

**LIMITACIÓN DE LA VALORACIÓN PROBATORIA EN LAS ACTUACIONES
DEL CONSEJO DE ESTADO EN LA JURISDICCIÓN ROGADA
DISCIPLINARIA COLOMBIANA**

Erika Andrea Rubio Castillo

COD. 090201054

Luis Carlos García Roa

COD. 090191016

Dr. José Rory Forero Salcedo

Director



2023

Contenido

INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN	4
PRESUPUESTOS EPISTEMOLOGICOS y METODOLÓGICOS DE INVESTIGACIÓN	5
Problema investigativo	5
Pregunta de investigación.....	5
Planteamiento problémico	5
Hipótesis	7
Justificación.....	7
OBJETIVOS	9
Objetivo General	9
Objetivos específicos	9
Resultados Esperados	9
Metodología de la investigación.....	10
Acotación material de la investigación.....	11
TITULO 1. MARCO REFERENCIAL	12
1.1. Revisión de Antecedentes investigativos	12
1.2. Marco Conceptual.....	16
1.3. Marco teórico.....	18
1.4. Marco jurídico	22
TÍTULO II. CRITERIOS DE VALORACIÓN PROBATORIA APLICABLES EN EL CONTROL DE LEGALIDAD EN LA JURISDICCIÓN ROGADA DISCIPLINARIA COLOMBIANA	26
2.1. Marco histórico	26
2.2. Análisis de Casos:	33
2.2.1. Caso 1. Demandante: Gustavo Francisco Petro Urrego vs Colombia.....	33
2.2.2. Caso 2. Piedad Esneda Córdoba Ruíz	34
2.2.3. Caso 3. Fabio Alonso Salazar Jaramillo	35
2.2.4. Caso 4. Julio Eduardo Vargas Sarmiento.....	35
2.2.5. Caso 5. Daniel Quintero Calle	36
2.2.6. Caso 6. José Diario Salazar Cruz.....	37
2.2.7. Caso 7. Diego Luis Noguera Rodríguez	37
2.2.8. Caso 8. José Néstor González Romero.....	38

2.2.9. Caso 9. Lauro Eduardo Montilla Gómez	39
2.2.10. Caso 10. Luis Humberto Montejo Bernal.....	39
2.2.11. Caso 11. Bernarda Hilda Navarro Laguado	40
2.2.12. Caso 12. John Freddy Rendón Roldán	40
2.3. Pronunciamiento de la Corte Constitucional:.....	42
TÍTULO III. ANÁLISIS DOCTRINAL DE LOS PRINCIPALES AUTORES DISCIPLINARISTAS.....	45
3.1. Autor 1. Carlos Arturo Gómez Pavajeau	45
3.2. Autor 2. David Roa Salguero	46
3.3. Autor 3. José Rory Forero Salcedo	47
3.4. Autor 4. Sergio Luis Mondragón Duarte	48
3.5. Autor 5. Luis Carlos Sáchica Aponte	48
3.6. Otro Autores	49
TÍTULO IV. PROPUESTA A LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	51
4.1. El Código Disciplinario.....	52
4.2. La Tercera Instancia	54
4.3. La Posición De La Procuraduría.....	55
4.3.1. El Control de Legalidad y la Procuraduría General de la Nación:	55
4.3.2. El Nombramiento Del Procurador General De La Nación:	56
TITULO V. CONCLUSIONES	57
5.1. La Litis:.....	57
5.2. Control Integral Vs El Principio De Jurisdicción Rogada:	57
5.3. La Facultad Sancionadora O El Ius Puniendi:	59
5.4. La Corte Interamericana de Derechos Humanos:.....	61
REFERENCIAS.....	63

INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN

El Consejo de Estado (*en adelante el C.E.*) por mandato constitucional y legal ejerce el control integral de legalidad sobre los actos de carácter disciplinario adelantados por la Procuraduría General de la Nación (*en adelante PGN*). No obstante, la legalidad de dicho control empieza a verse cuestionado, dado que al revisar diferentes demandadas o acciones de nulidad y restablecimiento de los disciplinados no se observan limitaciones a este ejercicio, generándose así una situación problemática debido a la inseguridad jurídica dado que se crea un nuevo escenario probatorio y de valoración probatoria.

Es por ello, que a fin de lograr plantear una respuesta a la pregunta *¿Cuáles son los límites de los criterios de valoración probatoria en el ejercicio del control de legalidad en la jurisdicción rogada disciplinaria en las actuaciones ejercidas el C.E.?*, se efectuará verificación documental o teórica dentro de un enfoque funcionalista.

Igualmente, se desarrollará un análisis sistémico que evidenciará un problema de Legalidad, que se vislumbra en la investigación, junto con sus causas para soportar que el camino jurídico adecuado para el ejercicio del control integral de legalidad es su limitación, para así determinar mediante el análisis lógico modal los límites de los criterios de valoración probatoria en la jurisdicción rogada disciplinaria.

PRESUPUESTOS EPISTEMOLOGICOS y METODOLÓGICOS DE INVESTIGACIÓN

Problema investigativo

Vulneración al control de legalidad en las decisiones proferidas por el C.E. en la jurisdicción rogada disciplinaria

Pregunta de investigación

¿Cuáles son los límites de los criterios de valoración probatoria en aplicación del control de la legalidad o de legalidad en la jurisdicción rogada disciplinaria en las actuaciones ejercidas por el C.E.?

Planteamiento problémico

En nuestro país, la PGN, ha impuesto sanciones disciplinarias (*destitución, suspensión e inhabilidad*) a diferentes funcionarios entre gobernadores, alcaldes, congresistas, etc., dentro de estas sanciones que aún se encuentran en firme se destaca la aplicada al señor Samuel Gustavo Moreno Rojas (*exalcalde de Bogotá*).

El C.E. jurisprudencialmente ha dejado sin efectos decisiones disciplinarias impuestas por la PGN (*inhabilidad, destitución entre otras*) de funcionarios públicos elegidos mediante elección o voto popular en algunos casos por el desbordamiento del juicio integral de legalidad, y en otras circunstancias debido a que los inhabilitados se amparaban en convenios internacionales (<https://www.corteidh.or.cr/>, s.f.) para proteger derechos políticos y alegar que las sanciones se debe aplicar solo cuando la falta se origina en casos de corrupción por lo que el acto administrativo sancionatorio estaba viciado por abuso de poder, claro ejemplo de esto el suscitado con el actual Presidente Electo de Colombia para el periodo 2022 al 2026.

No obstante, de lo mencionado en el año 2019, la Alta Corte Constitucional (Constitucional, 2019), al parecer cerraba la brecha a los sancionados que acudían a los tratados internacionales (<https://www.corteidh.or.cr/>, s.f.) para tumbar el castigo disciplinario, indicado que los tratados y convenciones no son óbice en el orden interno de

los Estados y que estos deben ser dilucidados de forma armónica con la carta magna en el caso específico Colombiano, máxime cuando exista un órgano administrativo independiente y autónomo, además, no constituyan precedente jurisprudencial vinculante para la Corte.

Ahora bien, llama la atención el rumbo que ha tomado el control integral en materia sancionatoria de las actuaciones administrativas expedidos por la - PGN-, a raíz que no existe una delimitación que defina desde y hasta dónde puede llegar el control de estos actos administrativos de carácter disciplinario en sede jurisdiccional ante el C.E.

Aunando lo mencionado, El Tribunal Supremo Administrativo (CE) jurisprudencialmente ha señalado que es integral el control disciplinario que ejerce, y por integral se entiende en términos generales examinar no solo la legalidad del acto administrativo sino la valoración probatoria y la decisión sancionatoria que se toma.

Así las cosas, el investigado disciplinariamente y sobre el cual recae los actos administrativos sancionatorios de la -PGN-, puede estar contemplando que se está configurado una inseguridad jurídica dado que la independencia, imparcialidad en el marco del proceso disciplinario puede estar en tela de juicio por el control de legalidad realizado por la Alta Corte Administrativa (CE) en sede jurisdiccional.

Este control se puede estar convirtiendo en una tercera instancia, por ende, el C.E. tomaría la posición de Juez Disciplinario que incluso tiene la facultad de valorar pruebas y determinar el tipo de sanción y la legalidad de la sanción, lo que conlleva a revisar si puede interpretar nuevamente los testimonios, si la sanción es suficiente o ajustada a la falta, o si se transgredió el principio de proporcionalidad, o si solo las actuaciones se pueden realizar entre el investigador disciplinario y el investigado.

En sincronía con lo indicado, es importante revisar hasta donde puede ir ese control integral de las actuaciones administrativas de Procurador, adicionalmente que significa control integral para el C.E. para que no se transforme en un escenario probatorio ni de valoración probatoria que pueda generar inseguridad jurídica.

Por último, si no se cierra esta puerta de establecer hasta dónde llega el control de legalidad se da apertura a que sancionados o futuros sancionados disciplinariamente vean en esta herramienta legal salidas como las que ha conseguido Bernardo Moreno Villegas, Iván Ospina y Piedad Esneda Córdoba Ruíz (*exsenadora*), entre otros, para evitar o tumbar el castigo disciplinario.

