respeto hacia la administración pública que decide, por su carácter discrecional, lo cual lo acompaña de presunción legal al ser expedida presuntamente amparando el interés público (Vergara, 2015).

## **2.2 Control judicial pleno e integral**

El ejercicio jurisdiccional contencioso administrativo pleno e integral de los actos administrativos, como lo indica Díaz (2015) surge de la “la Teoría del Activismo Judicial”, en el que se entiende que las decisiones judiciales deben proferirse en el marco de la legalidad, esto no implica que los jueces desde las potestades doctrinarias, ideológicas e institucionales garanticen que existe una democracia constitucional a través de la expedición de fallos que modulan situaciones jurídicas ambiguas, que han sido preexistentes o preestablecidas (Citado en Mondragón, 2016). En otras palabras, dicho ejercicio permite en un Estado Social de Derecho garantizar que mediante los fallos judiciales se aclaren las situaciones que pueden ser ambiguas en los casos que se requiere dicho control.

La norma disciplinaria tiene como fin “la prevención y buena marcha de la gestión pública, al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores que los afecten o pongan en peligro” (Consejo de Estado, 2015, p. 1), sin embargo, sus actuaciones no son del todo absolutas.

Los actos administrativos que expidan los servidores públicos investidos de potestad disciplinaria, tienen la posibilidad de ser sujetos de control judicial e integral, es decir, como lo indica Isaza (2009) aquellos casos en los que exista sanción por parte de la Administración, expedidos por órganos como la Procuraduría General de la Nación, por lo tanto, al ser de naturaleza administrativa, se sujeta al control judicial de parte del Consejo de Estado al Procurador General de la Nación (Citado en Duarte, 2015).

En Consejo de Estado (2014) considera que los actos administrativos expedidos por la administración en función del carácter disciplinario, como el ejercido por la Procuraduría General de la Nación, constituyen una función administrativa, por ende, esos actos están sujetos al pleno e

integral control de legalidad y también la constitucionalidad por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa. Este tipo de actuaciones se ajustan a las disposiciones constitucionales y legales, por ello los jueces solamente pueden someterse a ese imperio. La jurisdicción contenciosa administrativa tiene el deber de valorar de fondo las actuaciones procesales, así como las pruebas que existentes en el proceso disciplinario, también el razonamiento jurídico y probatorio que utilizó la Procuraduría General de la Nación o la autoridad disciplinaria, pero no quiere decir, en palabras del Consejo, que se conciba como una tercera instancia, sino como el ejercicio de un control pleno e integral.

En ese orden de ideas, las decisiones emanadas de los órganos de control disciplinario no constituyen función jurisdiccional, es decir, la Procuraduría General de la Nación no emite sentencias ni juzga, no cuenta con la investidura de un juez, es cierto que es la máxima autoridad disciplinaria, pero ejerce funciones administrativas, por tal motivo, son los jueces contenciosos administrativos los competentes para ejercer el control judicial de los actos administrativos disciplinarios (Gonzales, 2014). Se entiende que el control de legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos sancionatorios por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa no son de simple control formal, este va más allá, se realiza un control pleno e integral, sin interpretaciones restrictivas (Consejo de Estado, 2015). Es importante que el operador jurídico no exceda la competencia atribuida en el control judicial pleno e integral, es así como Mondragón (2016) indica las características a tener en cuenta para que no haya invasión o interferencia en la competencia de la Procuraduría General de la Nación o sus delegados:

*1. Las causales de nulidad sobre las que precisamente debe indagar la autoridad judicial son cinco: Violación directa a la ley, falta de competencia, falsa o falta motivación, desviación del poder, y expedición irregular del acto administrativo con vulneración del derecho de audiencia, defensa y contradicción o debido proceso.*

*Esta situación ameritaría que no se trasladara el debate probatorio de la sede administrativa a la judicial, sino que el juez contencioso administrativo, simplemente revisara o valorara íntegra o conjuntamente las pruebas que fueron aportadas en su momento dentro del trámite del proceso disciplinario [...]*

*2. No correspondería a la autoridad judicial entrar a tipificar, graduar o modificar desproporcionadamente la falta o la sanción, contenida dentro de una decisión disciplinaria, toda vez que el control de legalidad de actos administrativos se centra en la revisión del acto por medio del cual se adopta una decisión concreta y definitiva, mas no de las actuaciones que dieron origen al mismo. En esta instancia es pertinente aclarar que, si bien el acto administrativo sancionador es producto de una serie de actuaciones, entre las cuales se encuentran la tipificación de la falta y la graduación de la sanción disciplinaria, el control judicial se surte respecto del acto administrativo sancionatorio, mas no frente a cada elemento que íntegra el expediente del proceso.*

El control judicial no se entiende como la extensión al juez contencioso administrativo de la decisión de fondo, porque no es otra instancia, es simplemente el ejercicio jurisdiccional por medio del cual mediante un mecanismo jurídico se busca la protección de derechos fundamentales en caso de ser vulnerados, por acción u omisión de los servidores con potestad disciplinaria. El control judicial se realiza frente a las providencias o actuaciones en el marco del derecho disciplinario, en el que se establece que son objeto de revisión las actuaciones que violen derechos fundamentales, lo que implica que se pueden revocar o declarar nulos los actos administrativos proferidos por el órgano disciplinario, en el que se exige que la actuación debe enmarcarse en licitud y el debido proceso, ya que en esa instancia los mecanismos judiciales ya han sido agotados (Gonzales, 2014).

La facultad dada por la ley a los jueces administrativos aplicando el control judicial de los fallos disciplinarios, se relaciona con el mayor respaldo procesal en aras de las garantías del debido



proceso, realizando la revocatoria total o parcial de la sanción disciplinaria que se le impone al servidor público, y esta decisión se toma por cuanto en el proceso administrativo no se realizó el análisis probatorio suficiente, lo que contraría la justicia material que se dispone en un Estado Social de Derecho (Mondragón, 2016).

La jurisdicción contenciosa administrativa de ninguna manera tiene la potestad de atribuirse la competencia de desempeñar funciones de tercera instancia frente a decisiones tomadas por un organismo administrativo, como es el caso de la Procuraduría General de la Nación, el cual sido creado especialmente para dirimir los procesos disciplinarios en los cuales se investiga y si es el caso se sanciona a los servidores públicos, que luego de un proceso regulado y reglamentado, y en virtud de los derechos constitucionales, han agotado las instancias en sede administrativa, por ello, si el juez excede más allá de esas potestades frente al control pleno e integral, vulnera el principio de juez natural y la doble instancia del derecho disciplinario.

En definitiva, lo que pudo establecerse en el presente capítulo indica que efectivamente existe por parte de los operadores disciplinarios unas potestades dadas por la Constitución y la ley, pero a raíz de la evolución jurisprudencial, ha surgido la intangibilidad relativa como una manera de contrarrestar la “justicia rogada” en los actos sancionatorios, pudiendo el juez administrativo por medio de las atribuciones dadas en la jurisprudencia, realizar una interpretación normativa y valoración de las pruebas diferente a la practicada por la autoridad disciplinaria. Aunado a lo anterior, cuando existe un asunto que reviste importancia al trascender los derechos fundamentales, existe una deferencia especial. En los dos escenarios se aplica el precedente del Consejo de Estado que establece que el análisis del acto administrativo disciplinario sancionador debe ser sometido a un control judicial pleno e integral, bajo el entendido que es un examen de legalidad del acto no como un juicio de corrección, sino que se hace un análisis de su validez.

Existe una unificación que establece que el control judicial de las decisiones disciplinarias se

surte por cuanto hacen parte del Ius Puniendi producto de una sanción de una autoridad administrativa, por ende es menester aplicar la tutela judicial conforme a la Convención Americana de los Derechos humanos y la tutela judicial efectiva preceptuada en la Constitución Política de Colombia, como consecuencia estas decisiones tienen el carácter de ser integrales.

### **CAPÍTULO III.**

#### **El Juez Contencioso Administrativo en el Papel de Operador Disciplinario**

Los Jueces Administrativos por atribución dada por parte del Consejo de Estado en la sentencia del Consejo de Estado (2013) en la sentencia con radicado 52001-23-31-000-2004-00188-02(1982-09) de fecha 11 de julio de 2013, Sección Segunda, se les otorga la posibilidad de ejercer un control judicial del acto administrativo disciplinario de manera plena, integral y sustantiva, lo que implica que su análisis debe contener las perspectivas constitucional y de las normas que correspondan, lo que implica que debe ir más allá del análisis de las pruebas que fueron el soporte del acto administrativo disciplinario, ejerciendo así no solo el control de legalidad correspondiente, sino que puede declarar nulo o negar las pretensiones del demandante, pudiendo además “corregir”, “modificar” y/o “sustituir” elementos del pliego de cargos y por supuesto graduar la sanción disciplinaria, lo que indica que el Juez Contencioso Administrativo asume un control de corrección y/o modificación, propio de las funciones de un operador disciplinario.

#### **3.1 Poderes del juez contencioso administrativo: poder autorreferente**

La definición de poder de Sánchez Arcona (2014) es “tiene poder quien puede controlar el comportamiento propio (poder autorreferente) o el de otras personas (poder social). A controla el comportamiento de B cuando determina su acción o inacción” (Citado en Moncayo, 2016). En ese

sentido, el juez tiene el deber de regular su propio comportamiento para poder controlar las acciones de los demás, lo que debe ser realizado por el juez administrativo, el cual tiene obligaciones puntuales, como lo indica Ezquiana (2002) “sintetiza los poderes del juez y expresa una regla procesal de reparto de la actividad probatoria (la de los hechos corresponderían a las partes y la del derecho –cuando sea precisa- al órgano jurisdiccional” (Citado en Gallotti, 2013, p. 91).

Para que la existencia del poder autorreferente del juez contencioso administrativo se materialice se requiere ajustarse “al tema de las prerrogativas procesales, puesto que tales presupuestos podrían afectar una serie de derechos y garantías fundamentales de los justiciables, a quienes, en definitiva les interesa, no solo que se dicte una decisión, sino que la misma sea factible de ser ejecutada, es decir, que se haga justicia” (Gallotti, 2013, p. 99).

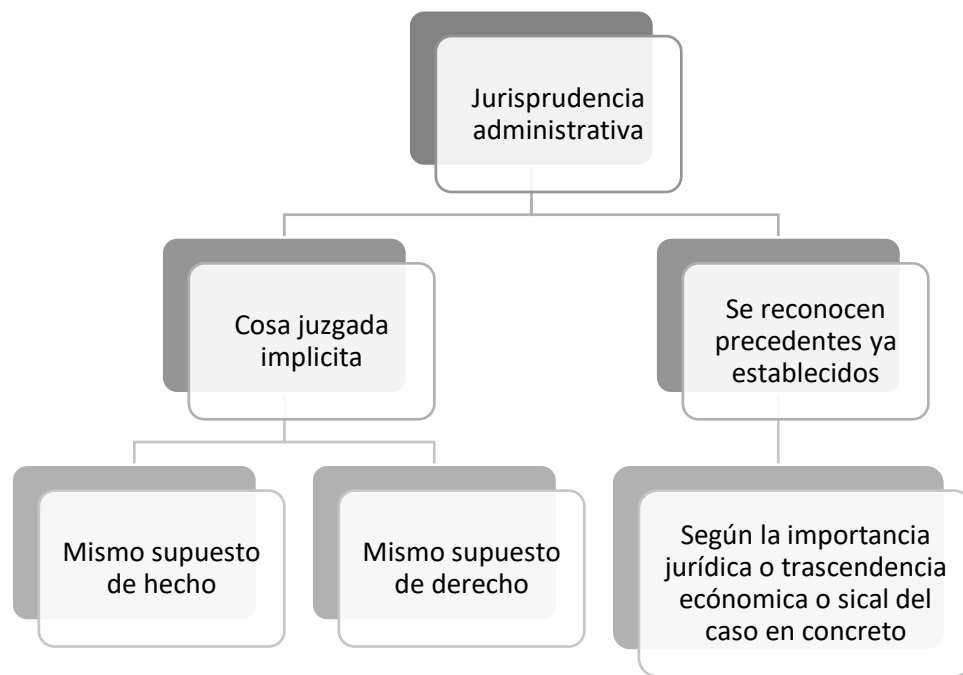
De acuerdo a lo dispuesto por la Ley 1437 de 2011, se ha otorgado fortalecimiento a los poderes de los jueces administrativos en cuanto al petitum, la flexibilidad procesal, el manejo de pruebas, fijación del litigio, saneamiento del proceso, alcances de las providencias a proferir, la conciliación y la garantía del respeto y el cumplimiento de las decisiones de los jueces (Arboleda, 2011). Es un ideal que el poder del juez contencioso administrativo tenga la posibilidad de ejercer el control directo en caso de vulneración de derechos, como lo indica Araujo (2011):

*Concretamente, se trata de deducir un mandato para el legislador en aras de eliminar los elementos que permiten una inmunidad frente al ejercicio del poder atribuido a la administración que cobije una mayor intensidad del sistema de control jurisdiccional subjetivo, en los términos anteriormente examinados, y mayor oportunidad e intensidad en el control judicial sobre los organismos que ejercitan función administrativa, pues ellos, en desarrollo de la ley, anteponen sus prerrogativas y privilegios legales a los derechos públicos e intereses legítimos de las personas. (p. 272).*

El Consejo de Estado en las decisiones jurisprudenciales que ha tomado, ha dispuesto unas

ordenaciones sobre las normas procedimentales, por ello para orientar al juez administrativo se puede aplicar el siguiente esquema:

Figura 1. Esquema del Consejo de Estado para dictar sentencias



Fuente: Sarmiento, 2011, p. 276.

El Juez Contencioso Administrativo tiene atribuciones que le han sido otorgadas por la ley y objeto de respaldo jurisprudencial. Es importante tener en cuenta que la República de Colombia en su organización estructural cuenta con el principio de separación de poderes, por lo tanto, la función jurisdiccional frente a las actuaciones administrativas tendría el deber de respetar las decisiones de los órganos de control disciplinario.