Hipótesis

Se infiere que el control integral legal que realiza la Alta Corte Administrativa (C.E.) sobre las decisiones o actuaciones tomadas por el Procurador, se empieza ver cuestionado como una tercera instancia o instancia adicional de valoración probatoria y de sanciones del mismo carácter respecto de los derechos de los disciplinados.

Con base en lo anterior, se plantea el interrogante núcleo de este proyecto, referido a la observancia de las limitaciones a este ejercicio de control integral de legalidad, generándose así una situación problemática debido a la posible inseguridad jurídica que puede generarse dado que al parecer se crea un nuevo escenario probatorio y de valoración probatoria, que debe ratificarse o desvirtuarse en el trasegar de todo el documento de estudio y de sus sucesivos capítulos.

Justificación

La concepción del derecho específicamente el de carácter administrativo, concebido como una rama jurídica, vigilante las actuaciones del Estado y de sus agentes, y de todos los que participan en su engranaje y conformación, ya no puede mirarse desde una óptica o jurisprudencial interna, ya que en la actualidad existe el concepto de la globalización de las normas, como quiera que para definir la cosa juzgada basta solo con acudir a algunas decisiones internacionales (*convenios o tratados*), para determinar la existencia de tópicos o temas a veces no contemplados en la legislación interna que conllevan a una mejor justicia.

La importancia de la investigación radica en aportar en el avance del derecho administrativo, pues, al revisar diferentes actuaciones del Estado se puede ver el vacío si existe por ausencia de normatividad que regule el ejercicio del control de legalidad, con base a una validación de la extralimitación del derecho interno que generar controversia respecto de si se genera una inseguridad jurídica.

Así las cosas, más allá de otros autores hubiesen recogido, consolidado o intentado dar respuesta al estudio del control integral de legalidad, desde la academia debemos contemplar que este tema a la fecha no ha tenido una última palabra y que tal vez esta investigación no la sea, empero, si contribuirá, a marca un peldaño más en aportar a darle solución a la controversia que se pueda suscitar al momento de tomar postura frente a las investigaciones respecto de algunos disciplinados en particular.

OBJETIVOS

Objetivo General

Determinar mediante el análisis lógico modal la vulneración que se presenta con el ejercicio del control de integral en la jurisdicción rogada disciplinaria por la inexistencia de límites y presupuestos de valoración.

Objetivos específicos

1. Conocer los criterios de valoración probatoria aplicables en el control de legalidad en la jurisdicción rogada disciplinaria colombiana desde su desarrollo normativo, jurisprudencial y doctrinal.
2. Delimitar los criterios subjetivos de valoración probatoria de cara a la aplicación del control de legalidad en la jurisdicción rogada disciplinaria.
3. Examinar a través del análisis lógico modal los límites de los criterios subjetivos de valoración probatoria en la aplicación del control de legalidad en la jurisdicción rogada disciplinaria.

Resultados Esperados

- Contribuir en la cimentación de reglas, o pautas, que sean de uso práctico para los jueces de conocimiento y de futuros investigadores del derecho sancionatorio o disciplinario en Colombia.
- Generar solución teórica y jurídica al interrogante que refiere a cuáles son los límites de los criterios de valoración probatoria en aplicación del control integral en materia disciplinaria respecto de las actuaciones ejercidas por el C.E.

Metodología de la investigación

La investigación jurídica es entendida como un conjunto de actividades, adelantadas por el jurista, tendientes a encontrar en el derecho antecedentes y, realidades, para enriquecer, validar, y poner en práctica los conocimientos, convirtiéndose en una solución a problemas concretos de la sociedad, así pues, en el desarrollo de esta investigación se observara que la definición expuesta por Fernandez (2015) se amolda perfectamente, pues tiene el soporte teórico para llegar a una respuesta a un caso en concreto de la vida práctica, además, tal como quedo expresado en el marco conceptual el enfoque de esta investigación es funcionalista, explicado por Uriarte (2020) como la adaptación del individuo y de las estructuras para ajustarse o transformarse según el mundo externo o la estructura social; lo que también distingue a este investigación es su alcance explicativo, pues, reunirá la descripción de conceptos, es decir basado en la causa de situaciones físicas y sociales y centrado en explicar por qué se produce un fenómeno y por qué se relacionan más de dos variables, acorde a lo expuesto por Roberto Hernandez Sampieri (2014).

El desarrollo de la propuesta o paradigma metodológico será cualitativo, explorando las deficiencias en el conocimiento del problema, Jaime Andreu Abela (2002), de la mano método inductivo- deductivo, consistente en compilar datos mediante una matriz analítica y de síntesis, con el fin estudiar las fuentes de información documental dentro las que destacan Sentencias proferidas por el Tribunal Supremo Administrativo, frente algunas decisiones tomadas en materia disciplinaria y alguno de los fallos proferidos en sede internacional (<https://www.corteidh.or.cr/>, s.f.), esto con destino a determinar la realidad que se va a estudiar o su área, permitiendo llegar a la resolución del problema de investigación propuesto.

Con base en lo mencionado, se planteará un análisis sistémico que evidenciará un problema de Legalidad, que se vislumbra en la investigación, juntos con sus causas para soportar que el camino jurídico adecuado para el ejercicio del control integral de legalidad, es su limitación.

Acotación material de la investigación

Se delimita la presente investigación y previa introducción al tema la investigación la desarrollamos en cuatro grandes títulos en el primer título descenderemos al marco referencial que se desglosa en los siguientes subtítulos: Revisión de Antecedentes investigativos, Marco Conceptual, Marco Teórico y Marco jurídico.

Posteriormente en el título segundo analizaremos los criterios de valoración probatoria aplicables al control integral en materia disciplinaria colombiana desde una perspectiva jurisprudencial, soportado en sentencias del Tribunal Supremo Administrativo (*como ya se referenció se destacan casos como los de Piedad Esneda Córdoba Ruíz y Fabio Alonso Salazar Jaramillo, entre otros*), sumado algunos pronunciamientos descriptivos de la Alta Corte Constitucional Colombiana y finalmente entrever la posición específica de algunos doctrinantes e investigadores al respecto de este control.

Seguido el título tercero estudiaremos varios pronunciamientos de diferentes doctrinantes que han abordado el control de legalidad dentro de los autores que se destaca se encuentran Luis Carlos SÁCHICA Aponte, Carlos Arturo Gómez Pavajeau, David Roa Salguero, José Rory Forero Salcedo, Sergio Luis Mondragón Duarte, Bernardo Nosquese, Fabio Humar Jaramillo, Mauricio Barón, Daniel Márquez, María Lourdes Ramírez-Torrad, Hernando Aníbal Bendek, y Percy Howell Sevilla Agurto entre otros.

Ya como título cuatro y teniendo como marco de referencia el Estatuto Disciplinario y sus reformas, verificaremos el alcance de la presente investigación o propuesta a la pregunta planteamiento del problema del proyecto; esto acompañado de una postura frente al posible resultado de la Corte Constitucional frente a la discusión sobre las facultades jurisdiccionales que tiene la PGN al momento de adelantar investigaciones a funcionarios que fueron elegidos por voto popular y que han cometido una falta disciplinaria.

TITULO 1. MARCO REFERENCIAL

1.1. Revisión de Antecedentes investigativos

Para el adelanto de la presente investigación, se desarrolló un estudio respecto a la temática que conlleva una solución frente al ejercicio del control de legalidad con relación al principio de la jurisdicción rogada, el estudio en mención parte o inicia del análisis de dos dimensiones que deben ser tenidas en cuenta y que corresponden en primer lugar a estudiar los criterios valoración probatoria y de la limitación que tiene la jurisdicción de lo contencioso constituida entorno o en el marco del Derecho y a partir de ello determinar qué salida o soluciones se han dado frente a el control del legalidad cuando ha sido ejercida en otras jurisdicciones o ámbitos del derecho.

En primer lugar, el control integral en materia disciplinaria que ejerce la Sala Plena del Tribunal Supremo Administrativo tiene sus bases en la concepción de control de legalidad (Ramos, 2017), el cual puede ser ejercido por iniciativa ciudadana o de los administrados (Molina, 2002), mediante la figura de reclamación administrativa que se presenta en contra de las manifestaciones de la administración que transgreden el ordenamiento jurídico, aun cuando dichas manifestaciones son emitidas en circunstancias de urgencia (Molina, 2002).

Lo anterior, se realiza salvaguardando derechos de orden constitucional como el debido proceso y respetando términos como recolección de prueba (López, 2014) para que, posteriormente, el juez de conocimiento sea garante de los derechos constitucionales para evitar el atropello y el abuso del poder público (Ramírez, 2019), nótese entonces que hay unas restricciones al control de legalidad desde la demanda o la iniciativa ciudadana.

Aunando lo mencionado, cabe resaltar que esta actividad de control ha ido evolucionando como quiera que ya no se centra sobre un poder supremo sobre las otras ramas del Estado (Malagón, 2011), sino que se expande y no solo es ejercida por el Congreso, y las Altas Cortes Judiciales, queriendo decir que dicho concepto se sigue estructurando (Díaz, 2019) por medio jurisprudencial o del control de constitucionalidad (Arango, 2004), para que desde todos los ámbitos se salvaguarde la dignidad y la igualdad,

al tener un tratamiento diferencial por actuaciones o por sanciones proferidas o impuestas por la administración (Benítez, 2019).

No obstante, cuando se ejerce el control de legalidad en sede jurisdiccional surge una novedad, esto es, que se pueden revisar, modificar e incluso reemplazar las manifestaciones de la administración haciendo una nueva valoración probatoria (Moreno, 2014), se vislumbra entonces el termino una nueva de valoración probatoria lo que limita el derecho del ciudadano en esta sede a hacer oposición a la nueva validación de pruebas.

Ahora bien, desde la óptica de la ley penal también se aplica este control de legalidad en las diferentes etapas procesales, puesto que su omisión conlleva a la nulidad de la actuación por ser ilegal (Orduz, 2010). En materia penal también se ha ido estructurando el concepto de control de legalidad con decisiones atinentes al concepto control constitucional o de constitucionalidad, a pesar que en ocasiones se considera que estas pueden fortalecer el derecho exiguo de carácter penal en Colombia o, en contraste, contribuir a su decaimiento. (Mejía, 2012).

Usualmente, el control de legalidad en materia penal se utiliza para aplicar beneficios que le permite al ente acusador (*Fiscalía*) —previo fundamento— adelantar acción penal, suspenderla, interrumpirla o renunciar a ella, con la validación del juzgado de garantías (Vásquez y Mojica, 2010), que no debe ser violatorio de leyes ni en perjuicio del patrimonio de las arcas del Estado (Saavedra, 2016); o al revisar que no se superen las 36 horas en materia de capturas, no haya ilegalidad en la aprehensión y la devolución de lo incautado (De la Cuadra, 2018), y más importante aún, con la presentación escrita de la acusación dado que está de por medio la libertad de las personas (Raul Orozco Villamizar, 2015) se entiende entonces que el control legal da paso a la aplicación de nuevos principios de orden legal como el principio de oportunidad.

Aunando con lo anterior, las actuaciones de la Fiscalía van en sincronía con el juez de conocimiento pese a que esta acción puede afectar la libertad del procesado y de sus bienes. De otro lado, el control de legalidad no solo pondera sobre la Fiscalía, sino que el juez especializado en extinción de dominio es juez constitucional porque lo ejerce al momento

de aplicar el Código de Extinción (Martínez, 2015), es decir, el control de legalidad no solo se base en relación Fiscal respecto del juez penal sino da paso a la órbita del Juez de extinción de domino.

En segundo lugar, vemos que el control de legalidad no tiene una limitación dado que se ejerce en conciliaciones extrajudiciales para verificar los requisitos de forma del acta de conciliación se cumplen o no se cumplen, o si se han violado o quebrantado derechos de las partes; y, sobre la misma línea, aplicar en la anulación de los actos precontractuales (Güecha, 2005) como en los de adjudicación del contrato estatal, en consonancia con los fines de la contratación pública (Garzón, 2017).

También lo ejercen al momento de hacer registro o inscripción de sociedades, donde destacan referentes de acciones simplificadas (Aristizábal y Giraldo, 2017), en materia disciplinaria se tiene que el control de legalidad está inmerso en la potestad que tiene los servidores al momento de aplicar en el control disciplinario, y la conexidad de estos con el Estado por esta cobijando de función pública y materializado y reglado con el Estatuto Disciplinario, se entiende entonces que este control de legalidad también valida requisitos de forma en diferentes jurisdicciones o ámbitos del derecho.

Expuesto lo anterior, se puede concluir que todos y cada uno los autores citados o de los cuales se ha hecho referencia en los soportes o presupuestos que configuran o conforman el control de legalidad, y que pese a que existe una base de índole Constitucional, normativa y jurisprudencial que lo abordan y desarrollan, ninguno de los mismo autores avizora o adelanta un planteamiento respecto a la limitación o extralimitación que se tiene de la aplicación del mismo, ni establecen si al aplicar el control de legalidad este se convierte en una instancia adicional a las decisiones ya proferidas por otros órganos de inferior jerarquía, ni indican cuales son los criterios de apreciación probatoria al momento de realizar el control de legalidad.

En vista de lo expuesto se hace necesaria su transformación ya que el principio de la justicia rogada de los ciudadanos que acuden ante la jurisdicción, de forma prematura se vería superado por el control de legalidad, es por ello que se ha de plantear la siguiente

pregunta ¿Cuáles son los límites de los criterios de valoración probatoria en aplicación del control integral en materia disciplinaria en actuaciones ejercidas por el Tribunal Supremo Administrativo C.E.?

1.2. Marco Conceptual

Se propone en esta investigación un enfoque u orientación funcionalista, que revise el control de legalidad basado en uno de los principios constitucionales y del derecho administrativo este es de legalidad que se define como un contenido basto revestido de garantías a respetar con destino a legitimar la aplicación de sanciones, concuerda con la definición dada por Carlos M. Molina (2002) quien señala que todo acto contrario a derecho en el caso en concreto es ilegal en Colombia; pese a que existen controles de índole jurisdiccional y administrativos y van desarrollándose por la actividad o excepcionalmente; no obstante, al momento de ejercer estos controles se genera un conflicto teórico, por ende, hay que prestar atención no confundir el control de legalidad y la inaplicación.

Por su parte Gustavo H. Rodríguez (1984) quien señala que el control de legalidad debe haber y hay un interés, tanto de la administración como de toda la comunidad de juzgar desde el ámbito de la legalidad las actividades de la administración.

Se resalta que el principio de legalidad dentro de la actuación administrativa sancionatoria está dispuesto con la observancia de las fallas y de sus respectivas sanciones, respetando la presunción que goza todo ciudadano de inocencia, revestido de desmejorar más la situación del investigado y no siendo juzgado el disciplinado dos veces por el mismo hecho.

Es por esto que, ante la inobservancia de la legalidad dentro del acto administrativo, podrá acudir a la activación de acciones que controviertan su efecto, ya que según como lo señala Ciro Güechá (2014), la consagración en Colombia de estas acciones se hizo en nuestra historia jurídica a través de la Corte Suprema de Justicia.

Al momento que se hace efectivo el control de legalidad deberá ser respetada la competencia de quien debe ser concededor, en el entendido de lo expuesto por Libardo

Rodríguez (2006) dado que existen situaciones donde el del funcionario se escapa de su competencia para resolver circunstancias cercanas a ella pero que no le atañen.

En Colombia es habitual que emitan actos administrativos las ramas del poder, sumado a la situación de seguridad y orden público de Colombia, lo que genera urgencia en ciertos casos que el competente no esté donde y cuando se generan los hechos, empero, se debe tener en cuenta que quien genere la actuación tenga una habilitación jurídica o una legitimación, autoridad, y competencia para proferirlos.

Luis Carlos Sáchica (2004) a su vez indicó que mediante el Acto Legislativo No. 3 de 1910, se tiene noción histórica de la atribución de revisar o revocar actos contrarios a la constitucionalidad y de los decretos que no tengan fuerza legislativa.

A criterio nuestro el control de legalidad es fundamental para que se respeten los derechos de los administrados que en muchos casos son personas elegidas por elección popular y que representan la voluntad del soberano por lo que se requiere que estos representantes también sean juzgados conforme a las leyes vigentes y aplicables en línea con la carta Magna.

1.3. Marco teórico

Una vez efectuado el estudio que antecede, seguido se procederá a sintetizar el marco teórico delimitado la presente propuesta de investigación, conceptualizando la contestación a la pregunta investigativa establecida, soportando con los mecanismos trazados para confirmar las manifestaciones que se indicaran como solución al cuestionamiento planteado.

La valoración probatoria ha sido definida con el trasegar de los años como la aplicación de la sana crítica en la apreciación el acervo probatorio por parte del Juez de Conocimiento; sin embargo, para Echandía (2002) esa apreciación o sana crítica es especial, que difiere de lo corriente o común, basada en la experiencia del juez para analizar desde la experiencia con ítems físicos, circunstancias morales, situaciones sociales, perspectivas psicológicas, resultados científicos, mientras que para Ciro Güechá (2014) es el juicio necesario que decide con soporte de la realidad en el procedimiento que corresponda. A su vez, Nieva Fenoll (2010) expone que la valoración probatoria no es más que la aproximación a la verdad de lo acontecido ya que, por el contrario, al permitirse el falsear la realidad se daría prevalencia a resolver conflictos dejando de lado la realidad.

Así mismo, es unísono el concepto de que la valoración probatoria debe ir en concordancia al derecho al debido proceso. Echandía (2002) afirma que el conjunto de libertad en la apreciación de las pruebas exige la consideración motivación para resolver la sentencia y que esta es una garantía constitucional al debido proceso, mientras que Ciro Güechá (2014), estima que, por mandato constitucional, las decisiones deben referirse en las pruebas que fueron practicadas en su oportunidad, pues de lo contrario se vulneraría el debido proceso. Nieva Fenoll (2010) resalta que la valoración probatoria sucede antecedida y acompañada de un ítem jurídico cuyo resultado es eminentemente de trascendencia jurídica que no es de ignorarse.