Es necesario aclarar que el Juez administrativo, como lo establece Álvarez (2011) si bien cuenta con poderes que fortalecen su rol y que se adapta al Estado Social de Derecho, este es un

rol excepcional (Citado en Latorre, 2012). Los jueces administrativos cuentan con la posibilidad de ejercer un poder autorreferente, pero debe tenerse cuidado en cuanto a las atribuciones que crea puede abrogarse, porque “la práctica autorreferencial del poder aleja a las instituciones de la sociedad a la que originalmente se deben” (Periódico La Jornada Zacatecas, 2014). Al tratar sobre el alcance de las sentencias en materia administrativa frente a los poderes del Juez, Balvin (2015) menciona:

*Es posible decir que existen básicamente dos técnicas de ampliación del campo de actuación del juez más allá de los límites tradicionales y que, en cierto modo, cuestionan el principio de división de poderes en su interpretación tradicional. A saber: a) el ingreso en el proceso judicial de sujetos no titulares de derechos subjetivos (efecto expansivo de las personas habilitadas o legitimadas) y b) el alcance de las decisiones judiciales sobre todos y no simplemente entre las partes (efectos absolutos). (p. 12).*

El juez administrativo, a pesar de los poderes conferidos, tiene limitantes, por ello Pasceri (2003) señaló que « “el juez no puede hacer otra cosa sino anular el acto objeto de impugnación por ilegalidad [...] no podrá sustituir a la autoridad administrativa competente [...] hay una prohibición para el juez en lo atinente a la reforma del acto, de sustitución o condenatoria”» (Citado en Galloti, 2013), eso quiere decir que el juez administrativo acudiendo a la autorregulación no puede abrogarse el ejercicio de competencias de las autoridades administrativas, que en el caso de esta investigación, se circunscribe a las sanciones disciplinarias, por ello el juez simplemente tendría el deber de establecer si el acto administrativo es o no legal. Indica Barreto (2018) que no es extraño observar en algunas sentencias judiciales amplias facultades que no estaban en cabeza del juez y que hoy son usuales, las cuales pretenden cubrir las ausencias de otras ramas del poder público.

“los fallos de los jueces no serían sus caprichos, sino más bien respuestas que los jueces hacen

a los ‘llamados de la sociedad’ y que están fundados constitucionalmente” (Agudelo, 2014, p. 188).

### **3.2 Poderes disciplinarios del juez administrativo: ¿Un nuevo derecho de los Jueces?**

El Congreso de la República (2011) mediante la Ley 1437 de 2011, establece en el artículo 149 que el Consejo de Estado conoce en única instancia los asuntos cuyo medio de control sea nulidad y restablecimiento del derecho que no tienen cuantía, en los cuales se controviertan actos expedidos por el Procurador General de la Nación teniendo en cuenta que ejerce el poder disciplinario y como suprema autoridad del Ministerio Público. Esto sucede, a pesar de lo consagrado en el artículo 88, el cual indica que existe presunción de legalidad de los actos administrativos.

En tal sentido, se tiene la posibilidad de ejercer el control jurisdiccional de los actos administrativos sancionatorios, en el cual se ejerce por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa la potestad de “velar por la protección de las garantías básicas (reconocimiento de normas, derechos fundamentales y garantías constitucionales), que se desprenden del trámite adelantado por la entidad competente que realiza la investigación, valora las pruebas y entrega el fallo disciplinario” (Botero, Marín, & Maury, 2015, p. 159).

En el proceso administrativo disciplinario se establecen unas etapas que deben ser cumplidas por el operador disciplinario y los sujetos procesales, de esa manera, una vez agotadas todas las etapas, ya que el acto administrativo tiene presunción de legalidad, son cosa decidida, pero no existe cosa juzgada, como lo indica Blasco (1994) existe cosa juzgada formal, cuando una sentencia queda en firme, y por otra parte, queda la posibilidad que por el efecto de la cosa juzgada material, pueda la decisión ser revisada por una autoridad diferente, pero se excluye la posibilidad que en dicha revisión se surta un nuevo proceso sobre el asunto que ya fue resuelto y de la cual hay una decisión en firme. Esto corresponde al efecto negativo o preclusivo, que consiste en la exclusión

de un nuevo proceso en las mismas circunstancias, evitando una nueva sentencia; en otras palabras, respecto a la cosa juzgada material, se evita que se discuta algo que ya ha sido fallado, cuando es negativa se evita la discusión de fondo y cuando es positiva, se previenen sentencias contradictorias.

En consecuencia, el Consejo de Estado (1996) ha trazado una línea jurisprudencial, en la cual se aclara que el control judicial de los actos administrativos disciplinarios no son una tercera instancia, en la que se pueden controvertir de nuevo pruebas ni revisar aspectos que hayan sido del resorte del proceso disciplinario, dado que los medios de defensa fueron ejercidos, de acuerdo al ordenamiento jurídico (Botero, Marín, & Maury, 2015). Es importante tener en cuenta que existe una línea jurisprudencial por parte del Consejo de Estado, la cual ha establecido que en la nulidad y restablecimiento del derecho se hace una verificación de las garantías constitucionales.

Es importante tener claro que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa respecto a las pruebas, verifica que efectivamente se hayan recaudado, que el trámite en el proceso disciplinario se ajuste a las garantías Constitucionales y legales, desde luego, se haya garantizado el derecho de defensa (Botero, Marín, & Maury, 2015).

En ese orden de ideas, se establece el escenario del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho como una etapa que analiza de manera detallada aspectos que deben ser sumamente sustentados por el demandante, toda vez que no es admisible cualquier argumento, sin duda, deben existir elementos de juicio contundentes para interponer dicho medio de control, por tanto, es la jurisdicción contenciosa administrativa la competente, de manera autónoma, para decidir si los argumentos son válidos, en especial, cuando se alinea con el precedente que ha argumentado que la revisión procede cuando se evidencia que en el proceso disciplinario no hubo, por algún motivo, respeto a las garantías procesales o constitucionales, y ello debe ser tenido en cuenta por el juzgador al momento de tomar una decisión.

En el caso de aceptar la plena autonomía de los jueces para interpretar y aplicar las leyes teniendo en cuenta el entendimiento individual del texto, reduce el principio de igualdad desde lo formal, además de atentar contra los principios constitucionales respecto a la igualdad de trato frente a las autoridades e igualdad ante la ley. Por otra parte, si la interpretación del juez es armónica con las dos igualdades mencionadas, hace caso a los preceptos constitucionales, por tanto, acogería la igualdad material en elementos fácticos y jurídicos (López, 2006).

En definitiva, acoger la línea jurisprudencial del Consejo de Estado, la cual ha trazado la protección a las garantías de los disciplinados cuando hay quebrantos a sus derechos procesales, se alinea con la igualdad material que ha acogido ese órgano judicial de cierre, acogiendo de esa manera su auto-precedente, el cual ha sido admitido sin restricciones por el Consejo de Estado, así como el precedente vertical en materia de derechos fundamentales, el cual deviene desde las decisiones de la Corte Constitucional.

En efecto, la “vinculación es vertical cuando se deriva de una decisión judicial de un superior funcional; horizontal cuando proviene de órganos de la misma jerarquía y auto-precedente cuando se refiere a un precedente establecido por el mismo juez” (Barreto y Pulido, 2016, p. 39). La Corte Constitucional establece como criterio que los jueces en su totalidad tienen el deber de acoger sus decisiones como alta corte; no obstante, es complejo que ello suceda en el caso del auto-precedente, por cuanto, es más viable que se realicen cambios allí, por cuanto los jueces inferiores deben contar con los suficientes argumentos para realizar los cambios, que deben ser motivados y razonados. Por tanto, el precedente vertical es más fuerte que el precedente horizontal (López, 2006). No obstante, se reitera, existe una línea acogida por el Consejo de Estado, la cual ha respetado el auto-precedente, como parte de los deberes de fortalecer sus propias decisiones en este aspecto, pero de manera vertical, por respeto al máximo órgano judicial constitucional, acoge verticalmente todos aquellos aspectos que se relacionan con los derechos y garantías procesales.



De acuerdo a Bankowski, MacCoormick, Moraski y Ruiz (1997) el argumento central del precedente vertical “está en función de la estructura de la organización judicial (jerarquía) y de la capacidad de los órganos de cierre de coordinar una interpretación y un desarrollo coherentes con la Constitución y la ley (coordinación)” (Citado de Pulido, 2018, p. 39). En el caso de Colombia, el órgano de cierre a nivel constitucional es la Corte Constitucional, así como de la jurisdicción contenciosa administrativa, es el Consejo de Estado, y que en el caso de la revisión por causa de la nulidad y restablecimiento del derecho, de manera coordinada se han acogido los postulados que garantizan los derechos de los procesados cuando estos no han sido respetados por el operador disciplinario, sin embargo, si la jurisprudencia se desliga de esos preceptos debe argumentar los motivos por los cuales no acoge el precedente.

En consecuencia, para que exista discrecionalidad por parte del Juez para establecer un criterio diferente al establecido en la jurisprudencia que contiene precedentes, debe contar con cargas argumentativas como la *carga de transparencia*, en la cual se debe manifestar que va a realizarse un cambio de doctrina en su fallo, para ello debe citar las sentencias hito que fundamentan esa doctrina, exponiendo de manera clara las razones, lo que hace que no existan argumentos ocultos. Por otra parte, debe existir una carga de argumentación, allí la corte una vez reconstruida la doctrina a cambiar, se deben exponer los argumentos, los cuales deben ser de manera suficiente y adecuada, de lo contrario se vulneraría el derecho a la igualdad (López, 2006).

La Corte Constitucional (2001) en la Sentencia C-836 de 2001 establece que cuando suceden este tipo de modificaciones, tienen como base cambios legislativos, cambios sociales, políticos y económicos que hacen que exista injusticia en la doctrina vigente, y además, se presenta cuando las Altas Cortes determinan que la jurisprudencia es errónea por contrariar valores, principios, derechos u objetivos que hacen parte del orden jurídico.

La doctrina del precedente por lo general exige que las subreglas que existen de casos previos

y casos nuevos sean conectados a través de la analogía fáctica. Por el contrario, cuando se usa la jurisprudencia como fuente auxiliar como meramente indicativa, hace que los jueces se predispongan a usarla como referente conceptual común, sin que se sigan reglas de analogía (López, 2006). En consecuencia, es importante que el fallador de la nulidad y el restablecimiento del derecho cuando se discute la legalidad o no del acto administrativo sancionador, debe tener en cuenta que si bien existe una línea jurisprudencial del Consejo de Estado que se deben revisar las garantías procesales, así como el ejercicio de un control pleno e integral, es cierto que la atribución disciplinaria solo está en cabeza del juez disciplinario, por ello, existe un margen muy delgado en el que pueden operar, en caso de acoger los precedentes establecidos. En ese sentido, “en el derecho colombiano, el reconocimiento de la regla de precedente ha sido en realidad una combinación de prácticas judiciales de aceptación de la regla del precedente y de su formalización en el derecho legislado” (Barreto y Pulido, 2016, p. 53).

En el caso del control de legalidad de los actos administrativos que sancionan servidores públicos, el Consejo de Estado (2010) en la sentencia con radicado número 1146-05, ha determinado que por parte de las autoridades jurisdiccionales se debe realizar un control sustantivo y adjetivo, integral y pleno, en que se analice cada caso en concreto y de garanticen todos los derechos constitucionales. De la misma manera se establece por parte del Consejo de Estado (2013) en la sentencia con radicado número 2218-10 lo siguiente:

*El control que ejerce la jurisdicción contencioso administrativa sobre los actos administrativos disciplinarios proferidos por la Administración Pública o por la Procuraduría General de la Nación es un control pleno e integral, que se efectúa a la luz de las disposiciones de la Constitución Política como un todo y de la ley en la medida en que sea aplicable, y que no se encuentra restringido ni por aquello que se plantee expresamente en la demanda, ni por interpretaciones restrictivas de la competencia de los jueces que conforman la jurisdicción contencioso administrativa.*

Es importante tener en cuenta que el control es absoluto, el cual se puede dar en lo procesal y en los casos que ameriten, en lo sustancial, por ello, no es un control meramente formal, en el que por ejemplo, se haga referencia solo a conceptos, es decir, en las sentencias pueden existir citas conceptuales, pero esto se toma como cita indicativa, no como un precedente vinculante, que es lo que indica el Consejo de Estado en la línea que ha determinado. El hecho que existan conceptos similares, no indica que las circunstancias de hecho sean las mismas (López, 2006).

Es claro que para que exista un sistema de precedentes deben existir similares supuestos fácticos y jurídicos, en el que se involucre una norma jurídica general y abstracta que regule una situación jurídica anteriormente. En caso que ello no existe, hay una inadecuada aplicación del precedente, entendiendo que los hechos de dos casos no son iguales, por tanto, una de las características de las normas contiene propiedades genéricas, desde allí, se define si esos hechos pueden ser objeto de aplicación de determinada norma (Barreto, 2016).

La Corte Constitucional ha trazado una ruta sobre el valor del precedente judicial, iniciando con la doctrina constitucional, y posteriormente con la doctrina jurisprudencial de otras jurisdicciones o doctrina probable. Es necesario que los jueces acojan sin dilaciones la doctrina probable, y dicho de otra manera, los cambios en esa doctrina no se debe hacer de manera libre u oculta, sino que se deben cumplir con cargas exigentes de argumentación y transparencia (López, 2006). En consecuencia, las decisiones que tomen los jueces administrativos tienen que acoger la revisión completa de los asuntos, dado que hace parte de las garantías que han sido dispuestas por la jurisprudencia del Consejo de Estado, así como aquellas sentencias que se refieren sobre el tema que han sido proferidas por la Corte Constitucional.

Respecto al escenario constitucional, que es el que en su mayoría se acogen las sentencias del Consejo de Estado al momento de analizar las sanciones disciplinarias, la cual debe ser desde un

análisis completo e integral, López (2006) lo contempla como un principio constitucional abstracto:

*Cada derecho, por tanto, muestra un cierto número de “escenarios constitucionales” en lo que se ha desarrollado la discusión sobre su sentido. Conocer a profundidad un derecho significa, por tanto, conocer los “escenarios constitucionales” en los que se litiga el derecho y las subreglas a las que ha llegado la Corte en cada uno de ellos (pp. 148-149).*

En efecto, las disposiciones jurisprudenciales, como parte de las fuentes del derecho, tienen aplicación por parte de los jueces administrativos, teniendo en cuenta que las actuaciones en el proceso disciplinario pueden haber tenido sucesos que no fueron tenidos en cuenta en el procedimiento administrativo, por tanto, será el juez administrativo el encargado de acoger o no las pretensiones del accionante, y desde luego, teniendo en cuenta los postulados de los órganos de cierre en cuanto a precedente, a no ser, como se explicó anteriormente, no se ejerza ese control pleno e integral, acogiéndose a otras tesis que deben ser sustentadas debidamente.

Existen órganos que tienen competencia para crear precedentes, de acuerdo a la regla de precedente de cambio, pero existen otros que deben acoger la regla de precedente de aplicación, que corresponde al mismo órgano jurídico, por ello, se deben tener claras las condiciones para modificar, crear y derogar dichos precedentes judiciales, y también las condiciones para aplicarlos. Es importante tener en cuenta que los precedentes judiciales son normas jurídicas que fueron objeto de creación y de reconocimiento por operadores judiciales, e incluso, en cuanto a la competencia para aplicarlos puede ser más amplio, ya que incluso pueden ser acogidos por órganos administrativos (Barreto y Pulido, 2016).