Aunando con lo anterior, no puede olvidarse ni omitirse como regla que la valoración probatoria que realiza el juez, tiene unas restricciones a petición de parte, con base en el principio de justicia rogada. Para Echandía (2002) todo hecho que pueda probarse influye en las resultas de la actuación procesal, pueden concurrir en su práctica. Ciro Güechá

(2014), manifiesta que el juez administrativo, puede, decir más allá de lo pedido y saliéndose de la pretensión, con base al criterio oficioso de la jurisdicción pedida o rogada. Nieva Fenoll (2010) expone que el juez a la hora de valorar las pruebas utiliza de manera deliberada el sentido común logrando conciliar las mismas con su sentido de justicia y más allá dictándosele que acuda a su propio raciocinio.

Concilian los anteriores autores en que la apreciación probatoria da al juez una consolidación y una mejor postura de los hechos mediante diferentes instrumentos probatorios. Echandía (2002), agrega que la libre apreciación, tiene una base en la libertad de acudir a diferentes medios de prueba.

Por su parte. Ciro Güechá (2014), pone de presente que el juzgador, dispone de otros medios consignados o semejantes o los que su arbitrio considere necesarios y procedentes, además, de poder acudir a los medios probatorios previstos. Nieva Fenoll (2010) señala que la valoración probatoria reposa en la validación crítica de los medios probatorios o de prueba, con mediación de una conclusión empírica fundada en la observancia de lo ocurrido comúnmente, bien sea por mandato de la ley o colegidas por el fallador.

Echandía (2002) y Ciro Güechá (2014) coinciden en que la valoración probatoria tiene en su revisión la presentación una oportunidad de la prueba, esto como requisitos para su práctica, para no caer en que cualquier prueba y en cualquier tiempo pueda ser presentada al proceso para garantizar su conocimiento, discusión y de contradecir la prueba o contraprobar, en aras o en pro de no violentar el derecho a la contradicción, al debido proceso y de defensa de alguna de las partes por tener pruebas que no son parte de la actuación judicial.

Señala Nieva Fenoll (2010) que de acuerdo al desarrollo del proceso y dependiendo de los argumentos probatorios, la otra parte se ve en la obligación de presentar un medio de prueba más convincente, a lo que se le ha llamado abiertamente como *tactical burden of the proof* o carga táctica de la prueba.

En este punto y a criterio de los investigadores, se hace necesario entender la valoración probatoria como aquel mecanismo o instrumento, en donde el fallador realiza la apreciación de las pruebas con una lógica especial, salvaguardo la Constitución y específicamente los derechos de índole constitucional como el debido proceso, y concordante con la justicia rogada, y limitando que la apreciación probatoria este en consonancia con los medios de prueba establecidos, así mismo que se cumplan de forma y en oportunidad el ejercicio de contradicción de los sujetos procesales cuando se aporten pruebas.

Teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto, y descendiendo al caso en concreto se vislumbra que existen unas restricciones que están materializadas en la demanda y en la contestación, porque las pruebas son a petición de parte, entonces, se refleja que el principio de justicia rogada se ve superado por el control integral de legalidad que implica una valoración probatoria con unos criterios diferentes a los que hace para nuestra investigación el juez disciplinario en su momento. Significa que cuando el operador disciplinario está tomando una decisión de cualquier instancia, el análisis probatorio es una apreciación diferente al que realiza el juez contencioso.

Se plantea entonces que si se limitan los criterios de apreciación probatoria complementaría la legalidad del control integral que hace el Juzgador en sede jurisdiccional de los actos administrativos disciplinarios, definiendo que la legalidad se reviste del poder legal bajo el amparo de la ley (Bobbio, 1990), toda vez que, si los jueces contenciosos, están sometidos a un criterio de valoración unánime y legal, sus decisiones serán más acordes con la constitución y en cumplimiento con el debido proceso y en consonancia con el principio de la justicia rogada, sin dejar vacíos a instancias jurídicas adicionales.

Para el efecto de la propuesta de investigación es necesario desarrollar un análisis desde la óptica del pluralismo jurídico, especialmente desde su relación interdisciplinar y para ello es imprescindible hacer énfasis en la aplicación metodológica de herramientas de análisis jurisdiccional y jurisprudencial, que aborden la ciencia de la lógica y la semiología.

Se concluye, que con la presente investigación se podrá develar o descubrir que sí existen límites al control integral de las actuaciones administrativas y que si no se observan

estos límites se puede desconocer el principio de la jurisdicción rogada, dado que no pueden existir órganos jurisdiccionales que no tengan un control, así las cosas, la novedad de la propuesta investigativa serían los límites que tendría el C.E. y en realidad cualquier juez contencioso al estudiar un fallo en materia disciplinaria; pues se supone que reabrir el debate probatorio, volver a analizar y valorar las pruebas implica limitar y desmejorar los intervinientes ante la jurisdicción.

Sin perjuicio de lo anterior, la brecha metodológica se encuentra en colocar de un lado del debido proceso que tienen las partes al aportar o contradecir pruebas, en medio de la valoración que se haga de estas, y de otro lado el juez contencioso apoyándose en el control de legalidad y la constitución para valorar nuevamente las pruebas, esto de la mano de los múltiples fallos del C.E., finalmente proyectar la carencia del criterio de apreciación probatoria unísona.

1.4. Marco jurídico

En nuestro Estatuto Civil se define el concepto de Ley, así las cosas la misma definición nos traslada como primera premisa a la Constitución, la cual deja por sentado que los convenios y tratados ratificados por el legislativo ponderan sobre el orden interno, lo que a la luz de los mismos y referentes al control del legalidad nos ubican a los derechos políticos que pueden ser reglamentados por la Ley y por el Juez (...) esto en concordancia con el “*Pacta sunt servanda*”, es decir, lo pactado, se obliga inmersa en nuestro ordenamiento con la Ley 32 de 1985 mediante la cual se procedió a contener o aprobar la Convención de Viena.

Ahora bien, en el Estatuto Administrativo (*en adelante CPACA*), establecen competencias respecto de asuntos en los que se dirimen actuaciones de carácter disciplinario, acudiendo como primer órgano de autoridad Tribunal Supremo Administrativo (*Constitución Colombiana, 1991*), esto concuerda con el CPACA que establece que dicho Tribunal conocerá en única instancia específicamente respecto de ciertos procedimientos, no obstante, referente al control de legalidad taxativamente no existe ninguna expresión en las normas preexistentes.

Aunando lo anterior, los actos administrativos expedidos por el máximo organismo del Ministerio Público, serán de conocimiento en única instancia del Tribunal Supremo Administrativo, así como aquellos expedidos por funcionarios diferentes, serán conocidos por el Tribunal Administrativo, se destaca que el control disciplinario también se ejerce por las oficinas denominadas de control interno, sin embargo, reglado sin avizorarse término del control de legalidad que se ejerza sobre los actos administrativos sancionatorios.

En lo que respecta a las leyes, la Ley 446 de 1998 en su artículo Trigésimo tercero, establece que es Competencia de la Sala Plena del Tribunal Supremo Administrativo respecto de decidir temas revestidos por su categoría legal o trascendencia en la realidad social a solicitud del Ministerio Público, o de oficio, aquellos asuntos que, encontrándose

pendientes de fallo que ameriten ser decididos por ésta; de igual manera el artículo 149 del CPACA, menciona que es competente para conocer donde no exista regla especial de competencia el C.E., nótese, que hay una competencia abstracta al control de legalidad de las reglas especiales de competencia especial y de las de importancia jurídica y trascendencia social, pues, de una norma a la otra le asignan dicha competencia al C.E. sin delimitación explícita.

En la misma línea el Estatuto Disciplinario y su reforma, establece también la competencia de las Salas Especiales del Tribunal Supremo Administrativo para resolver los recursos de revisión, de igual manera contra las sentencias absolutorias, cuando se transgreda derechos que impliquen el traslape del derecho internacional humanitario, siempre y cuando se cumplan requisitos tales como la transgresión de la apreciación de la ley sustancial, o se genere una incoherencia entre lo considerado y lo resuelto, observancia de nulidad en el trasegar de la litis disciplinaria, y la derivación de un error en la tasación o dosificación del castigo o sanción, por aplicación de la ausencia de culpa por caso fortuito o fuerza mayor, o por la intervención de una tercera persona que impidió aportar documento decisivo que pudiese cambiar la decisión del juzgador; también por dictar fallo con fundamento en documentación falsa, y por último, cuando por antecedente jurisprudencial se modifique favorablemente el fundamento de la decisión en revisión.

En lo que atañe a los decretos se encuentra el Decreto 262 de 2000 que en su artículo 7 numeral 16 y 21 establece sobre el particular la de ejercer preferentemente el poder disciplinario sobre quienes desarrollen cargos de función pública, incluyendo los elegidos popularmente; congresistas antes durante y después, de la adquisición de dicha calidad así como la realización de las etapas de investigaciones, imposición de castigos o sanciones en virtud de la ley, sin embargo, no se realiza una delimitación taxativa, advertencia, salvedad y/o excepción a que el C.E. pueda decidir sobre estos procesos disciplinarios pendientes de fallo o que puede ejercer el control de legalidad una vez estos actos sancionatorios ya decididos; esta situación tampoco se vislumbra en los artículos 118, 277-6 y 278-1 de la Constitución Política que aborda las Funciones del Procurador.

El control de legalidad es de gran importancia dentro de los procesos disciplinarios que se siguen en contra de funcionarios del Estado ya que evita la transgresión de los derechos de los administrados debido a que se revisan diferentes principios (*proporcionalidad, moralidad, eficacia, etc.*) ponderando la sanción disciplinaria versus frente a la falta o falla cometida, sin embargo, se presentan casos donde El C.E. ha calificado la conducta de una manera distinta a como lo hizo la PGN (*C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A., 2014*), y en ese orden de ideas, tanto el investigado como la misma PGN se quedan sin la posibilidad de atacar o defenderse frente a esa nueva calificación así sea más benévola la sanción, pues, una forma es como se asume la defensa ante una conducta disciplinaria gravísimas, a una grave o a una leve, como quiera que los elementos que componen el uno al otro son distintos.

Se vislumbra con la expedición del Decreto 570 del 2014, la aplicación al artículo 52 Decreto 1421 de 1993, que generó un desgaste administrativo, teniendo que designar un remplazo del mismo partido o movimiento político del Alcalde de Bogotá, sumado, se instauro acción de tutela contra dicho acto sancionatorio con base en el decreto 2591 de 1991 activando el aparato jurisdiccional generado adicionalmente un desgaste judicial; lo anterior muestra que hay una deficiencia de temporalidad pues no es claro en qué momento debe activarse el control de legalidad para evitar desgastes administrativos, judiciales y compensaciones económicas por parte del Ministerio Público en caso de causarse perjuicios al investigado.

Aunque existe una regulación que da entrada al C.E. en revisión de las actuaciones sancionatorias del Director del Ministerio Público y se han proferido diversas jurisprudencias de esta Corte, ha sido la Alta Corte Constitucional, la llamada a tratar de cerrar una de las brechas abiertas por la decisiones proferidas por el Tribunal Supremo Administrativo, los actos sancionatorios y la operancia a favor del investigado, no obstante, esto es una muestra que existen vacíos normativos que deben llenarse en pro de la contextualización del control del legalidad o control judicial integral para evitar futuras reclamaciones por los investigados en sede de tutelas u otros mecanismos en defensa de los administrados.

Visto lo anterior, complementado por lo establecido por Habermas se puede declarar que la dimensión que se aborda es de legalidad, pues se denota que existe un dialogo social plasmado a través de las múltiples Jurisprudencia emitidas por el C.E. referentes al control integral y de múltiples circunstancias por investigados aun no analizadas referentes a las actuaciones disciplinarias sancionatorias, pues los sancionados en su mayoría son funcionarios de elección popular, lo que quiere decir, que es la soberanía popular es la que está cuestionada como quiera que sus representantes son los que están siendo investigados, por ende, se requiere que tanto los decretos, actos administrativos, leyes, jurisprudencia encierren y contextualicen en conjunto, de forma implícita y taxativa como, cuando, y en donde está presente el control de legalidad integral, esto como ideal normativo.

TÍTULO II. CRITERIOS DE VALORACIÓN PROBATORIA APLICABLES EN EL CONTROL DE LEGALIDAD EN LA JURISDICCIÓN ROGADA DISCIPLINARIA COLOMBIANA

2.1. Marco histórico

Con el fin de examinar el control integral de legalidad que ejerce el C.E. de los actos administrativos sancionatorios en sede jurisdiccional, resulta necesario hacer una revisión del desarrollo que esta noción ha tenido con el trasegar de la historia.

Asimismo, ello requiere conocer cómo se ha concebido el control de legalidad desde su surgimiento hasta la actualidad, y cómo se ha develado tanto en el ámbito local (*Colombia*) como en el mundo, con el propósito de establecer qué es lo que se conserva, lo que se transforma y lo que hace falta al momento de su acatamiento.

En este recorrido histórico del control de legalidad, primeramente, a nivel global se puede citar la cultura de la antigua Grecia que se refería al Areópago (*480 a. C. hasta el 425 d. C.*) como el Tribunal Superior de la antigua Atenas, el cual tenía competencias políticas y jurídicas que en algunos casos se encontraba por encima de la ley. Luego, en la evolución histórica, en el año 1215 con la Carta Magna en Inglaterra, se apreció la existencia del control de legalidad sobre el proceso de detención de los varones como una herramienta de validación para tener acceso a la administración de justicia y las tarifas feudales; es decir, se percibió esta inspección de una manera más positiva al momento de la expedición de las leyes de la época (*López y Acosta, 2017*).

Es importante hacer referencia al concepto del rey y cómo esta figura era vista en ese contexto, esto es, como un enviado de Dios en la tierra, puesto que las decisiones que él emitía tenían fuerza vinculante y no había lugar a contradicción. Con la evolución de la sociedad y la creación de la Carta Magna se restringieron las decisiones del rey y, en adelante, estas estuvieron sometidas a un control de legalidad y sujetas a unos límites. Si bien al rey le correspondía dar las órdenes en una Nación, estas no podían sustentarse en meros caprichos, sino que debían ampararse en la legalidad.

Esta evolución condujo a que 1789 en Francia, se estableciera que los ciudadanos tuviesen una cadena de derechos y que las decisiones del Estado –que impactan en la vida de los ciudadanos de alguna manera, tanto positiva como negativamente– deben tener un control de legalidad que llevan a cabo las instituciones que forman parte de él.

De esa forma, en este periodo de tiempo se expresó: “*Puesto que todo hombre se presume inocente mientras no sea declarado culpable, si se juzga indispensable detenerlo, todo rigor que no sea necesario para apoderarse de su persona debe ser severamente reprimido por la ley*” (*Asamblea Nacional Constituyente Francesa, 1789*). Desde esta perspectiva, es posible constatar el control que se realiza frente a las detenciones, sometiendo las disposiciones y actuaciones de la administración a esta forma de control e inspección.

Históricamente, el control de legalidad emergió con la caída de las monarquías absolutistas del siglo XVIII, cuando las decisiones que dictaban los reyes empezaron a ser controvertidas y apeladas por los ciudadanos como consecuencia de la adquisición de derechos a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre –DUDH-. Desde ese momento se empezó a vislumbrar una división de poderes.

En Colombia, entre los años 1811 y 1843, el control de legalidad fue ejercido por el poder legislativo que ponderaba como poder supremo sobre las otras ramas del Estado. Ello tuvo como punto de partida la Carta de Cundinamarca de 1811 donde se validó un control frente a las infracciones de la Constitución por el Senado de Censura y Protección, a través de un juicio de residencia al cual estuvieron sujetos todos los funcionarios de los poderes del Estado, a excepción del rey (*Cabildo Extraordinario de Santafé de Bogotá, 1811*).

Lo anterior se puede contrastar con lo manifestado en el Proyecto de Constitución de Popayán de 1814 y la Constitución de Mariquita de 1815, en las cuales se dispuso que el Senado es el encargado de resolver sobre las decisiones a la conducta oficial de los miembros de los poderes estatales y de encaminarlas, posteriormente, al Tribunal de Justicia (*Colegio Electoral y Constituyente, 1814; Convención General, 1815*).

Así mismo el concepto de Procurador se vislumbra originariamente en nuestro país en el Reglamento Provisional del Poder Judicial, otorgado por el Congreso de 1819, previo de instaurarse la República de Colombia. No obstante, no fue tenido en cuenta por los constituyentes de 1821, pese a haber sido firmado por el Libertador, dado que en esa constitución no se institucionalizó el concepto o institución de la PGN, dado que sólo se hizo en la Constitución de 1830.

Otro momento histórico se suscitó a partir de la promulgación de la Constitución de Cúcuta de 1821, que le otorgó al Senado Conservador la potestad para juzgar las infracciones de las leyes políticas o constitucionales (*Congreso de Cúcuta, 1821*). Se destaca la creación de fiscales de la Alta Corte de Justicia, mediante Ley que data del 14/10/1821, que eran dos miembros, y dentro de sus funciones daban criterios en procesos criminales, civiles, hacienda pública entre otros.

La institucionalización del Ministerio Público se origina la Carta Fundamental expedida el 29/04/1830, como un delegado o funcionario del ejecutivo, con funciones de defender a la Nación frente a juzgados y tribunales, y preservar el cumplimiento del deber legal de la época y estimular ante las distintas autoridades los beneficios nacionales y el orden público.

Con la Constitución del Estado de Nueva Granada de 1832 se estableció la revisión de las actuaciones administrativas generales y las resoluciones de las cámaras de provincia que fueran en contravía a las leyes y Constitución (*Convención Constituyente, 1832*). Años más tarde, en 1843, con la Constitución de Nueva Granada, se consagró un título de este documento dirigido a la responsabilidad y obligatoriedad de empleados públicos, de juicios y decisiones que seguían su trámite ante el Senado, que fueron la puerta de entrada para la determinación del control por el abuso de las facultades y/o atribuciones de los empleados públicos. (*Congreso de la Nueva Granada, 1843*).