En otras palabras, es pertinente para el juez administrativo acoger un precedente por regla de aplicación, dado que es la postura acogida por su máxima instancia de cierre, de todo ello, existe una evolución y análisis, en los que incluso, los entes que tienen la potestad disciplinaria tienen el deber de cumplir cabalmente con los postulados garantistas de la Constitución Política y de las

sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, teniendo que, sus decisiones, en caso de ser contrarias a derecho, pueden ser objeto de revisión.

En particular, de acuerdo a lo dispuesto en las diferentes decisiones por parte del Consejo de Estado sobre la materia, es un hecho que el juez administrativo al momento de decidir sobre la nulidad y restablecimiento del derecho producto de un acto administrativo por sanción disciplinaria, tiene la orden implícita de garantizar todos los presupuestos procesales y sustanciales, en aras de garantizar los derechos de los disciplinados, conforme la jurisprudencia así lo ha señalado. La Corte Constitucional (2011) en la Sentencia C-634 de 2011 se pronuncia sobre la importancia de acoger el precedente judicial como una base sólida de argumentos jurídicos en el momento de decidir de fondo sobre un asunto:

*Estos debates, que están presentes en cualquier disposición de derecho, solo pueden solucionarse en cada escenario concreto mediante una decisión judicial que es, ante todo, un proceso interpretativo dirigido a la fijación de reglas, de origen jurisprudencial, para la solución de los casos que se someten a la jurisdicción. En últimas, el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencias jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de principios del siglo XIX, marcada por el concepto del Código, sino una práctica argumentativa racional*

[...]

*Las autoridades tendrán en cuenta, junto con las decisiones de unificación del Consejo de Estado y manera preferente, en razón de la jerarquía del sistema de fuentes previsto en la Carta y la vigencia del principio de supremacía constitucional, las decisiones de la Corte que interpreten las normas superiores aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.*

En esa sentencia la Corte expuso “las razones para darle fuerza obligatoria a los precedentes judiciales. La primera, referida a la aplicación racional y certera de las normas jurídicas, teniendo en cuenta los vacíos, ambigüedades o diferencias que se generan en la aplicación del derecho”

(Corte Constitucional, 2014). Es así como Dobinns (2010) al referirse a los tipos de precedente, la diferencia entre ellos “depende de la estructura de la jurisdicción y, en consecuencia, de la jerarquía del órgano judicial que crea el precedente en relación con aquel que debe aplicarlo” (Citado en Barreto y Pulido, 2016, p. 44). La regla del precedente tiene en cuenta los precedentes judiciales en los casos en los que las acciones y decisiones de los jueces se atañen a los actos que se definan en tales precedentes, teniendo en cuenta que pueden sustraerse de manera independiente, considerando si es la forma adecuada de actuar o decidir, apareciendo entonces razones o consideraciones para no acogerse a los planteamientos del precedente (Pulido, 2018).

La corte Constitucional (2001) en la Sentencia C-836 de 2001 menciona en que consiste la ratio decidendi y la obiter dicta, esto con el fin de establecer le criterio de analogía para decisiones judiciales futuras:

*Si la parte de las sentencias que tiene fuerza normativa son los principios y reglas jurídicas, ello significa que no todo el texto de su motivación resulta obligatorio. Para determinar qué parte de la motivación de las sentencias tiene fuerza normativa resulta útil la distinción conceptual que ha hecho en diversas oportunidades esta Corporación entre los llamados obiter dicta o afirmaciones dichas de paso, y los ratione decidendi o fundamentos jurídicos suficientes, que son inescindibles de la decisión sobre un determinado punto de derecho.*

*Sólo estos últimos resultan obligatorios, mientras los obiter dicta, o aquellas afirmaciones que no se relacionan de manera directa y necesaria con la decisión, constituyen criterios auxiliares de la actividad judicial en los términos del inciso 2º del artículo 230 de la Constitución. Por supuesto, la definición general de dichos elementos no es unívoca, y la distinción entre unos y otros en cada caso no resulta siempre clara. Sin embargo, la identificación, interpretación y formulación de los fundamentos jurídicos inescindibles de una decisión, son labores de interpretación que corresponden a los jueces, y principalmente a las altas Cortes. La ratio decidendi de un caso, por supuesto, no siempre es fácil de extraer de la parte motiva de una sentencia judicial como tal, y por lo tanto, su obligatoriedad no implica la vinculación formal del juez a determinado fragmento de la*

*sentencia descontextualizado de los hechos y de la decisión, aun cuando resulta conveniente que las altas Cortes planteen dichos principios de la manera más adecuada y explícita en el texto de la providencia, sin extender ni limitar su aplicabilidad, desconociendo o sobrevalorando la relevancia material de aquellos aspectos fácticos y jurídicos necesarios para su formulación en cada caso concreto.*

El Consejo de Estado ha establecido en su ratio decidendi que los actos administrativos producto de una sanción disciplinaria, en caso de ser sometidos a una revisión con ocasión de una nulidad y restablecimiento del derecho, deben ser minuciosamente examinados todos los aspectos que integraron la actuación disciplinaria, en aras de cumplir con las disposiciones constitucionales y legales, como así lo ha establecido una fuente secundaria como lo es la jurisprudencia, pero que en el caso de la ratio decidendi, son vinculantes para las decisiones que han sido tomadas al respecto. En el caso de la obiter dicta, son apreciaciones que no son vinculantes, pero tiene la posibilidad de persuadir en la decisión, y ello también hace parte de los elementos que puede tomar el juez administrativo cuando se trata de acoger precedentes.

Es necesario mencionar que la mayoría de los casos que se deciden en la jurisdicción contenciosa administrativa tienen su culminación en el Tribunal, dado que las decisiones en pocas ocasiones se acude ante el Consejo de Estado procesalmente, pero está claro, que en ocasiones, pueden existir decisiones judiciales contrarias entre los tribunales en situaciones análogas, lo que crea inseguridad jurídica (Barreto y Pulido, 2016). En tal sentido, el Consejo de Estado ha sido muy concreto en ordenar a los jueces administrativos que todas las actuaciones administrativas del proceso disciplinario deben ser revisadas, teniendo entonces, que el precedente es puntual y que todas las decisiones en derecho deben obedecer a esas directrices.

Desafortunadamente, en la práctica, en el caso de las decisiones judiciales de los jueces administrativos, tienen falencias respecto a las relaciones horizontales entre ellos, dado que existe

ausencia del sistema de relatoría, lo que imposibilita que exista apoyo para tomar decisiones similares. Por ello, es importante que exista conocimiento entre las decisiones de los pares para apoyarse en situaciones parecidas; por otra parte, es positivo que ello suceda para el Tribunal Administrativo, ya que por ser superior jerárquico puede hacer revisión de sus precedentes y son aplicados por los jueces. Es también pertinente para la administración, porque puede acoger esta línea de decisión, con ello se puede acudir si es el caso a mecanismos de solución de conflictos, además permite a litigantes y ciudadanos mayor información para impetrar acciones (Barreto y Pulido, 2016). De todas maneras, el precedente es muy claro, se entiende que la jurisdicción contenciosa administrativa ha alineado su disposición en hacer una revisión pormenorizada de la actuación administrativa, de lo contrario, se atentaría contra los principios y garantías constitucionales.

Frente a la fuerza vinculante de las sentencias proferidas por los altos tribunales de cierre, es aplicable en sus jurisdicciones, según lo dispuso la Corte Constitucional (2011):

*Nótese que la fuerza vinculante de las decisiones de las denominadas altas cortes surge de su definición constitucional como órganos jurisdiccionales de cierre, condición que les impone el deber de unificación jurisprudencial en sus respectivas jurisdicciones. El mandato de unificación jurisprudencial, únicamente dirigido a las cortes jurisdiccionales de cierre, se erige en una orden específica del Constituyente para brindar cierta uniformidad a la interpretación y aplicación judicial del derecho en desarrollo del deber de igualdad de trato debido a las personas, mediante la fuerza vinculante de sus decisiones judiciales superiores. Así, de la condición de “máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria”, de “tribunal supremo de lo contencioso administrativo”, de “guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” que les fija la Constitución a la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, respectivamente, surge el encargo de unificar la jurisprudencia en las respectivas jurisdicciones, tarea implícita en la atribuciones asignadas a la primera como tribunal de casación, en la de cierre jurisdiccional de lo contencioso administrativo del segundo, y en la función de*



*guardián de la Constitución y de revisor de las decisiones judiciales de tutela de los derechos fundamentales que tiene la Corte Constitucional. Y de tal deber de unificación jurisprudencial emerge la prerrogativa de conferirle a su jurisprudencia un carácter vinculante. En otras palabras, el valor o fuerza vinculante, es atributo de la jurisprudencia de los órganos de cierre, quienes tienen el mandato constitucional de unificación jurisprudencial en su jurisdicción.*

De modo que el Consejo de Estado ha cumplido cabalmente con su rol de órgano judicial de cierre, al estipular de manera concreta el papel del juez administrativo en el momento de tomar una decisión en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, puntualmente en los casos en los que se ha decidido sobre una sanción disciplinaria a un funcionario público, teniendo en cuenta que incluso puede decidir sobre la sanción, dependiendo de las circunstancias. Es determinante este punto, ya que “en particular, el Consejo de Estado ejerce una competencia que no es estrictamente judicial y que no se deriva –por lo menos de forma evidente- de las competencias asignadas a este tribunal por la Constitución y la Ley” (Barreto y Pulido, 2016, p. 94).

Como resultado de ello, los jueces administrativos han ido tomando decisiones en lo que por mandato constitucional y legal, no les han sido endilgadas, pero por la funcionalidad de su ejercicio como garantistas de la protección de los derechos, sobre todo los constitucionales, incluso, han tomado partida en decisiones más allá de las judiciales, e incluso, en otros escenarios como las políticas públicas, también han decidido sobre este tipo de temas. “Es decir, en estas cuestiones políticas los jueces están usurpando el poder de quien debe hacerse cargo de estas políticas. Pero, en cuestiones políticas justiciables los jueces ya han venido haciendo una labor edificante en la construcción de las políticas públicas” (Agudelo, 2014, p. 187).

En ese sentido, cuando se trata sobre los poderes normativos del juez, esto se refiere a la

capacidad de los individuos de intervenir en poderes normativos-jurídicos, de los que hacen parte sujetos que son autoridades jurídicas, que tienen la posibilidad de cambiar, crear, modificar eliminar o regular normas vinculantes vigentes. La validez de ese ejercicio del poder normativo se relaciona con la facultad que tiene la persona investida de potestades autorizada para generar todos esos efectos en la norma jurídica (Barreto y Pulido, 2016). De alguna manera, los precedentes judiciales son usados por los jueces administrativos por cuanto se constituyen como “norma jurídica general y abstracta proveniente de una decisión judicial. Esto quiere decir que supone que los jueces [...] tienen el poder normativo de crear normas jurídicas de carácter general y abstracto” (Pulido, 2018, p. 48). El ejercicio de la potestad disciplinaria recae en la Procuraduría General de la Nación y lo agentes del Ministerio Público, definidos previamente por la ley, no obstante, los jueces administrativos, teniendo en cuenta los precedentes y las atribuciones dadas por la misma jurisprudencia, han desarrollado una auto-norma que les ha dado la atribución de actuar de alguna manera como jueces disciplinarios.

Los órganos judiciales ejercen poderes que van más allá de las competencias asignadas por las normas jurídicas, teniendo como fundamento o justificación en competencias vigentes o hace parte de las auto atribución de poderes, pero el debate en sí, se sustrae a que el juez se le atribuyen facultades como parte de sus competencias para crear derecho, en la cual la jurisdicción contenciosa no ha sido ajeno a este escenario, como en el caso de la Sentencia de Unificación que se establece en la Ley 1437 de 2011 en los artículos 10 y 270, los cuales han tenido recalo en decisiones relacionadas con medios de control como reparación directa, controversias contractuales, acción popular, en la cuales, los jueces administrativos crean políticas públicas (Barreto y Pulido, 2016), y que en el caso de los procesos disciplinarios, han tomado decisiones frente a modificaciones de sanciones disciplinarias, luego de hacer la revisión de toda la actuación en sede administrativa.

A pesar que los jueces en sus decisiones solo están sometidos al imperio de la ley, la propia jurisprudencia del Consejo de Estado ha entregado la potestad de decidir sobre las sanciones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación, lo cual atentaría de alguna manera contra división de poderes, teniendo en cuenta que “ésta es una actividad judicial en donde el uso de las ‘virtudes pasivas’ tan solo se practica cuando la ley y la Constitución permiten a los jueces hacerlo, pero sin usurpar la responsabilidad de otros órganos y sin reemplazar la deliberación pública” (Agudelo, 2014, p. 187).

En este escenario, los jueces están investidos de poderes normativos, los cuales consisten en la “capacidad de realizar un acto normativo, esto es, la capacidad de afectar las normas y los deberes preexistentes. En este sentido, los poderes normativo-jurídicos se refieren a la capacidad de afectar (crear, modificar, regular o eliminar) normas y deberes jurídicos” (Pulido, 2018, p. 49). El hecho que las normas no cuenten con el suficiente soporte o claridad, hacen que la jurisprudencia haga modificaciones en aras de garantizar los derechos de la sociedad, por ello Agudelo (2014) menciona:

*Para Bickel, cuando los legisladores hacen normas previstas, claras, calculadas y de conformidad con la Constitución, el juez no tiene por qué intervenir, corregir o apartarse de las leyes, pues estas legislaturas se supone que son coherentes con la democracia y acordes con los principios y valores de una sociedad. Pero hay casos en donde el legislador no crea normas en coherencia, por ejemplo, con el principio democrático y la defensa de la ‘supremacía constitucional’. En esta situación, el juez está autorizado para intervenir judicialmente, ya que tales normas van en contra del bienestar común y de la democracia participativa. Según Bickel, en este escenario se justifica la judicial review para fortalecer, por un lado, la democracia y, por el otro, la ‘supremacía constitucional’ (pp. 193-194)*

Las decisiones judiciales han tenido la posibilidad de desarrollarse en el tiempo, teniendo

sentencias hito y a la postre consolidadoras, que definen situaciones jurídicas, como ocurre en el control de legalidad los actos administrativos disciplinarios. “Las sentencias judiciales son actos normativos complejos [...] son un entramado de normas [...] de argumentos jurídicos y argumentos fácticos. En ellas, además, se puede observar la distinción del texto en el que se formula la decisión judicial [...] y su contenido” (Pulido, 2018, p. 51). Es importante aclarar que las sentencias como fuente del derecho tienen fuerza vinculante en las decisiones que se tomen por el operador judicial o administrativo. Dentro de las actuaciones del operador judicial se debe tener en cuenta que “uno de los límites del juez es su propia competencia. En nuestro sistema jurídico, la autoridad judicial solo puede intervenir una vez sea llamada a pronunciarse sobre una situación jurídica específica, bien sea para resolverla o como órgano de consulta” (Henaó, 2013, p. 13).

Los jueces han tenido la posibilidad de ser avalados por la sociedad, en la medida que sus decisiones han tenido determinado impacto, en especial cuando se hace uso de la judicial review a favor de la democracia, es decir, la jurisprudencia se ha convertido en fuente de construcción de democracia y como un agente dinamizador de la ley. Es decir, la ley no es solo un producto entre legislativo y ejecutivo, además existe intervención judicial como parte del constitucionalismo democrático. Es pertinente aclarar que son los legisladores los primeros en actuar frente a las normativas, pero seguido de ello, los jueces tienen la potestad luego de un tiempo prudencial en el que los legisladores hayan deliberado o guardado silencio (Agudelo, 2014).

En consecuencia, la competencia dada a la Procuraduría General de la Nación en materia disciplinaria, es respetada por mandato legal dadas las atribuciones con las que cuenta, sin embargo, los jueces administrativos cuando son llamados a intervenir, deben tener en cuenta los mandatos constitucionales y legales, unido a los precedentes jurisprudenciales. La Corte Constitucional ha tenido un papel fundamental en el desarrollo de la jurisprudencia del Consejo de Estado, ya que este ha podido establecer su auto precedente en cuanto al control de legalidad de las

sanciones disciplinarias, basados fundamentalmente en los vacíos que ocurren cuando se desarrolla un proceso disciplinario.

En el caso de los jueces constitucionales, por ejemplo, han tenido la posibilidad de ser actores en las políticas públicas del Estado, entre otros factores, por faltar en ocasiones voluntad de algunos actos para modificar algunos aspectos en la sociedad, por ello, existe una crisis por parte del Estado colombiano en cuanto a la gobernabilidad, para solucionar o hacer más llevaderas situaciones problemáticas relevantes en la sociedad. Todo esto ocurre porque el Estado no es efectivo en los aspectos administrativos, jurídicos y financieros para salvaguardar derechos fundamentales (Henoa, 2013). De igual modo, los jueces administrativos actúan frente a las acciones u omisiones del operador disciplinario, teniendo en cuenta que en los procesos disciplinarios también deben cumplirse con todos los presupuestos procesales y sustanciales, de lo contrario, el juez cuenta con la competencia para decidir sobre aquellos aspectos que vulneren los derechos y garantías.

Por otra parte, es pertinente mencionar que cuando la Jurisdicción Contenciosa Administrativa decide sobre un tema que, en principio, no hace parte de sus funciones, pero por las circunstancias de garantista de la salvaguarda de la legalidad de las actuaciones administrativas y judiciales, procede a revisar aquellos aspectos que presuntamente han sido desconocidos por el operador disciplinario. “En este orden de ideas, ante el incumplimiento –por el déficit de implementación que afecta la concreción de los derechos–, el juez debe ordenar su restablecimiento allí donde encuentre que son infringidos” (Citado en Henoa, 2013, p. 10).

**3.2.1 Fuentes del derecho utilizados por el Juez Administrativo para sustituir o modificar sanciones disciplinarias.** Para definir las fuentes del derecho, se tiene en cuenta el concepto dado por Pound (1993) el menciona que son las “formas literarias, oficiales o no oficiales, en las cuales se encuentran los materiales obligatorios del derecho. Existe una jerarquía de estos órganos, y una

graduación reconocida de estas influencias modeladoras y una secuencia prescrita de la autoridad de estas formas literarias” (Citado en López, 2006, p. 273). Es claro para la Corte Constitucional (2001) en la Sentencia C-836 de 2001 que los jueces están sometidos, en principio, al imperio de la Constitución y la ley, siendo las principales fuentes del derecho:

*Son la Constitución y la ley los puntos de partida necesarios de la actividad judicial, que se complementan e integran a través de la formulación de principios jurídicos más o menos específicos, construidos judicialmente, y que permiten la realización de la justicia material en los casos concretos. La referencia a la Constitución y a la ley, como puntos de partida de la actividad judicial, significa que los jueces se encuentran sujetos principalmente a estas dos fuentes de derecho. Precisamente en virtud de la sujeción a los derechos, garantías y libertades constitucionales fundamentales, estos jueces están obligados a respetar los fundamentos jurídicos mediante los cuales se han resuelto situaciones análogas anteriores. Esta obligación de respeto por los propios actos implica, no sólo el deber de resolver casos similares de la misma manera, sino, además, el de tenerlos en cuenta de manera expresa, es decir, la obligación de motivar sus decisiones con base en su propia doctrina judicial.*

En particular cuando el derecho se enseña en las escuelas, se hace teniendo presente que existe un complejo cuerpo de reglas establecidas en normas jurídicas positivas, creadas por el legislador, usualmente plasmadas en códigos, pero en el caso de la jurisprudencia de los jueces, todo se resuelve en fallar sobre contradicciones o balance, ponderación de textos positivizados, vacíos jurídicos, pero sin duda, en su mayoría, el derecho establece órdenes precisas, sin ambigüedades, pero desde luego, hay excepciones, lo cual genera disciplina social (López, 2006).

Es claro que respecto a la “función jurisdiccional solo la pueden ejercer órganos estatales, pues es precisamente la soberanía del Estado la que determina que sea el órgano único e idóneo que pueda, mediante la actuación de la Ley, mantener la vigencia de un orden social” (Rivadeneira, 1988, p. 15), es decir, son las decisiones judiciales las que posibilitan que el orden social de una u

otra manera se preserve, teniendo como fin el garantizar que las normas sean cumplidas a través de la jurisprudencia, en especial, cuando se ha creado y mantenido un precedente.

El sistema Jurídico colombiano, que en esencia es neo-romanista y positivista, ha establecido que los jueces aplican las leyes, pero sin crearla, asimismo, estas decisiones judiciales son necesarias para aclarar aquellas normas que son ambiguas, entonces, la obligación de los jueces se constituye en obedecer las leyes establecidas por el legislador, pero a su vez, son independientes frente a las decisiones que se profieren en casos anteriores. En ese sentido, la jurisprudencia ha sido considerada como una fuente secundaria del derecho, cuando no existe una fuente primaria (López, 2006).

Las fuentes del Derecho administrativo a nivel global, según DelPiazzoo (2016) están conformados por “la Constitución, los tratados, la ley, los reglamentos, la jurisprudencia y aún las fuentes propias del Derecho de la integración en sus distintos grados” (p. 47), unido a los principios generales del derecho, lo que quiere decir que la jurisprudencia ha tenido un papel fundamental, y es quizás una de las fuentes más relevantes junto a la constitución y la Ley, cuando se trata de decidir sobre la legalidad de los actos administrativos sancionadores.

En efecto, la doctrina legal cuando se reduce a límites de lo que corresponde a declaración general y abstracta en un evento puntual del derecho, que se transforma en una norma positiva, permite que la corte asuma investiduras de legislador, con las restricciones del caso. Por tanto, el congreso puede reformar las leyes, en especial cuando son inconvenientes, lo que no puede hacer la corte frente a la doctrina legal (López, 2006). Esto quiere decir que, por encima de cualquier circunstancia, “el Derecho Administrativo Global debe constituirse en una reafirmación de la centralidad de la persona humana y la consiguiente servicialidad de las instituciones de cualquier nivel que participen en el ejercicio de función administrativa en sentido amplio” (DelPiazzoo, 2016, p. 48).

En relación con las fuentes del derecho que los jueces administrativos se fundamentan para tomar sus decisiones, el Congreso de la República (2011) en la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- en el artículo 3 se establece que se deben seguir los principios de la Constitución Política de Colombia, la Ley mencionada y leyes especiales, pero a su vez, se debe respetar el principio de igualdad, esto el caso de la jurisprudencia y que en caso de cambio debe ser suficientemente explicado y motivado. En consecuencia, “la corte construye un sistema de precedentes basado en principios y derechos constitucionales tales como el derecho a la igualdad, la seguridad jurídica, el principio de la buena fe y confianza legítima” (López, 2006, p. 29), que es una atribución que se entrega en especial a las altas cortes para que unifiquen la jurisprudencia, lo que implica que el juez administrativo acoja como una de sus fuentes principales los precedentes jurisprudenciales.

Desde el año 2010, el Consejo de Estado ha desarrollado de manera amplia su posición en la cual establece “que el poder jurisdiccional de las decisiones disciplinarias tomadas por las oficinas de control interno disciplinario y por la Procuraduría General de la Nación debe tener un control pleno e integral y no restringido o limitado” (Botero., et al, p. 163), para ello ha tomado las atribuciones dadas por su propia jurisprudencia para decidir sobre la legalidad de los actos administrativos disciplinarios, teniendo como base los preceptos constitucionales.

En el ejercicio profesional del juez, han tenido en cuenta los conceptos jurídicos establecidos por la Corte Constitucional como lo son la doctrina constitucional integradora como una fuente del derecho obligatoria para todas las autoridades y los particulares en general. Por otra parte, lo que se refiere a la doctrina constitucional interpretativa y la jurisprudencia son criterios auxiliares que no intervienen en la decisión final del juez, por ello, la jurisprudencia al ser fuente auxiliar, se refiere a ser guía opcional en la actividad judicial, en ese sentido, cuando el juez se aparta en un caso analogizable de seguir decisiones similares fallados por él mismo o incluso por un superior,



no se puede establecer que quebrante el sistema de derecho (López, 2006). De todas maneras, en el caso de la legalidad de los actos administrativos sancionatorios, los jueces administrativos cuentan con potestades dadas por su propia jurisprudencia, a pesar de no ser la fuente principal, su auto precedente se toma como una regla que ha atribuido potestades en materia disciplinaria, para que puedan tomarse decisiones que no hacen parte de sus competencias como órgano judicial.

De tal manera, como parte de la jurisprudencia como fuente del derecho, existe la regla de precedente como *regla de cambio*, la cual autoriza a ciertos individuos para que establezcan nuevas reglas, las puedan modificar o derogar. Por otra parte, se encuentra la regla de precedente como *regla de adjudicación*, las cuales son reglas de competencia que son definidas por entes que les es atribuida la potestad de establecer un regla si esta debe o no aplicarse dependiendo de la situación (Pulido, 2018).

La doctrina constitucional establecida por la Corte, la cual cuenta con la acepción de “norma constitucional” y “cualificación adicional” que se efectúa por el intérprete autorizado, reitera que su valor como fuente del derecho porque la Constitución Política es ley, y también porque la jurisprudencia que son cosa juzgada constitucional tiene efectos sobre todas las autoridades (López, 2006). Los jueces deben acoger la regla del precedente como parte de su ejercicio funcional, de lo contrario las decisiones judiciales constituyen vías de hecho, los cuales se han enmarcado en varias vertientes como lo son el *defecto sustantivo*, el cual se da en la aplicación de una norma que no puede ser utilizada en el caso determinado; el *defecto fáctico* en el que se toma una decisión por parte del juez sin el soporte probatorio que permita la aplicación de una norma que sustenta su decisión; el *defecto orgánico*, cuando el funcionario judicial no es competente para tomar decisiones; y el defecto procedimental, en el cual el operador judicial actúa más allá del procedimiento vigente (Barreto y Pulido, 2016).

La jurisprudencia cuando crea un precedente debe ser en principio acatado por los jueces, dado

que se hizo tránsito a cosa juzgada en un caso en específico, por ello, se incurre en error cuando no se ignoran las sentencias de las Altas Cortes, al violar el principio de igualdad, además de incurrir en una vía de hecho, por tal motivo, la Sentencia T-123 de 1995 propone lo que se denomina como disciplina jurisprudencial, es decir, la obligación de los jueces de tener en cuenta los materiales que constituyen derecho vigente, siendo uno de ellos la jurisprudencia, que se adiciona a las fuentes tradicionales, Constitución y la ley, por ende, la decisión del juez debe guardar tanto coherencia interna como externa (López, 2006). Las circunstancias permiten diferenciar entre la imparcialidad e independencia del Juez para tomar la decisión que trata sobre un asunto de carácter disciplinario, en el cual “la imparcialidad se refiere exclusivamente a circunstancias concretas del juez en relación al proceso, mientras que la independencia se refiere al marco general del sistema judicial en su conjunto” (Coaguila, 2009, p. 8).

En consecuencia, los jueces administrativos al momento de decidir sobre el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, debe tener presente que los principios procesales y sustanciales deben ser acatados, por lo tanto, la jurisprudencia al endilgarle atribuciones especiales frente a la revisión de la legalidad de los actos sancionadores, otorga sin duda independencia en su decisión para revisar el contenido de la actuación procesal en sede disciplinaria, pero a su vez, al acoger el precedente, tiene el deber de no dejar margen de duda frente a la actuación; en otras palabras, el juez hace uso de múltiples fuentes del derecho, pero tiene como principal el apoyo de la jurisprudencia, al atribuir competencias que exceden más allá de las otorgadas por la ley a los jueces administrativos.

El balance constitucional es el lugar en el que ubica relativamente la doctrina mayoritaria de la Corte entre dos puntos que se oponen, como el caso de los argumentos que exponen que las sentencias que se toman criterio auxiliar o aquellos que entienden que las sentencias son obligatorias en casos analogizable; tal balance se visualiza en la interpretación uniforme de los

textos y que pueden ser aplicados en casos análogos. Es una doctrina jurisprudencial vigente que se encuentra más o menos definida que puede ser usada por los jueces, funcionarios y litigantes como regla de conducta que existe cuando se quiere aplicar a casos nuevos (López, 2006).

Por consiguiente, el precedente, como parte de la jurisprudencia, que es fuente del derecho, es un elemento fundamental para los jueces administrativos al asumir la competencia frente a la legalidad del acto administrativo disciplinario. El precedente “implica la resolución sustantiva de la Administración sobre cuestiones sometidas a la misma y generadora de derechos e intereses para los particulares” (Ortiz, 1957, p. 80). Por tanto, “un precedente ya adoptado tiene peso jurídico específico, esto es, cuenta como argumento (aunque no decisivo) para decidir en el mismo sentido y con los mismos argumentos el nuevo caso análogo que se le presenta al Juez” (López, 2006, p. 84). Por ese motivo, cuando la regla del precedente establece regla de cambio y regla de adjudicación, el “reconocimiento o adopción debe obedecer a un conjunto de razones que justifique, entre otras cosas, que los jueces tengan la potestad de crear normas y que esas normas deban ser aplicadas y seguidas por los individuos y los operadores jurídicos” (Pulido, 2018, p. 26).