Se destaca en este periodo que los gobernadores vigilaban fiscales y por intermedio del poder ejecutivo podían solicitar su separación del cargo; mediante el Decreto del 5/08/1843, se crean fiscales de Tribunales, que debían emitir conceptos fiscales, de justicia,

así como de velar por instituciones de beneficencia y caridad en los pueblos además de otros fondos de interés o fondos público.

Y, similar a la anterior, en la Constitución de la República de Nueva Granada de 1853 se puso manifestó las funciones de la Suprema Corte de la Nación, como concedora de las causas de responsabilidad de algunos funcionarios por irregular desarrollo en el ejercicio del cargo, traían implícito el control de legalidad (*Senado y Cámara de Representantes de la Nueva Granada, 1853*). Se resalta que en esta Constitución el Procurador se elegía popularmente, tenía fuero juzgamiento ante la alta Corte y frente al Senado, defendiendo los intereses de la Nación, en lo posible haciendo efectivas las sentencias dirigiendo fiscales y participando de los conceptos de la Corte Suprema.

En la misma línea, la Constitución de 1858 (*para la Confederación Granadina*) entregó el conocimiento de las causas de responsabilidad de infracción o contravención de la Constitución y las leyes contra Confederación que estaban a cargo de la Corte Suprema. En este periodo de tiempo el Procurador tenía como función acusar a los funcionarios públicos y a los funcionarios Estatales de mayor jerarquía frente el Senado; además, solicitar la suspensión de los inconstitucionales o ilegales ante Corte Suprema.

Posteriormente, en la Constitución Política de 1863 (*Estados Unidos de Colombia*) se definieron como atribuciones de la Corte Suprema Federal conocer las causas de responsabilidad de algunos funcionarios contra las leyes de la Unión y la Constitución (*Consejo Constituyente, 1863*). Como precedente de esta se encuentra el Pacto de Unión de Colombia de 1861, donde solo se mencionó la composición del poder judicial residente en una corporación colectiva denominada Corte Suprema, y a un empleado denominado procurador general como defensor oficial del pacto; no obstante, no se refirió tácitamente a sus funciones o atribuciones (*Asamblea Nacional Constituyente, 1861*).

Llama la atención cómo en la Constitución de 1886 la PGN acusaba a los funcionarios ante la Corte Suprema; y que, de igual manera, esta corporación juzgaba a los funcionarios que hubieran sido acusados ante el Senado. Es decir, el control de legalidad estuvo en cabeza de esta alta corte durante casi 105 años (*Consejo Nacional Constituyente, 1886*).

El cargo de Procurador General de la Nación nace en virtud de la Ley 130 de 1913 y en suma la Ley 60 del 5 noviembre de 1914 crea un fiscal frente C.E.

En el Código Contencioso incluido en el Decreto del 2 de enero de 1984-, establecieron las atribuciones y/o facultades del Ministerio Público, así como del C.E., para el primero aplicando las medidas y sanciones disciplinarias, y para el segundo sobre los procesos e investigaciones referentes a pérdida de investidura del legislativo, del recurso de revisión y demás inherentes por la cabeza máximo tribunal administrativo. Seguido mediante la Ley 4ª del 5 de enero de 1990, la Procuraduría delegada en lo Civil tenía como una de sus funciones representar la Nación ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y el C.E., en los tramites de restablecimiento del derecho y de nulidad de las actuaciones administrativas que imponían sanciones disciplinarias proferidos por la PGN.

Cabe resaltar que, en la actualidad, el C.E. como Tribunal Supremo, aplica el control de legalidad facultado por la Constitución de Colombia de 1991 (*Asamblea Nacional Constituyente, 1991*). Así mismo, la PGN tiene, dentro de sus funciones constitucionales, la tarea de vigilar la conducta de los funcionarios y servidores públicos, incluso los elegidos popularmente; estas decisiones son estudiadas por la alta corte en cuestión.

El control de legalidad en Colombia y en el mundo ha pasado por diferentes etapas: la primera se observa en el proceso ejercido por el Areópago –en la antigua Grecia– con funciones políticas y jurisdiccionales; la segunda etapa se evidencia en el recorte del control monárquico, el cual pasó por un Senado que se imponía por encima del poder judicial; y la tercera etapa se asume a partir del poder judicial que ejerce la Corte Suprema que, con el trasegar de los años, ha relegado funciones a cargo de la Corte Constitucional, y el C.E.; esta última corporación con funciones ya específicas referentes al control de legalidad.

No obstante, en Colombia, el Estado de derecho es mucho más antiguo de lo que se cree y tiene una fuente muy importante de Europa que, por más que se ha tratado de desarraigar, lleva consigo el desbordamiento y las extralimitaciones que se deben adecuar. Pues, aunque el control de legalidad a cargo del C.E. ya tenía destellos de adecuación, es necesario

formarlo para la realidad actual, dado que, al parecer, se ha desechado durante un largo tiempo desde la promulgación de la primera Constitución, lo que omite el derecho público y las señales de control de legalidad o, por el contrario, ya tiene una fuente inglesa que lo consolida.

Es importante indicar y diferenciar que actualmente el C.E. ejerce varios tipos de verificación de legalidad dentro de los que se destacan los siguientes:

a) El contemplado en el artículo 111 numeral 8 y artículo 136 del CPACA, relativos al control inmediato en revisión de los decretos durante estados de excepción cuando se trate de la emanación de autoridades del orden Nacional, atribuidos Sala Plena de lo Contencioso. (Consejo de Estado, 2020).

b) El control de convenios de derecho público interno con confederaciones religiosas, iglesias y confesiones, a cargo de las Sala de Consulta, acorde al numeral 8° del artículo 112 de la misma Ley. (Prieto, 2012).

c) En sintonía con el CPACA de los fallos de responsabilidad fiscal ejercidos por salas especiales cuando sean expedidos por la Contraloría, Auditoría General, y los proferidos por los Tribunales Administrativos cuando se trate de las contralorías de carácter territorial. (Jurídico, 2022).

d) Del Control de los procesos de nulidad y restablecimiento en que se transformen en actos administrativos de carácter disciplinario expedidos contra el vicepresidente o los miembros del legislativo. Conociendo en única instancia la Sección 2ª del C.E. para proferir fallo, empero, si la decisión es apelada, decidirá la sala plena excluyendo los magistrados que ya hubiese conocido en primera instancia del proceso (Ley 2080 de 2021, 2021).

e) Y, como último, siendo el eje por cual gira el tema que se examina en el total de este documento es el control judicial que debe realizarse de manera integral al revisar las actuaciones administrativas en función de la potestad del Estado o *ius puniendi* para sancionar mediante los sistemas de represión existentes en nuestro derecho, aplicado al

derecho administrativo sancionador, y que ha sido desarrollado por el C.E. en diferentes fallos.(Consejo de Estado S. P.-1.-0., 2021) .

2.2. Análisis de Casos:

2.2.1. Caso 1. Demandante: Gustavo Francisco Petro Urrego vs Colombia

Un caso llevado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) con decisión proferida en la fecha 8 de julio de 2020 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020). Como situación fáctica planteó que el convocante señor Gustavo Francisco Petro U., quien fungía como alcalde mayor de la ciudad de Bogotá, estableció mediante diferentes contratos y decretos que la empresa de Acueducto de Bogotá estuvieran encargadas del servicio público de recolección de basuras y aseo, en la ciudad de capital de Colombia, a finales del mes de diciembre de 2012, lo que se desencadenó en crisis de salubridad como consecuencia del cambio de los proveedores o contratistas de la recolección de este servicio.

A raíz de la situación que aconteció por el tema basuras se iniciaron procesos administrativos disciplinarios en contra de Petro Urrego. En Colombia por virtud de la ley fue la PGN la facultada y competente, encargada de llevar estos procesos disciplinarios en contra de personas que están en un cargo público o en ejercicio de cargos elegidos popularmente y una de las consecuencias fueron los actos administrativos sancionatorios emanados por la PGN en los años 2013 y 2014, en donde la Sala Disciplinaria de la PGN, declaró, responsable al convocante (Alcalde de Bogotá) situación que se confirmó en sede de reposición; esta última decisión fue conocida por la Sala Plena del C.E. quien estableció varios conceptos respecto del control de legalidad: a) La PGN no tenía competencia para afectar o limitar los derechos políticos del investigado, b) la PGN, confundió su rol disciplinario y se volvió o acogió como juez de control de legalidad del contrato.

Así mismo en la resolutive que data de noviembre de 2017, el C.E., declaró nulos los actos impuestos por la PGN, y le ordenó pagar prestaciones, y los salarios que dejó de percibir el convocante durante o mientras estuvo la cesación del cargo. La CIDH en estudio del caso en comento, señala que Petro Urrego hubiera podido terminar su periodo en el cargo como Alcalde de Bogotá, y que más allá que la decisión del C.E. fuera adecuada,

esto no evito que Gustavo Petro ejerciera el cargo y terminara su periodo de elección popular, periodo cesante que analizado por la CIDH, quien determinó que la PGN no era competente y se necesitaba de la decisión o sentencia judicial que en su resolutive sea condenatoria en un proceso de índole o tipo penal que respete la garantías del artículo octavo de la convención CIDH.