La Corte Constitucional en la sentencia C-836 de 2001 menciona que en nuestro país hay un sistema relativo y no absoluto frente a la jurisprudencia. Los precedentes sin duda son vinculantes, pero no obligan de forma absoluta. El mismo caso se presenta en la Corte Suprema de Justicia, en el cual los jueces deben seguir *prima facie* la jurisprudencia reiterada que se sigue en un punto de derecho cuando existe un examen de analogía fáctica en casos que ya tienen decisión; de todas maneras los jueces pueden modificar esas doctrinas, desde luego, no son cambios libres, ni basados en la independencia judicial, por tanto, cuando ello es así, se les exigen a los jueces cargas argumentativas, de lo contrario se constituye una vía de hecho (López, 2006).

Teniendo en cuenta lo dispuesto en la anterior sentencia, de acuerdo a Pulido (2018) la regla del precedente, además de surtirse en sentencias de constitucionalidad, ha tenido repercusión en

materia ordinaria y administrativa, así como lo dispuso la Corte Constitucional, se tiene en cuenta que las jurisdicciones ordinaria y contenciosa administrativa están unidas al precedente constitucional, además son órganos de cierre, por tanto, tienen el deber de unificar jurisprudencia, esto para dar una interpretación normativa en su respectiva jurisdicción.

La Corte Constitucional en las Sentencias C-836 de 2001 y la SU-120 de 2003 instan a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado para que la jurisprudencia que ellas profieran sean precedentes vinculantes relativos, como parte de la doctrina probable, lo que se toma como una nueva manera de acoger el valor jurídico y doctrinal de la jurisprudencia, es decir, se toma como un repositorio de experiencia que se basa en la analogía fáctica teniendo en cuenta casos previos y que se aplicarían a casos nuevos. Lo anterior indica que el precedente vinculante tiene fuerza gravitacional prima facie en casos análogos por los hechos o circunstancias, pero cuando se aparta, se debe basar en motivos suficientes y razonables (López, 2006). Esta es una situación que ha sido acogida por el Consejo de Estado, en la cual se ha proferido línea jurisprudencial sobre el control de legalidad de los actos administrativos disciplinarios.

En consecuencia, las decisiones que han sido proferidas por el Consejo de Estado como lo son “las sentencias de unificación, el funcionamiento del mecanismo de extensión de la jurisprudencia y los efectos que esto tiene tanto para la coordinación institucional como para la teoría de las fuentes del derecho” (LaTorre, 2015, p. 130) han sido fundamentales para entender que en la jurisdicción contenciosa administrativa, en cuanto al control de legalidad de los actos administrativos proferidos por operadores disciplinarios, existe un arraigo muy fuerte hacia la jurisprudencia, en el que incluso, puede constituirse como un precedente obligatorio, que puede sin dudas, incluso, como usurpador de competencias de otros poderes públicos, que en este caso, se relaciona con las facultades de sancionar disciplinariamente a funcionarios públicos.

La Corte Constitucional (2005) en la sentencia C-590 de 2005 hizo una reconstrucción de la

línea jurisprudencia sobre las vías de hecho, en el que se destaca que la violación del precedente hace que la sentencia sea “ilegítima” por violar derechos fundamentales, en especial, el derecho a la igualdad de trato jurídico.

En las Altas Cortes colombianas como la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado se ha acogido como disciplina el precedente de facto, incluso, en el Consejo de Estado se han dado indicaciones que su jurisprudencia acoge un régimen de precedente vinculante. Existen diversos tipos de usos del derecho en el marco judicial, teniendo en cuenta las citas internas de jurisprudencia en los casos nuevos, en el que se revisa el peso de la jurisprudencia frente a otras fuentes del derecho en la decisión, asimismo, se tienen en cuenta las citas externas de jurisprudencia. Una cita interna, es una cita de la propia jurisprudencia, una externa es la cita de una jurisprudencia de otra alta corte (López, 2006). En suma, el “juez administrativo colombiano debido a los recientes cambios legales que se han incorporado y que pretenden fortalecer el rol del juez para vincular con sus decisiones a otros jueces y a las autoridades administrativas” (LaTorre, 2015, p. 130) ha tenido, por decirlo de alguna manera, seguir las disposiciones de la jurisprudencia como una de las fuentes obligatorias por defecto, dejando de lado un poco la discrecionalidad de los jueces en este tipo de asuntos.

La doctrina del precedente por lo general exige que las subreglas que existen de casos previos y casos nuevos sean conectados a través de la analogía fáctica. Por el contrario, cuando se usa la jurisprudencia como fuente auxiliar como meramente indicativa hace que los jueces se predispongan a usarla como referente conceptual común, sin que se sigan reglas de analogía (López, 2006). Es por ello que la jurisprudencia relacionada con el control de legalidad de los actos administrativos sancionatorios en materia disciplinaria tienen como base la ratio decidendi, para seguir el precedente establecido, no obstante, “en cada fallo, los operadores judiciales también redefinen e informan los alcances y condiciones de los derechos fijados en la norma suprema, y

esas credenciales deben estar moldeadas por los discursos provenientes de un permanente debate democrático (Córdova, 2018, p. 21). En este tipo de casos opera “la cita jurisprudencial analógica es aquella en la que un fallo más reciente cita la *ratio decidendi* o subregla de una sentencia anterior como norma jurídica aplicable *prima facie* al caso que se está decidiendo” (López, 2006, p. 113).

La aplicación de la regla del precedente “en Colombia es el resultado de una combinación de reconocimiento informal [...] por parte de la práctica judicial y el reconocimiento formal mediante recientes decisiones legislativas que han desarrollado algunos asuntos específicos de la RP” (Pulido, 2018, p. 27). En Colombia, se puede indicar que existen “reglas controlantes” que provienen de fuentes aceptadas por el entorno jurídico; el derecho es legislado, lo que se toma como fuente formal, pero de manera progresiva, se ha hecho legítimo el derecho que surge a través de las decisiones judiciales, lo que crea un derecho jurisprudencial. Pero la regla jurisprudencial no se puede constituir en regla controlante, teniendo en cuenta que su sentido es aclarar la regla legislada, por ello, no tiene entidad normativa independiente (López, 2006). Este aspecto es debatible, dado que el Consejo de Estado en su línea jurisprudencial ha establecido que el control de legalidad de actos administrativos que decidan sobre sanciones disciplinarias a servidores públicos tiene que ser pleno y completo.

Es importante tener en cuenta que “el tema de la independencia judicial es uno de los más importantes porque el Estado de Derecho no funciona si no es cuando existe una división efectiva de las Funciones del Estado, división efectiva” (Córdova, 2018, p. 87). Para que el Juez acoja el precedente jurisprudencial como fuente del derecho, es necesario que exista un precedente dominante en dicha jurisprudencia, para ello es necesario que la interpretación judicial sea consistente, incluso, puede que no sea similar; segundo, la interpretación judicial tiene que estar consolidada, es decir, una sola sentencia, salvo excepciones, es insuficiente, esto para determinar la fuerza de la misma en la jurisdicción; y por último, la interpretación judicial tiene que ser

relevante para establecer de manera concreta el significado de la norma es objeto de control o establecer los alcances de una norma demandada (López, 2006). Por otra parte Henao (2013) establece que el Juez que tiene un grado discrecionalidad, en el momento que los intereses superiores lo demanden:

*El despliegue del Estado en su territorio enfrenta problemas en todo el mundo, a lo que llamamos déficit de implementación y actuación –p. ej., ineficacia, corrupción, clientelismo, etc.–, y que se relaciona con un tema que trataremos más adelante: la crisis de gobernanza. Dependiendo del grado o la gravedad de este déficit, el juez está llamado a intervenir para concretar los derechos humanos (p. 69).*

Las normas de competencias pueden ser determinadas, cuando en la norma se establece el tipo de actos que son objeto de creación, modificación o aplicación por parte del operador judicial. Asimismo, son indeterminadas, como las ejercidas por la Corte Constitucional, a pesar de ser la guarda de la Constitución Política, se tiene el interrogante de los actos que puede y no puede ejercer, por tanto, se desconoce el límite de los poderes normativos asignados. En definitiva, cuando son indeterminados, se relaciona con normas autorreferentes o que se ejerce de manera arbitraria el poder (Barreto y Pulido, 2016).

Cuando la decisión del operador judicial no tiene argumentos o no existe relevancia jurídica por los motivos expuestos, se aplica lo que indica Quinche (2007) existe una “ilegítima costumbre judicial de controlar el despliegue de argumentación aparente que es fachada de un simple acto de poder” (Citado en Barreto y Pulido, 2016, p. 110), situación que es visible en la jurisprudencia del Consejo de Estado, al concebir como necesario que los jueces administrativos pueden decidir frente al control de legalidad como un operador disciplinario, ya que no solamente interviene en lo procesal sino en lo sustancial.

**3.2.2 Casos en el que el juez contencioso administrativo, sustituye y/o modifica el pliego de cargos y sanción disciplinaria.** Los casos que han sido analizados por el Consejo de Estado con el fin de efectuar el control judicial de las actuaciones administrativas a nivel disciplinario, por ese motivo, para entender las implicaciones de las decisiones judiciales en virtud de la posibilidad de establecer la dimensión de una tercera instancia se considera presentar dos casos en ese sentido.

**3.2.2.1 Modificación de la culpabilidad y sanción, al policía Víctor Virgilio Valle Tapia.** En Consejo de Estado (2014) mediante la Sentencia con número de expediente 110010325000201200902-00.- decidió en única instancia sobre la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho del policía Víctor Virgilio Valle Tapia, quien demandó el fallo disciplinario de 23 de julio de 2017, el cual fue proferido por Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Policía Nacional (Departamento del Atlántico), quien lo sancionó con destitución e Inhabilidad para el ejercicio de cargos y funciones públicas por el término de 10 años al calificar la falta como gravísima a título de dolo por ausentarse de su puesto de trabajo al encontrarse en un bar; decisión que fue confirmada el 1 de agosto de 2017 en segunda instancia y posteriormente tuvo ejecución a través de la Resolución N° 03203 de 3 septiembre de 2007,

El demandante fundamenta la acción deprecada en que en el proceso disciplinario no se cumplieron las garantías que se derivan del debido proceso, ya que deben cumplirse de manera real y efectiva. Se evidencia en las normas violadas y concepto de violación que se conoce que en el proceso disciplinario se establece “que el proceso verbal tiene unos términos y plazos que la Policía Nacional desconoció flagrantemente, pues adelantó el proceso con “una premura inusual” que impidió la práctica y examen de las pruebas requeridas por el investigado, desconociendo de este modo su derecho a la defensa”, teniendo en cuenta que las citaciones por parte del Jefe de Control Interno disciplinario interno de la Policía Nacional no contaban con fecha de expedición, incluso



el auto de fecha citación a audiencia no tenía fecha, y se enviaron posteriormente oficios con fechas de domingos y festivos, sin embargo, el procesado acudió a versión libre el 18 de julio de 2007, y el 23 de julio de 2007 se profirió fallo de primera instancia. La parte demandante indica que del auto de citación al fallo sólo hubo 6 días, con ello se vulneró su derecho de defensa, ya que el Código Disciplinario único establece en primera instancia 17 días en término, además no tuvo la posibilidad de rendir versión por las fallas en la falta de fecha en los oficios, ni tampoco hubo pliego de cargos, y hubo otras situaciones que no tuvo en cuenta el fallador, entre ellas el acceso a la defensa técnica, teniendo entonces falta de motivación y desviación de poder, por tal motivo, solicita la Nulidad de los actos administrativos y el restablecimiento del Derecho (Consejo de Estado, 2014)

La contestación de la demanda de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional se opone a las pretensiones de la demanda dado que la sanción se impuso de manera correcta, cumpliendo con todas las etapas del proceso disciplinario, además indica que no es posible acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, dado que estaría constituyendo una tercera instancia, luego habersele garantizado en el proceso disciplinario el debido proceso y la defensa, donde se aplicó el principio de publicidad notificando de las actuaciones al demandado (Consejo de Estado, 2014).

Una vez agotadas las demás etapas procesales como la práctica de pruebas, la intervención del Ministerio Público y los alegatos de conclusión de la parte demandada, el Consejo de Estado revisó cada uno de los actos administrativos demandados, y su pronunciamiento inicialmente lo basa en la potestad disciplinaria, la cual debe ser garantista de los derechos fundamentales, así se cumple con los postulados del Estado Social de Derecho. Si bien es cierto que la Procuraduría General de la Nación tiene la potestad disciplinaria, existe un control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por tal motivo, los actos administrativos tienen una presunción de

legalidad, que se enmarca en cosa decidida, pero no tienen las mismas características de una sentencia judicial la cual tiene efectos de cosa juzgada, por ende, no se transforma la potestad disciplinaria en función jurisdiccional (Consejo de Estado, 2014).

El control de los actos administrativos disciplinarios proferidos por Procuraduría General de la Nación o la Administración Pública, tienen un control pleno e integral en virtud de lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución Política de 1991, por lo tanto los jueces deben tener un enfoque garantista de control integral que no puede ser objeto de restricciones que impidan su alcance, en el entendido que tanto fallador disciplinario, como fallador judicial realizan cada uno actividad y valoración probatoria, pero no se constituye como tercera instancia (Consejo de Estado, 2014).

Luego del análisis del material probatorio e intervención de las partes, el Consejo de Estado pudo establecer que sí hubo formulación de cargos por cuanto los presupuestos fueron cumplidos, así mismo sí tuvo defensa material en la audiencia de versión libre, el recurso de apelación si se interpuso sin la asistencia de un abogado, pero ello no prueba la falta de derecho de defensa. De otra parte, se probó que la duración de la actuación administrativa duró 6 días, ello no afecta la nulidad de los actos administrativos. El Consejo de Estado pudo establecer que efectivamente el demandante se ausentó unos minutos de su puesto de trabajo, pero la sanción no es proporcional con la conducta realizada, además no actuó con dolo y que el tiempo de ausencia fue corto, dejando encargado a otro policía. Por lo anteriores motivos se indica que hubo violación al debido proceso, por cuanto no hubo una valoración seria, conjunta, razonada y ponderadas que permitieran la convicción de los hechos, y así determinar la culpabilidad (Consejo de Estado, 2014).

En virtud todos esos motivos el Consejo de Estado declaró la nulidad y restablecimiento del derecho de Víctor Virgilio Valle Tapia, tuvo una reducción de la sanción a dos meses de inhabilidad, pero como hubo un acto administrativo que procedió a ejecutar su destitución, el término de los dos meses ya fue superado, por ende, se ordenó su reintegración. Así mismo a título

de restablecimiento del derecho se ordenó a reintegrar al Policía en el mismo grado luego de su retiro, así como el pago de los emolumentos dejados de pagar y prestaciones de ley (Consejo de Estado, 2014).

**3.2.2.2 Modificación de la calificación de la falta, culpabilidad y sanción, del exalcalde Fabio Alonso Salazar Jaramillo.** El Consejo de Estado (2014) mediante Sentencia de 20 de marzo de 2014, en el expediente 110010325000201200902-00.- decidió sobre el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por parte del ex alcalde de Medellín, Alonso Salazar, solicitando se declaren nulos los actos administrativos por medio de los cuales se le sancionó con “destitución del cargo de alcalde del municipio de Medellín e inhabilidad general para desempeñar cargos públicos por 12 años” (p. 1), por unos comentarios hechos en twitter y unas informaciones que suministró al periódico El Colombiano de Medellín en contra de Luis Pérez Gutiérrez por presuntos vínculos de este último con paramilitares.

Por tal motivo fue denunciado por esos hechos al descalificar al otro candidato a la alcaldía, de esa manera “la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública resolvió adoptar el procedimiento verbal” (p. 5), teniendo en cuenta que como alcalde estaba participando en política, “falta tipificada en los artículos 2º de la Ley 130 de 1994, 38-2 de la Ley 996 de 2005, 48-39 del CDU, y por la Directiva Unificada 005 del 5 de abril de 2011 del Despacho del Procurador General de la Nación” (p. 5), luego de agotado el procedimiento se le impuso la sanción ya mencionada. El sancionado apeló el acto administrativo, el cual fue confirmado por la “Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación”.

En el medio de control deprecado el accionante endilga en las normas violadas y concepto de violación tres aspectos:

*(1) falsa motivación fáctica por indebida valoración y calificación de la prueba; (2) falsa motivación jurídica por la aplicación de normas ex post facto y de posturas hermenéuticas restrictivas al caso del señor Salazar; y (3) ilegalidad sustantiva de los actos sancionatorios por desproporcionalidad de la sanción. (p .5)*

El ex alcalde indicó que actuó en virtud de sus funciones como máxima autoridad policiva y que estaba denunciando unos hechos. Respecto a las pretensiones solicitó lo siguiente el actor:

*“Primera.- Se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:*

*1. Fallo de primera instancia del 29 de febrero de 2012, dentro del expediente 2011-381575, emitido por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, en el que se sanciona disciplinariamente al Dr. Fabio Alonso Salazar Jaramillo, en calidad de Alcalde del Municipio de Medellín, y se le impuso la sanción de destitución e inhabilidad general para desempeñar cargos públicos por doce (12) años.*

*2. Fallo de segunda instancia de la Sala Disciplinaria, emitida el 26 de abril de 2012, con radicación 161-5349 (IUS 2011-381575), en el que se sanciona disciplinariamente al Dr. Fabio Alonso Salazar Jaramillo, en calidad de Alcalde del Municipio de Medellín, cuyo resultado fue la confirmación integral de la primera instancia.*

*Segunda.- Que a título de restablecimiento del derecho se declare lo siguiente:*

*a. Que se restituya el valor cancelado a título de multa, como se expondrá en el acápite de cuantía, toda vez que la sanción disciplinaria de suspensión se traducirá en una multa correspondiente al tiempo de suspensión.*

*b. Que se condene al pago del perjuicio moral que resultare probado dentro del proceso y ocasionado por la decisión injustificada e ilegal de la Procuraduría General de la Nación.*

*c. Que se condene al pago de las costas que genere el presente proceso y las agencias en derecho, en la cuantía que resulte de las bases que se prueben en el curso del proceso, entre ellas la tarifa del Colegio de Abogados de Bogotá, o de la propia liquidación que razonablemente estime realizar el Honorable Magistrado.*

*d. Que todas las anteriores sumas se actualicen al momento de la sentencia teniendo en cuenta el IPC más los intereses legales a que haya lugar.*

*e. Que se condene al pago de los intereses corrientes bancarios vigentes, desde la ejecutoria de la sentencia, y por los primeros seis (6) meses, y en los doce (12) restantes*

*el doble de los intereses bancarios, a título de moratorios, como lo dispone el artículo 192 y 195 del C.P.A. y C.A.” (p. 10).*

En la contestación de la demanda la Procuraduría General de la Nación se estima que los operadores disciplinarios realizaron un análisis minucioso de las pruebas en el expediente, y que se fundamentaron en la sana crítica, comprobándose que el ex alcalde sí participó en política.

El Consejo de Estado al decidir de fondo en este asunto se sustrae a la potestad disciplinaria otorgada a la administración pública, con los que se cumplen la función administrativa, por lo tanto, son actos administrativos sancionatorios que pueden ser objeto de control de legalidad pleno y de su constitucionalidad, y se recuerda que este tipo de acciones de la jurisdicción contenciosa administrativa no se asemejan al control disciplinario en la función jurisdiccional, ya que los actos administrativos tienen presunción de legalidad, más no de cosa juzgada.

Una vez analizados los actos administrativos sancionatorios, se pudo establecer por el Consejo de Estado que en primera instancia en el proceso disciplinario no se realizó de forma técnica-jurídica al evidenciarse más que todo apreciaciones subjetivas, lo que imposibilita que se otorgue una noción clara de la conducta realizada por el ex alcalde Salazar. En segunda instancia se evidencian dificultades lógico jurídicas que afectan el principio de legalidad e interpretación de los tipos disciplinarios pero desde un contexto apreciativo y subjetivo, al modificar los tipos disciplinarios. Por los motivos expuestos para la sala se estima que hubo desproporción con la sanción impuesta, si bien el señor Salazar se probó fue autor de realizar tales acciones de desprestigio contra el candidato Pérez, e incurrió en falta en divulgar información que debía haber custodiado, por ello se establece que hubo antijuridicidad de la conducta, al violar un deber funcional, si bien respecto a la culpabilidad el Consejo de Estado establece que no hubo mala fe o dolo, el contexto de sus acciones fueron imprudentes, graduando su conducta a leve.

En Consejo de Estado en virtud del análisis de los actos administrativos y los procesos

disciplinarios, además de las pruebas del proceso judicial, resolvió anular parcialmente los actos administrativos sancionatorios, así como que se eliminare del registro de antecedentes disciplinarios, por ende, decide declarar disciplinariamente responsable al señor Fabio Alonso Salazar por haber cometido falta disciplinaria leve culposa, y la sanción impuesta fue una amonestación escrita.

***3.2.2.3 Declaración de nulidad del acto administrativo sancionatorio contra Piedad Esneda Córdoba Ruíz y del acto administrativo que negó el recurso de reposición.*** La ex senadora Piedad Córdoba Ruiz interpuso acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, solicitando la declaración de la nulidad del acto sancionatorio de fecha 27 de septiembre de 2010, por medio del cual el Procurador General de la Nación la destituyó de su cargo y se dispuso inhabilidad general por el término de 18 años. Esta decisión fue confirmada mediante acto administrativo de fecha 27 de octubre de 2010, mediante el cual se resolvió recurso de reposición.

La sanción disciplinaria que fue otorgada por la Procuraduría General de la Nación se fundamentó en unos presuntos vínculos de la ex senadora Piedad Córdoba con grupos armados ilegales, teniendo como pruebas algunos documentos que se hallaron e incautaron en la “operación fénix”, por tal motivo, se encontró responsable de la conducta descrita en el ordinal 12 del artículo 48 del Código Disciplinario. La sanción de la señora Piedad Córdoba fue ejecutada el 3 de noviembre de 2010 por parte del Senado de la República.

La demanda impetrada por la señora Piedad Córdoba la fundamenta en que la Procuraduría General de la Nación no tiene la competencia para sancionar a servidores públicos elegidos popularmente, lo que es concordante con la Convención Americana de los Derechos Humanos, la cual dispone que ello solo puede ocurrir cuando previamente hay una sanción de carácter penal.

Por otra parte, indicó que la Procuraduría General de la Nación vulneró el debido proceso al

tener en cuentas unas pruebas que son ilegales porque “(i) La citada operación se desarrolló por autoridad militar sin facultades de policía judicial; (ii) lo hizo en clara desatención de las reglas previstas en el acuerdo de cooperación judicial y asistencia mutua en materia penal, suscrito entre Colombia y Ecuador” (p. 4). Además, el ente disciplinario, según la accionante, actuó de manera descontextualizada al endilgar presuntos vínculos con las FARC que iban más allá de su mediación en liberación de secuestrados.

La Procuraduría General de la Nación en la contestación de la demanda indicó que dentro de las facultades legales se encuentran adelantar investigación y sanción contra congresistas, teniendo como fundamentos el artículo 7, ordinal 21° del Decreto 262 de 2000 y el artículo 3, incisos 1 y 2 de la Ley 734 de 2002, en desarrollo de los preceptos constitucionales 277 ordinal 6.°, 123 y 124. Asimismo, establece en la contestación que dentro del proceso disciplinario de probó la responsabilidad disciplinaria que menciona el artículo 48 ordinal 12.° de la Ley 734 de 2002, por lo tanto, fue objeto de sanción.

En los alegatos de conclusión, la parte demandada endilga que no hubo vulneración de la Convención Americana de los Derechos Humanos, dado que las atribuciones legales del Ministerio Público no se oponen a dichos mandatos internacionales. Entre tanto, mencionó que las pruebas recaudadas en el proceso disciplinario fueron válidas, toda vez que hubo fundamento de tenerlas en cuenta, teniendo en cuenta que hacían parte de una acción político-militar, y que el acto sancionatorio también se fundamentó en otras pruebas aparte a la de la mencionada operación, entre ellas la intervención de la ex senadora en un simposio internacional en la que invitaba a la rebeldía y la legitimidad de las guerrillas, y que era evidente, de manera dolosa, su colaboración con el grupo armado al margen de la Ley.

El Consejo de Estado inicialmente hace mención sobre la intangibilidad relativa y la deferencia especial, las cuales han sido los dos momentos en cuanto a la evolución de la interpretación del

control judicial de los actos administrativos disciplinarios. En este fallo, el Consejo de Estado sentó una posición de unificación de jurisprudencia, la cual la denominó como “control judicial integral”. La decisión del Consejo de Estado se fundamentó en que el control de los actos administrativos disciplinarios es integral, con el fin de garantizar que se cumpla con lo ordenado en la Constitución y la ley, protegiendo derechos fundamentales, lo cual se acoge por lo dispuesto en la tutela judicial efectiva que existe en la Convención Americana de los derechos humanos, y que por sustracción de materia, debe ser acogida de la misma manera por la Constitución Política de Colombia de 1991.

En virtud de garantizar el principio de legalidad de los actos administrativos, la jurisdicción contenciosa administrativa tiene la potestad de conocer y decidir sobre los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Los actos promovidos por la Procuraduría General de la Nación no gozan de independencia e imparcialidad, situación contraria a la que sucede con las sentencias, siendo un atributo de la función judicial. El control ejercido por el juez administrativo tiene las siguientes características al ser integral:

*Según lo discurrido, ha de concluirse que el control judicial es integral, lo cual se entiende bajo los siguientes parámetros: 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva. (p. 19).*



Además de las causales invocadas en la demanda, el juez puede examinar otras causales conexas con derechos fundamentales, para garantizar la tutela efectiva, dado que las sanciones disciplinarias afectan derechos fundamentales como el debido proceso, el trabajo, entre otros. Por otra parte, se pronuncia sobre la valoración de las pruebas en el proceso disciplinario, teniendo en cuenta aspectos como la violación del derecho de audiencias y defensa, la infracción de las normas en las que se funda el acto administrativo, y la falsa motivación. En control judicial integral también se sustrae a la revisión de los principios rectores de la ley disciplinaria, como la proporcionalidad, la ilicitud sustancial. La presunta falta disciplinaria de la ex senadora Piedad Córdoba se le atribuyó a título de dolo, la ilicitud fue sustancial por contrariar la función pública.

El Consejo de Estado establece inicialmente, que de acuerdo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación es competente para investigar y sancionar servidores públicos que hayan sido elegidos popularmente, sin que ello desconozca sus derechos, ni mucho menos se atente en contra de disposiciones internacionales.

Respecto a la ilegalidad de las pruebas que provinieron de la “operación fénix” que fueron el fundamento para sancionar a la ex senadora Piedad Córdoba, se puede establecer por parte del Consejo de Estado que las pruebas fueron recaudadas sin el lleno de las formalidades sustanciales, vulnerando los derechos de la investigada, por tal motivo, la prueba es inexistente, en ese sentido hubo violación al debido proceso, teniendo en cuenta que la operación se realizó en territorio ecuatoriano, sin que se acudiera a la cooperación internacional con ese país en materia judicial, por ende, la prueba trasladada no se surtió, además que los militares no cumplían funciones de policía judicial. Sobre este particular también se pronunció la Corte Suprema de Justicia en su sala de casación penal, en un caso en el que se investigó penalmente al señor Wilson Borja.

Respecto a las pruebas diferentes a las de la “operación fénix”, estas se sustraen a registros

noticiosos de intervenciones de la ex senadora en público, en la que se le ve rodeada de guerrilleros de las FARC o tratando temas que para la Procuraduría General de la Nación constituían una falta disciplinaria, pero el Consejo de Estado ha establecido que estos elementos se constituyen en pruebas, siempre y cuando hagan parte de un conjunto de medios probatorios, por ello, las intervenciones de la ex senadora Piedad Córdoba se desarrollaron basados en el derecho de opinión y la libertad de expresión, por lo tanto, no pueden registrarse esos hechos noticiosos como indicios para declarar responsabilidad disciplinaria. Respecto a los testimonios, estos fueron basados en los hechos noticiosos, practicados a un ex presidente, un ex fiscal, periodistas, entre otras figuras públicas, lo único que indican es que la señora Piedad Córdoba hizo uso de su derecho de expresión como opositora del gobierno, otro testimonio fue de oídas, quien no puede constatar una financiación a un evento de la guerrilla.

Por otra parte, dentro de las pruebas se destacan informes de inteligencia que se relacionan con interceptaciones de llamadas, en que no se identifica con certeza que sean realizadas por un guerrillero, solo existen sospechas, en el que presuntamente se mencionada a la ex senadora Piedad Córdoba, como miembro de las FARC.

Por los motivos expuestos, el Consejo de Estado declaró la nulidad del “acto administrativo sancionatorio proferido por el Procurador General de la Nación el 27 de septiembre de 2010, mediante el cual se destituyó e inhabilitó por el término de 18 años a la senadora Piedad Esneda Córdoba” (p. 51). Así mismo, declaró la nulidad del acto administrativo de fecha 27 de octubre de 2010 en el que se resolvió el recurso de reposición, confirmando la sanción, debiendo la Procuraduría General de la Nación pagar los perjuicios materiales a título de indemnización.