2.2.2. Caso 2. Piedad Esneda Córdoba Ruíz

La PGN destituyo por incurrir en faltas disciplinarias en 2010, a la senadora Piedad Córdoba, por al parecer tener vínculos con grupos armado de la Ley con base en documentos encontrados en la “Operación Fénix”, donde falleció el señor Édgar Debía alias Raúl Reyes perteneciente a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP)

La Sala Plena en providencia de radicado 201100316 (Consejo de Estado S. P.-3., 2016), indicó en resumen que:

“a) El control de legalidad del Juzgador administrativo sobre los actos o procesos disciplinarios es “pleno”, esto es, que “[...] 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 [...]”. Y dejando por delante que el control judicial no es una “tercera instancia” o escenario donde se puedan controvertir otra vez las pruebas o medie una nueva resulta de la valoración realizada o devenida de la investigación disciplinaria.

b) Que dicho control es “pleno e integral” esto es, que se efectúa a la luz de las disposiciones de la Constitución Política como un todo y que no se encuentra limitado. En ejercicio del juicio integral, el juez de lo contencioso administrativo puede estudiar la legalidad, pertinencia y conducencia de las pruebas que soportan la imposición de la sanción disciplinaria.”

Así mismo en la resolutive del 9 de agosto de 2016, el C.E., declaró la nulidad de los actos impuestos por la PGN como la sanción de destitución e inhabilidad, así mismo, ordenó a la PGN pagar las prestaciones y salarios que dejó de percibir la convocante mientras estuvo cesante o separada del cargo.

2.2.3. Caso 3. Fabio Alonso Salazar Jaramillo

Alonso Salazar Jaramillo elegido popularmente como alcalde de la ciudad Medellín para el periodo 2007, fue destituido e inhabilitado por 12 años, por al parecer participar en política mientras ejercía su rol o cargo de alcalde, por utilizar su cargo e incurrir en las prohibiciones contempladas en la Ley de garantías de la época, así como por influir las elecciones populares pese a ostentar un cargo público, razón por la cual la PGN tomo la mencionada decisión. (Consejo de Estado S. d.-1., 2014).

Respecto de este caso el C.E., determinó que las actuaciones de control disciplinario adoptadas por la PGN y la Administración Pública en potestad disciplinaria son sujetas al control pleno que esta bordeado del efecto “cosa decidida”. Así mismo en la resolutive del 26 de marzo de 2014, declaró disciplinariamente responsable al convocante de cometer la falta disciplinaria y en haber incumplido su deber de guardián y custodio respecto de la información al tuvo acceso en función de su cargo.

2.2.4. Caso 4. Julio Eduardo Vargas Sarmiento

Mediante Resoluciones 32 y 62 de 2010, la PGN, sancionó a Julio Eduardo Vargas Sarmiento del cargo e inhabilidad para ejercicio de cargos o empleos públicos por una década; así mismo, y mediante Resolución número 453 del año 2011 aplico y ejecutó la sanción, esto a consecuencia de por irregularidades en licitación pública (Consejo de Estado S. d.-4., 2018).

La PGN señaló que su decisión se soportar por considerar que existía consistencia entre los cargos investigados y la decisión tomada en la instancia correspondiente. Además, que la resolutive de segunda instancia fue claro como quiera que demostró la responsabilidad

en materia disciplinaria del señor Julio Eduardo Vargas Sarmiento con base en análisis de pruebas lo que demostró la transgresión en materia contractual estatal.

Señalo el C.E. para resolver la litis propuesta por el Señor Vargas Sarmiento que el control ejercido por la jurisdicción disciplinaria es de carácter Integral, que lleva inmersa la validación constitucional y legal, y destaca que no existe limitación que obstaculice la competencia del juez, dado, que deviene una presunción de legalidad, adicionalmente que el desbordamiento de la valoración y las pruebas en materia disciplinaria es regulado y controlado por la Constitución y la ley que la desarrolle.

2.2.5. Caso 5. Daniel Quintero Calle

La PGN mediante auto de apertura de investigación de fecha 10 de mayo de 2022, suspendió en el ejercicio del cargo al Señor Quintero Calle como Alcalde de la ciudad de Medellín; ahora bien, el señor Daniel Quintero Calle en aras de recuperar su investidura presenta acción de tutela y previa medida provisional contra la providencia atrás citada, correspondiendo al C.E., fallar las misma acción constitucional, como soporte a la pretensión de la suspensión esgrimió el tutelante que el régimen disciplinario que tienen vigencia, no le otorga a la PGN funciones de carácter Jurisdiccional que son contrarias a la constitución, y que sus decisiones se someten al control de legalidad de la Jurisdicción Administrativa, por vía del recurso de revisión acorde a la Ley 2094 de 2021, no obstante, las medidas de suspensión provisional del cargo, siendo un auto de trámite el cual no es susceptible de un medio de control, es decir, existiendo un vacío normativo de doble instancia que permitan su validación.

En lo relativo a la medida provisional pretendió suspender provisionalmente los efectos del auto que dio apertura a la investigación en lo que refiere a la suspensión o cese para el ejercicio del cargo de Alcalde de la ciudad de Medellín, argumentando en síntesis que cuando se trata de funcionarios elegidos popularmente que tienen un periodo o tiempo determinado fuera del cargo resulta imposible de recuperar dicha cesación en el ejercicio lo que devienen en un perjuicio irremediable que en caso de ser absuelto solo se podría compensar en dinero a consecuencia de la ausencia en el cargo.

En respuesta y decidiendo la acción constitucional, el C.E. señaló que el auto que decretó la suspensión temporal y provisional del cargo, es una medida legítima de prevención que evita la continuación de la conducta que constituyó la falta disciplinaria investigada y que debe permanecer por un período de tres (3) meses o una vez termine la elección presidencial del 19 de junio de 2022 (Consejo de Estado S. d.-2., 2022).

2.2.6. Caso 6. José Darío Salazar Cruz

Mediante providencia que data del 7 de octubre de 2022, la Sala de lo Contencioso Administrativo del C.E., resolvió recurso de reposición contra la decisión tomada el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en la cual se negaron las pretensiones incoadas por José Darío Salazar Cruz en contra de la Nación – PGN, dado que esta entidad lo sancionó disciplinariamente por recomendar personas para la provisión de cargos en la Contraloría General de la Nación.

El Alto Tribunal señaló en resumen que *“el control judicial promovido con relación a los actos administrativos sancionadores contaba con limitaciones y restricciones, que le impedían convertirse en una tercera instancia. Por tanto, el estudio emanado del contenido del acto administrativo sancionador quedaba desprovisto de cualquier análisis de fondo sobre la exclusión del debate probatorio.”*

“Salvo que por transgresión al debido proceso disciplinario se atentara contra el ejercicio del derecho de contradicción y/o defensa, pues el mismo no podía convertirse en una tercera instancia que reabriera el debate probatorio desde su apreciación o controversia. orientado a esclarecer hechos transgresores de los valores de carácter constitucional, máxime, si la valoración de las pruebas se hizo conforme a la Constitución y la Ley” (Consejo de Estado S. d.-5., 2010).

2.2.7. Caso 7. Diego Luis Noguera Rodríguez

En decisión del 3 de septiembre de 2009, la Sala de lo Contencioso Administrativo del C.E., resolvió la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el Sr. Diego Luis Noguera, quien fungía como presidente de la empresa colombiana de vías –

ferrovías- contra la decisión tomada por la PGN, y como sustentación de los cargos la entidad disciplinaria adujo que el investigado realizó modificaciones al contrato estatal, eliminó controles y autorizó diferentes desembolsos por los trabajos ejecutados en los acuerdos suscritos con una contratista.

Como consideración el C.E., señaló que *“a la jurisdicción le corresponde proteger al ciudadano de alguna interpretación desmesurada o ajena por entero a lo que muestran las pruebas recaudadas en el proceso disciplinario, que, como todo proceso, exige que la decisión esté fundada en pruebas, no solo legal y oportunamente practicadas, sino razonablemente valoradas.”*

En síntesis, y por el cual se deniegan las suplicas, debe distinguirse que la tarea del Juez Contencioso no es una tercera instancia del juicio disciplinario, es decir no revive el debate agotado, por ende, en el trámite que brida el medio de control impetrado ante la jurisdicción administrativa, solo genera una controversia de forma al momento de atacar la decisión que realiza el órgano de control, mas no de fondo. (Consejo de Estado S. d.-1., 2009) .

2.2.8. Caso 8. José Néstor González Romero

En providencia que data del 7 de abril de 2011, la Sala Contencioso del C.E., deniega las pretensiones de la demanda del investigado José Néstor González contra la PGN, entidad que expidió en 2008 actos administrativos sancionatorios contra el aquel entonces alcalde municipal de Cota, quien fuera suspendido del cargo por violar una sentencia que le imputaba delitos como abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto lo que le impedía posesionarse y desarrollar el mandato popular. Sin embargo, este funcionario se posesiona y pretendía que se le designara como alcalde encargado por el término de 10 meses mientras cumplía la sanción penal, no obstante, a juicio de la PGN, ni siquiera podía posesionarse inicialmente como alcalde municipal.