***3.2.2.4 Declaración de nulidad del acto administrativo sancionatorio contra Gustavo Francisco Petro Urrego y del acto administrativo que negó el recurso de reposición.*** El señor

Gustavo Petro Urrego interpuso el medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos proferidos el 9 de diciembre del 2013 y 13 de enero del 2014 por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en los cuales se declaró disciplinariamente responsable, por ello se le impuso la destitución e inhabilidad general de 15 años.

Los argumentos de la demanda se sustentan en que los actos demandados son nulos por falta de competencia de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación; por violación del trámite de recusaciones; por violación del principio de imparcialidad y la presunción de inocencia; violación de normas internacionales; violación de la Ley; inexistencia de la ilicitud sustancial; ausencia de culpabilidad; inexistencia de tipicidad; falsa motivación y desviación de poder. La sanción disciplinaria tuvo como fundamento una crisis en la recolección de basuras en la ciudad de Bogotá los días, 18, 19 y 20 de diciembre de 2012, en Bogotá, por algunas decisiones de tipo administrativo que tomó el señor Gustavo Petro como alcalde de la ciudad.

La contestación de la demanda por parte de la Procuraduría General de la Nación establece que esta entidad es competente para imponer sanciones disciplinarias a servidores públicos elegidos popularmente. Asimismo, puede sancionar disciplinariamente por conductas que se relacionan con adopción de políticas públicas. Por otra parte, hubo delegación del Procurador General de la Nación a la sala disciplinaria, la cual es legal y respaldada jurisprudencialmente. La primera falta tuvo fundamento porque el alcalde le otorgó a dos entidades sin experiencia la prestación del servicio de aseo mediante contratos interadministrativos, sin respetar el principio de selección objetiva. Por otra parte, en la segunda falta, el Decreto 564 de 2012 adoptó un esquema de prestación de servicio de aseo en la capital, violando la libertad de empresa. La tercera falta, se relaciona con el Decreto 570 de 2012, allí se autorizó el uso de unas volquetas para continuar la prestación del servicio de aseo, cuando los vehículos adecuados para ello eran compactadores, lo que dejó alrededor de 9.000

toneladas de basuras sin recoger, poniendo en riesgo el medio ambiente y la salud. De las tres faltas endilgadas, dos fueron a título de dolo, y la tercera, a título de culpa gravísima.

El Consejo de Estado sobre el análisis de los cargos, la alta corporación menciona que los servidores públicos elegidos popularmente pueden ser sancionados por la Procuraduría General de la Nación, el cual se ajusta al artículo 23 del CADH siempre y cuando las conductas se asocien a la corrupción y tampoco hubo sanción penal que tratara el tema, por lo tanto, se le coartaron sus derechos políticos.

En cuanto los contratos interadministrativos 017 y 0809 del 2012, celebrados, respectivamente, entre la UAESP y la EAAB, y la EAAB y la EAB, estos según la Procuraduría General de la Nación, fueron ilegales, porque no se cumplieron los requisitos que dispone la ley en cuanto la contratación estatal. En este escenario, el Consejo de Estado pudo establecer que por orden de la Corte Constitucional se debía realizar en Bogotá un esquema nuevo de recolección de basuras, pero en la ejecución de todos los trámites contractuales se presentaron distintos tipos de dificultades, y entre esas acciones se encontraron las suscripciones de esos contratos interadministrativos, que a juicio del Consejo de Estado, no transgredieron la ley, dado que estos se cimentaron en urgencias y sus antecedentes. Para la alta corporación, el acto administrativo sancionatorio se fundamentó en aseveraciones vagas, imprecisas e inciertas, ya que solo se basó en estudios previos, no argumentó porque las prestadoras no eran idóneas para prestar el servicio de recolección de basuras e incurrió en los siguientes yerros:

*(i) no verificó el alcance de la cláusula 17 del referido contrato interadministrativo, (ii) no constató si la EAAB había trasladado todas sus obligaciones contractuales a otra empresa prestadora de servicios públicos y (iii) no comprobó la actividad contractual de la referida empresa con posterioridad a la suscripción del convenio interadministrativo 0809 del 2012, para concluir que la EAB había asumido la totalidad de la prestación del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá (p. 60).*

Respecto a la falta por atentar contra la libertad de empresa, el Consejo de Estado menciona que el alcalde tiene dentro de sus deberes que se presten eficientemente los servicios públicos, por tal motivo, no se demostró el interés ilegítimo para expedir el acto administrativo para organizar el esquema de basuras, ya que este se ajustó a la Ley, usando el esquema de libre competencia establecido en el estatuto de servicios públicos. Por otra parte, las decisiones tomadas mediante el Decreto 564 de 2012 eran para garantizar la continuidad de los servicios de aseo de manera transitoria, ya que se tenía previsto que se daría la adjudicación mediante licitación pública. Respecto a la falta que endilgaba frente al impacto ambiental y en la salud, la alta corporación manifiesta lo siguiente en la sentencia:

*Ahora bien, el aparte utilizado por la Procuraduría General de la Nación para exponer las conclusiones del dictamen pericial, emitido por la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, era insuficiente para concluir la existencia de un riesgo grave al medio ambiente o a la salud humana originado en la actuación del funcionario, pues, a pesar de que señala la existencia de un “daño” y un “riesgo”, así como su causa (la exposición de aproximadamente 9.350 toneladas de residuos domiciliarios en las calles de la ciudad) no indicó en forma alguna en qué consistieron, ni delimitó el grado de impacto requerido para la adecuación típica del hecho. (p. 84)*

Para el Consejo de Estado no hubo prueba suficiente que estableciera que el hecho de no recoger las basuras por 3 días perjudicara la salud humana. “Este asunto es de suma importancia en el caso estudiado, pues teniendo en cuenta que los dictámenes periciales practicados no eran suficientes para acreditar la ocurrencia de riesgos graves sobre la salud humana y el medio ambiente” (p. 90). En virtud de todo lo expuesto, la máxima corporación de lo contencioso administrativo decide:

*Los actos administrativos sancionatorios del 9 de diciembre del 2013 y del 13 de enero del 2014, proferidos por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, están viciados de nulidad por: (i) falta de competencia del ente que impuso la sanción, garantía mínima del derecho al debido proceso del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y (ii) violación al principio de tipicidad de la falta disciplinaria que guarda relación estricta con el principio de legalidad de la sanción (p. 93).*

Por otra parte, se ordenó pagar a la Procuraduría General de la Nación al señor Gustavo Petro los salarios y prestaciones dejados de percibir como alcalde, a título de Restablecimiento del Derecho. Por otra parte, se ordenó efectuar la desanotación de la sanción impuesta.

### **3.3 El Juez Administrativo en ejercicio de funciones administrativas disciplinarias**

Es claro que la organización del Estado establecida por la Constitución Política de Colombia permite definir las funciones y competencias de cada ente estatal. En el caso del poder judicial, la jerarquización establecida ha considerado la importancia de acoger el precedente vertical en las decisiones, por lo tanto, aquellas sentencias que se han relacionado con las actuaciones de los jueces administrativos han tenido una evolución que pasó del simple control de legalidad de los actos administrativos a un control judicial pleno e integral.

Es así como el Consejo de Estado (2012) en la Sentencia 1025 de ese año, según su criterio, estableció que el control de legalidad que adelanta la jurisdicción contenciosa administrativa sobre los actos de carácter disciplinario se encontraba limitado, es decir, correspondía únicamente a dicha jurisdicción realizar el control de legalidad a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, verificando que las pruebas recaudadas durante el trámite

disciplinario estuviesen ajustadas a las garantías legales y constitucionales, sin que se abarcara una nueva lectura o valoración de las mismas, a menos que fuese evidente que el operador disciplinario haya realizado una apreciación de dicho recaudo probatorio totalmente contrario a la ley y alejado de toda razonabilidad, pues bien, no se pretendía convertir ésta jurisdicción en una tercera instancia del proceso disciplinario, llevando así que ante el no cumplimiento de estos preceptos de garantías legales, se declarara dicho acto disciplinario como nulo y como consecuencia se restablecerían los derechos afectados al disciplinado.

Posteriormente, el Consejo de Estado (2012) en la Sentencia con radicado 11001-03-25-000-2005-00012-00(IJ) de fecha 11 de diciembre de 2012, amplió un poco más dicha concepción, advirtiendo que el control de legalidad realizado por el juez administrativo sobre los actos disciplinarios es “pleno”, es decir, el control de legalidad “no tiene restricciones ni limitaciones de ninguna índole por la naturaleza del acto que se enjuicia, como en general no las tiene sobre ningún acto administrativo”, sin embargo, en ese momento se concebía que el juez administrativo no podría tener la investidura de ejercer una tercera instancia, lo que llevaba a que el control de legalidad se restringe frente a un nuevo debate probatorio ya realizado en el proceso disciplinario.

Finalmente, el Consejo de Estado (2013) en la sentencia con radicado 52001-23-31-000-2004-00188-02(1982-09) de fecha 11 de julio de 2013 , en decisión de la Sección Segunda, toma una posición más amplia, estableció que el control judicial en sede contenciosa administrativa que alcanza el examen del acto administrativo, es pleno, integral y sustantivo, desde las disposiciones normativas y la perspectiva constitucional, determinando entonces que el juez administrativo no se limita en la apreciación de las pruebas que cimentan el fallo disciplinario, que corresponde a un punto álgido, adoptando así una posición jurisprudencial diferente, determinando que el juez administrativo aparte de realizar el control de legalidad declarando la nulidad o no del acto disciplinario, y que en el ejercicio del control de legalidad de los actos disciplinarios, no solo

estima como posibilidad el declarar nulo o negar las pretensiones de demandante, además de ello, si se prueba en el proceso dependiendo de los elementos fácticos y jurídicos, procede a “corregir”, “modificar” y/o “sustituir” características del pliego de cargos y finalmente procede a graduar la sanción disciplinaria.

De acuerdo al precedente jurisprudencial relacionado del Consejo de Estado, el Juez Contencioso Administrativo, pasó de realizar un control de legalidad, a un control de corrección, asumiendo así mismo el rol de un operador disciplinario, surgiendo con ello el problema jurídico de definir la naturaleza del control judicial realizado por el juez administrativo a los actos disciplinarios, pues a partir de allí, se identifican los criterios del Consejo de Estado para pasar de adelantar un juicio de validez a uno de corrección del acto disciplinario.

Los diferentes pronunciamientos del Consejo de Estado han previsto que el juez de lo contencioso administrativo tiene potestades frente a las decisiones de los operadores disciplinarios cuando existan vulneraciones a los derechos fundamentales y a las garantías procesales, sin embargo, estas facultades se entenderían como una forma de coadministración de la potestad disciplinaria con la Procuraduría General de la Nación y demás entidades competentes, puesto que se asumen funciones correctivas en el marco del control judicial a los actos de carácter disciplinario, considerando entonces que es posible que exista en el marco jurídico de lo contencioso administrativo, una tercera instancia disciplinaria, que eventualmente vulnera los derechos fundamentales como el debido proceso y el derecho a la defensa, así como el principio del juez natural del operador disciplinario, que está en cabeza de los órganos administrativos facultados por la ley para investigar y sancionar a servidores públicos.

Los diferentes postulados que se tienen al respecto son diversos, en el caso de López (2015) indica que si bien el control judicial de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa no es una tercera



instancia, actualmente los pronunciamientos judiciales han comprobado que la justicia disciplinaria tiene modulaciones, que son cambios que ha generado el Consejo de Estado, tal vez se confunde con el papel del juez en el marco de sus competencias, por cuanto en los asuntos tienen cierre definitivos, lo que es controvertible en razón de la discusión de los poderes disciplinarios de los servidores públicos que ostentan funciones disciplinarias y las providencias de los jueces, lo que es contradictorio, ya que el Consejo de Estado ha expresado que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no es una tercera instancia, sin embargo, se decide de fondo a pesar de las limitantes del conocimiento de las actuaciones previas que llevaron al operador disciplinario a tomar la decisión sancionatoria.

De esa manera, de acuerdo a lo expresado por Gonzales (2014) el control judicial en la jurisdicción contenciosa administrativa no se limita a ser un control de opinión, de criterios o interpretación, no es una instancia adicional dentro de la acción disciplinaria, se entiende que al proferir sentencia declarando la nulidad y el restablecimiento del derecho, que efectivamente el operador disciplinario actuó por fuera de los criterios de legitimación de la actividad judicial.

La Corte Constitucional (2007) en la Sentencia C-504 de 2007 indicó claramente que el derecho disciplinario tiene un carácter autónomo e independiente, pero el hecho de decidir sobre la actuación del operador disciplinario no indica que se altere la competencia natural:

*Recuerda que la jurisprudencia de la Corte Constitucional “ha sido enfática en señalar que la circunstancia que se investigue por el mismo hecho a un servidor público disciplinariamente y coetáneamente en otras jurisdicciones se adelanten los respectivos procedimientos, como sería la existencia de un proceso contencioso administrativo no vulnera el principio del non bis in idem, ni muchos el del juez natural, dada la concepción de otro régimen que hace que cada uno tenga particularidades con fundamento en la Constitución Política en cuanto a los procedimientos, jueces y efectos distintos”. Por ello, indica que no existe invasión alguna del operador disciplinario en relación con las decisiones que haya de tomar la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que a ésta*

*le compete según el caso declarar la nulidad de la decisión administrativa dentro de un contexto distinto al origen y resultado de un proceso disciplinario sobre la misma conducta.*

El ordenamiento legal vigente permite el ejercicio de control judicial de los actos disciplinarios por el juez administrativo, que a su vez con el análisis de las competencias en las que se funda el Consejo de Estado, que establece la interpretación del fundamento jurídico, se abrogan en el juez contencioso funciones propias de un operador disciplinario, contrario a lo que disponen algunas sentencias que determinan que no existe tercera instancia. Desde las nociones generales del derecho disciplinario y su naturaleza, los cambios que se han realizado a nivel jurisprudencial, han determinado que el control judicial del acto administrativo disciplinario, hace parte del poder del juez como operador disciplinario al decidir de fondo al procurar garantizar que no existan vulneraciones al servidor público que interpuso el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como sucedió con las decisiones adoptadas por el Consejo de Estado en los casos de Piedad Córdoba y Gustavo Petro, en el que pudo evidenciarse que son casos hito que son de referencia para constituirse como sentencias dominantes, lo que no permite bajo ninguna circunstancia que los inferiores jerárquicos se aparten de dicha regla de precedente en su ejercicio funcional, so pena de constituirse en un defecto sustantivo, fáctico u orgánico, ocasionando una vía de hecho y que en esta instancia la decisión tomada hace tránsito a cosa juzgada formal por considerarse la firmeza, situación contraria al acto administrativo, que solo es considerada como cosa decidida, a pesar de la independencia de los órganos disciplinarios.

En conclusión, el presente capítulo permite aclarar los motivos por los cuales el juez administrativo pueden hacer uso del poder autorreferente, dadas las atribuciones dadas por la Jurisprudencia del Consejo de Estado en cuanto al control pleno e integral de los actos

administrativos disciplinarios. Desde luego esa situación abre el debate sobre un nuevo derecho de los jueces que no está dado por la ley, pero si otorgado por una fuente secundaria del derecho que corresponde a una sentencia dominante, siendo que el juez en virtud de sus facultades solamente está sometido al imperio de la ley, pero de no acogerse a las disposiciones del superior jerárquico o en el caso del Consejo de Estado, el precedente horizontal, puede incurrir en violación del principio de igualdad, acogiendo así una disciplina jurisprudencial. Los casos presentados en el presente capítulo en los que se sustituyó o modificó la sanción disciplinaria han tenido presente la evolución jurisprudencial, teniendo como sentencia dominante la proferida en el caso de Piedad Córdoba, la cual establece que frente a los actos administrativos disciplinarios el juez administrativo debe realizar un control pleno e integral, lo que implica una función disciplinaria.

## CONCLUSIONES

Una vez observado el marco normativo, doctrinario y jurisprudencial entorno al control de validez realizado por el juez contencioso administrativo a las decisiones disciplinarias, se evidencia como a través de la interpretación normativa y mediante el precedente judicial, este mismo ha otorgado la facultad de controlar de fondo y de forma las actuaciones disciplinarias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y demás órganos competentes, en el sentido de modificar, según el caso; la tipicidad de la conducta, culpabilidad, realizar una nueva interpretación o valoración probatoria, y graduación de la sanción disciplinaria, con esto estaría ejerciendo funciones disciplinarias, que da paso a una ‘tercera instancia’.

De otra parte, se colige que al no existir una oportunidad procesal para que el demandante o disciplinado ejerza su derecho a la defensa ante estas modificaciones, y a pesar de que estas le resulten menos gravosas, se estaría vulnerando su derecho de defensa y debido proceso, aun cuando justificado en la protección de estos derechos, el juez administrativo se otorga facultades que no le fueron asignadas de manera directa.

En consecuencia, los jueces administrativos en este tipo de control de legalidad han asumido una posición clara, en la cual se han abrogado la facultad de decidir sobre aspectos que exceden más allá de sus competencias, fundamentándose en la protección de los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Constitución Política, por ello, los jueces administrativos al hacer este tipo de revisiones, lo han hecho de manera exhaustiva e incluso, han modificado las sanciones impuestas por la Procuraduría General de la Nación, cuando durante el proceso judicial ha podido establecer que procede la nulidad de los actos administrativos, ya sea absoluta o parcial.

De acuerdo a lo analizado en las sentencias presentadas, se entiende que el operador sancionatorio pueda tener errores en los procedimientos y carecer de fundamentos fácticos, técnicos y jurídicos en sus procedimientos y decisiones, y que el Estado tiene el deber de resarcir sus efectos, sin embargo, el análisis amplio y complejo de los fallos administrativos sancionatorios proferidos por la Procuraduría General de la Nación y los demás entes que tienen esas competencias, establecen que existe una línea muy corta entre el deber constitucional de garantizar los derechos de los procesados e intervenir en una función que es dada por competencia a los operadores disciplinarios, es decir, se hablaría de una coadministración de la potestad disciplinaria por parte de los jueces administrativos.

Podría estimarse que, se cuestiona la funcionalidad de estas entidades, ya que los actos administrativos son sometidos a control pleno y no son cosa juzgada, por ende, el Estado no es claro frente a la finalidad del operador disciplinario, ya que no hay armonía entre el poder judicial y los órganos de control sancionatorio disciplinario por las reiterados cuestionamientos de sus actuaciones, pero ello debe tenerse en cuenta por estos últimos, ya que las normas disciplinarias establecen un procedimiento a seguir y debe ser cumplido, al ajustarse a la Constitución y leyes vigentes, en especial el respeto al debido proceso, garantías y principios procesales y que el fallador acuda siempre a la sana crítica sin factores de índole subjetivo, esta última conclusión realizada desde la de crítica constructiva, que permita que se consolide la dogmática del derecho disciplinario.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agudelo, C. A. (2014). Una respuesta a la ‘dificultad contramayoritaria’ a partir de las ‘virtudes pasivas’ de los jueces. Precedente. *Revista Jurídica*, 5, 181-224.
- Araujo-Oñate, R. M. (2011). Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva. Propuesta para fortalecer la justicia administrativa. *Visión de derecho comparado. Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 247-291. Recuperado de <https://bit.ly/2Pf1whb>
- Arboleda Perdomo, E. J. (2011). Comentarios al nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo: Ley 1437 de 2011. *Legis*.
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/36uk4kw>
- Balbin, C. (2015). Manual de Derecho Administrativo. La Ley S.A.E. e I., 2015. Recuperado de <https://bit.ly/2KA9kLx>
- Barreto Moreno, A. A. (2018). La formación de política pública del juez contencioso administrativo como expresión de otras funciones de la responsabilidad del Estado.
- Barreto Moreno, A. A & Pulido Ortiz, F. E. (2016). La regla del precedente en el derecho administrativo colombiano. (1ª. ed.). Bogotá: Universidad de La Sabana
- Barbería, María E. (2006). Diccionario de Latín Jurídico. Recuperado de [https://www.academia.edu/35320332/DICCIONARIO\\_DE\\_LATIN\\_JURIDICO.pdf](https://www.academia.edu/35320332/DICCIONARIO_DE_LATIN_JURIDICO.pdf)
- Blasco Soto, M.D.C. (1994). Reflexiones en torno a la fuerza de cosa juzgada en la sentencia dictada en cuestión de inconstitucionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (41), 35-62.

Botero Díaz, J., Marín Vanegas, J. A., & Maury Ramírez, J. E. (2015). Alcances y límites al control de los actos administrativos de carácter disciplinario ejercido por el Consejo de Estado de Colombia. *Nuevo Derecho*, 11(17), 153-174.

Coaguila Valdivia, J. F. (2009). *El derecho a un Juez Imparcial*. El Cid editor.

Congreso de la República (2002). Ley 734 de 2002. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4589>

Congreso de la República (2011). Ley 1437 de 2011. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>

Congreso de la República (2019). Ley 1952 de 2019. Recuperado de <https://bit.ly/2I8wKom>

Contreras Casado, M. (2002). Un nuevo enfoque de la reforma constitucional y sus límites materiales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (65), 381-385.

Consejo de Estado (1995). Radicación 756 de 1995 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. Recuperado de <https://bit.ly/37p3iEz>

Consejo de Estado (2012). Sentencia 1025 de 2012. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección “B”. Veintitrés (23) de agosto de dos mil doce (2012). Recuperado de <https://bit.ly/2Ddg4sD>

Consejo de Estado (2012). Sentencia con radicado 11001-03-25-000-2005-00012-00(IJ). Sala Plena. Once (11) de diciembre de dos mil doce (2012).

Consejo de Estado (2013). Sentencia con radicado 52001-23-31-000-2004-00188-02(1982-09). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección “B”. Once (11) de julio de dos mil trece (2013).

Consejo de Estado (2016). Sentencia de Unificación N° 11001-03-25-000-2011-00316-00 de Consejo De Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa, de 9 de Agosto de 2016.

Consejo de Estado (2014). Sentencia con radicado 11001-03-25-000-2011-00362-00(1345-11), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, cinco (5) de junio de dos mil catorce (2014)

Consejo de Estado (2015). Sentencia con radicado 11001-03-25-000-2010-00162-00(1200-10), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, veintitrés (23) de septiembre de dos mil quince (2015). Recuperado de <https://bit.ly/2y7OdY8>

Consejo de Estado (2016). Sentencia con radicado 110010325000201100316 00. Sala Plena. Nueve (9) de agosto de 2016. Recuperado de <https://bit.ly/2Magc1d>

Consejo de Estado (2017). Sentencia con radicado 110010325000201400360 00. Sala Plena. Quince (15) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). Recuperado de <https://bit.ly/2BI9IHX>

Consejo de Estado (2017). Sentencia Nª 11001-03-25-000-2013-00372-00 de Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Segunda, de 28 de Abril de 2017.

Córdova Vinuesa, P. (2018). ¿Tienen los jueces la última palabra?. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito D. M.

Corte Constitucional de Colombia (1994). Sentencia C- 214 de 1994. REF: Expediente D-394M.P. Antonio Barrera Carbonell. Recuperado de <https://bit.ly/2U0KXq0>

Corte Constitucional (1995). Sentencia C-069 de 1995. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-069-95.htm>



Corte Constitucional (1998). Sentencia C-189/98. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-189-98.htm>

Corte Constitucional (2001). Sentencia C-836 de 2001. Recuperado de <https://bit.ly/2XUdxMa>

Corte Constitucional (2005). Sentencia C-590 de 2005. Recuperado de <https://bit.ly/2JDIC3I>

Corte Constitucional (2007). Sentencia C-504 de 2007. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-504-07.htm>

Corte Constitucional (2011). Sentencia C-634 de 2011. Recuperado de <https://bit.ly/2EequKr>

Corte Constitucional (2014). Sentencia T-430 de 2014. Recuperado de <https://bit.ly/2LwKUIV>

Corte Constitucional (2017). Sentencia T-322 de 2017. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-322-17.htm>

Delpiazzo, C. E. (2016). Universalización de derechos, economía disruptiva y derecho administrativo global. *Revista Derecho Público*, (50).

De Silva, C. (2004). El acto jurisdiccional. *Isonomía*, (21), 157-191. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-02182004000200006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-02182004000200006&script=sci_arttext)

Duarte, S. L. M. (2015). Causas del control judicial a los actos administrativos disciplinarios proferidos por las procuradurías regionales de Tolima y de Cundinamarca. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 10(1), 153-179. Recuperado de <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/viewFile/2449/2389>

Dogmática Practicable del Derecho Disciplinario, Preguntas y Respuestas, Esiquio Manuel Sánchez Herrera, pág. 35, Ediciones Nueva Jurídica, Tercera Edición, 2014, Bogotá D.C.

Fernández Ruiz, J. (2016). Derecho Administrativo. Grandes temas Constitucionales. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/16.pdf>

Flórez Paternina, A. S., Lema Fernández, P. C., & Plata Álvarez, A. C. (2017). La imposición de sanciones analógicas en el trámite de la acción popular: Análisis de la legalidad de las sanciones impuestas al actor popular como consecuencia de su inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento a la luz del debido proceso sancionatorio.

Henaó Pérez, J. (2013). El Juez Constitucional: Un actor de las Políticas Públicas. *Revista de Economía Institucional*, 15 (29), 67-102.

Gallotti, A. G. (2013). El poder de sustitución del juez en la función administrativa (Doctoral dissertation, UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO). Recuperado de <http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAS7617.pdf>

González Torres, I. A. (2014). El control jurisdiccional de las decisiones disciplinarias. Recuperado de <https://bit.ly/2IhaMR9>

Jinesta, E. (2015). Principios constitucionales que rigen a las Administraciones Públicas. *Revista El Derecho Administrativo en Iberoamérica*. Recuperado de <https://bit.ly/2P8sUgD>

La Torre González, I. (2012). El rol del juez administrativo colombiano: ¿un actor influyente en las transformaciones del derecho administrativo y en el fortalecimiento del estado social y constitucional de derecho? Trabajo de Investigación. Recuperado de <https://bit.ly/2uZKfPH>

La Torre González, I. (2015). El juez administrativo colombiano: ¿un actor influyente en el fortalecimiento del Estado social y constitucional de derecho?. Editorial Universidad del Rosario.

López Gil, J. A. (2015) Responsabilidad administrativa y disciplinaria del juez disciplinario en fallos nulitados por la vía contencioso administrativa. Recuperado de <https://bit.ly/2VFQeEP>

López Higuera, J. L. Control judicial de las decisiones disciplinarias (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Colombia). Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/46512/1/6702157.2014.pdf>

López Medina, D. E. (2006). El derecho de los Jueces. Legis.

Moncayo, P. (2016). Geopolítica Espacio y Poder. Universidad de Fuerzas Armadas ESPE, Sangolquí.

Mondragón Duarte, S. L (2015). Límites al control judicial de fallos disciplinarios proferidos por la procuraduría general de la nación a partir de la ley 734 de 2002. Recuperado de <https://bit.ly/2P6vrrz>

Páez Ramírez, L. D., & Agudelo Lugo, K. L. La facultad constitucional de reforma como poder constituido y su límite material y competicional aparente de una intangibilidad relativa.

Parejo, L. A. (2008). El concepto del derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia, 2 Ed. 2009, P. 59.

Periódico La Jornada Zacatecas (2014). La crisis de representación: el poder autorreferente. Recuperado de <http://ljz.mx/2014/10/16/la-crisis-de-representacion-el-poder-autorreferente/>

Pulido Ortiz, F. E. (2018). Jueces y reglas: la autoridad del precedente judicial. Universidad de La Sabana.

Presidencia de la República (2000). Decreto 262 de 2000. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40618>

Procuraduría General de la Nación (2017). Consulta de Unificación Final 068 de 2017. Recuperado de <https://bit.ly/37AX58o>

Puente de la Mora, X. (2011). El Instituto Nacional de Transparencia, acceso a la información y protección de datos personales como órgano constitucional autónomo en el juicio de amparo. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4337/9.pdf>

Ortiz Díaz, J. (1957). El precedente administrativo. Revista de Administración Pública. Número 024.

Rivadeneira, J. (1988). ¿Jurisdicción Arbitral? THĒMIS-Revista de Derecho, (11), 15-19.

Sánchez, M. (2014). Dogmática practicable del Derecho disciplinario, Preguntas y Respuestas. Ediciones Nueva Jurídica, Tercera Edición, 2014, Bogotá D.C.

Sarmiento-Eraza, J. P. (2011). El recurso extraordinario de unificación jurisprudencial, ¿hacia la instauración de un juez de casación en lo contencioso-administrativo? Vniversitas, (123). Recuperado de <https://www.redalyc.org/html/825/82522608009/>

Vergara Mesa, H. D. (2015). La insubsistencia administrativa discrecional en Colombia: una mirada desde el principio de proporcionalidad. Recuperado de [http://tesis.udea.edu.co/dspace/bitstream/10495/4364/1/VergaraHernan\\_insubsistencia%20AdministrativadiscrecionalColombia.pdf](http://tesis.udea.edu.co/dspace/bitstream/10495/4364/1/VergaraHernan_insubsistencia%20AdministrativadiscrecionalColombia.pdf)