Así, el C.E., soportó su decisión en que el alcalde de Cota efectivamente incurrió en la falta por la cual fue sancionado, dado que, aun teniendo conocimiento por conducta concluyente de la sanción penal emitida por la Corte Suprema se posesionó como alcalde del Municipio de Cota y permaneció en el ejercicio del mismo hasta que fue suspendido

por la PGN. Así mismo destaco que el control judicial realizado por la PGN no corresponde a una tercera instancia como quiera que no revisó aspectos ni circunstancias de fondo referentes con la Litis ya resuelta sino a un poder correccional (Consejo de Estado S. d.-7., 2011).

2.2.9. Caso 9. Lauro Eduardo Montilla Gómez

En providencia emitida el 11 de julio de 2013, el C.E., analizó el caso referente al alcalde municipal de Sucre (Cauca), entorno a la expedición de un cheque de forma irregular inferior a los 10 millones de pesos y su posterior retiro, lo que conllevó a una sanción de 10 años para desempeñar cargos públicos, pese a que este dinero fuese reintegrado por el disciplinado.

El C.E., denegó las pretensiones del disciplinado argumentando que la PGN demostró que el efectivamente el ex Alcalde incurrió en falta disciplinaria, y referente al tema objeto de análisis sostuvo que la jurisdicción administrativa está facultada para llevar control pleno e integral de las fallos o decisiones de carácter disciplinario proferidos por la PGN o de sus delegadas, simplemente por sus decisiones están revestidas por este control. (Consejo de Estado S. d., 2013).

2.2.10. Caso 10. Luis Humberto Montejo Bernal

En sentencia que data del 30 de agosto de 2002, el C.E., declaró la nulidad de la designación del Gobernador (encargado) del departamento de Boyacá señor Oscar Eduardo Riaño Alonso, contenida Decreto presidencial Nro. 1863, basado en lo siguiente, **a)** se dio cumplimiento al auto proferido por la Sección Quinta del C.E., por ende, el Presidente suspendió provisionalmente al Gobernador de Boyacá elegido y, **b)** mientras se decidía sobre la legalidad de dicha elección se designaba por encargo al disciplinado Luis Humberto Montejo Bernal, **c)** no obstante, no se tuvo en cuenta el partido y corriente política del designado por lo que se declaró la nulidad del Sr. Riaño Alonso, quien remplazo al convocante.

En torno al control integral señaló el C.E., *“que la Jurisdicción Contenciosa carecía de límites para realizar un control, de manera formal o de manera material respecto de los actos administrativos expedidos por los órganos disciplinarios; como quiera la misma Ley “le reconoce como la máxima autoridad con potestad jurisdiccional para establecer ilegalidad o legalidad de los actos de tipo administrativo inclusive los de naturaleza disciplinaria.”* (Consejo de Estado S. d.-1., 2013).

2.2.11. Caso 11. Bernarda Hilda Navarro Laguado

Esta sentencia que data del 21 de noviembre 2013, el C.E., abordó la acción de nulidad y restablecimiento instaurada por quien ejerciera el cargo de Profesional Universitaria Grado 17 en la Procuraduría Regional del Atlántico, sancionada disciplinariamente por la PGN por la omisión a la investigación de actos de corrupción, así como de su posterior archivo.

El C.E., en su considerativa argumenta que la irregularidad formal en la que se incurrió en el proceso disciplinario, la PGN por decidir en un mismo proveído el recurso de apelación y la solicitud de nulidad no es fundamento para considerar una violación debido proceso del sancionado máxime que el convocado presento en único documento las dos actuaciones.

Por último, indicó el C.E., que los fallos o decisiones disciplinarias proferidas por la PGN, no ostentan el carácter de judicial, por ende, no tiene límites, para estudiarse de fondo, contrario sensu con aquellas decisiones emanadas por las seccionales o la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (Consejo de Estado S. d., 2013).

2.2.12. Caso 12. John Freddy Rendón Roldán

El director del Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de Medellín (en adelante DAGRD) fue declarado responsable fiscalmente en el año 2020, por la Contraloría General por la conducta de causar daño al erario público, esta corporación envió esa decisión al C.E., para que se realizara el control automático de legalidad.

El C.E., en dicho control considero que los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 eran contrarios al debido proceso constitucional concordante con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por considerar que estos controles normativos no son idóneos para desvirtuar la legalidad de actos de contenido particular.

Así mismo indicó el C.E., que el control judicial de las decisiones de responsabilidad fiscal debe armonizarse con los artículos 8 y 25 de la Convención. En igual línea señala que el servidor público, tiene derecho a contar con todas las herramientas de defensa y contradicción frente al control judicial de los actos administrativos declaratorios de responsabilidad fiscal. Por último, definió que se priva al investigado del medio de control de nulidad, por ende, de impugnar la legalidad del acto administrativo, así como de solicitar medidas cautelares, controvertir pruebas, sentar alegatos de conclusión cuando se ejerce el control automático de legalidad del fallo de responsabilidad fiscal. (Consejo de Estado S. d.-1., 2021).

2.3. Pronunciamiento de la Corte Constitucional:

Todo acto expedido por la administración tiene por obligación desde su expedición tenga presunción de legalidad y tiene balanza de equidad en el control que sobre estos actos efectúa la jurisdicción (Sentencia C-1436/00, 2000). En nuestro régimen jurídico se somete al control de legalidad, que superan cualquier inmunidad que hubiese tenido el poder público en el ejercicio de las competencias del Estado (Sentencia C-426/02, 2002).

Se exceptúa de ejercer control disciplinario la justicia penal militar, debido a que esta jurisdicción no pertenece a la rama judicial, pues la competencia de esta jurisdicción se ajusta específicamente a funcionarios que pertenecen a dicha rama del poder, sin embargo, no se extiende a una corporación que como la penal militar se integra a la rama ejecutiva. (Sentencia C-879/03, 2003).

La Corte Constitucional ha señalado sobre la constitucionalidad la palabra atacada “elección” que se enmarca en el estatuto disciplinario por lo cual se cumple con la competencia de la PGN para sancionar funcionarios públicos elegidos popularmente y va en concordancia -CADH- y a la Constitución (Sentencia C-111/19, 2019). Así mismo ha indicado que la medida de suspensión y/o interrupción provisional en procesos disciplinarios, prevista en el Estatuto de Disciplinario 2019 en el artículo 217, indicó que esta normatividad pondera y compatible con el artículo 23 de la CADH, y señalando que los artículos mencionados van en sincronía con el tratado internacional y con la constitución (Sentencia C-086/19, 2019).

En la misma línea se tiene que el C.E. no reconoce a la PGN como el juez natural de los procesos disciplinarios esto en concordancia con las decisiones internacionales como las de CADH. En este sentido mientras la estructura constitucional de la función disciplinaria administrativa no se consolide desde un punto de vista interno y externo seguirá siendo cuestionada dado sigue endeble la figura de investigar y sancionar las faltas disciplinarias (Sentencia Caso López Mendoza vs. Venezuela, 2011).

Se establece también que el Bloque de Constitucionalidad, así como el artículo 23 de la CADH, no van en contravía con la imposición de sanciones disciplinarias de suspensión del cargo público como medicina para la corrupción, ni contra la facultad constitucional otorgada por la PGN para la sancionar disciplinariamente; Por cuanto las herramientas externas o internacionales que conforman el bloque constitucionalidad son parámetro y argumento constitucionalidad colombiano y en ningún caso se puede exceder el alcance constitucional o conformarse como normas supranacional (Sentencia C-028/06, 2006).

El C.E. en su jurisprudencia, que se reviste constitucionalmente de plenitud e integralidad el control ejercido por la jurisdicción contenciosa referente a los actos administrativos de índole disciplinario proferidos por la PGN, y se amparan bajo el marco constitucional (Sentencia T-256/21, 2021). Así mismo el Tribunal Constitucional explicó que existe una diferencia de procedimiento entre los responsables fiscales y del resto de disciplinados de actos administrativos faltantes de justificación constitucional, como quiera que unos tienen control automático e integral mientras que otros deben demandar para que se genere dicha revisión de legalidad. (Sentencia C-091 de 2022, 202).

Se destaca que la Corte Constitucional, deja por sentado que el control pleno e integral garantiza la seguridad jurídica, la justicia material efectiva, y la confianza legítima en las instituciones y al interior de las decisiones de índole judicial, y evitando sancionar arbitrariamente y disciplinariamente a los particulares con funciones públicas o contra servidores públicos. Se concluye entonces que atacar como juez natural a la PGN en la aplicación de sanciones disciplinarias dado que Constitucionalmente dichas facultades le fueron otorgadas por lo cual se cumple el ordenamiento legal, el bloque constitucional (Sentencia C-328/15, 2015).

Se finaliza la postura de la Corte Constitucional con la nota de prensa en la verificación del Expediente D-14503 que data del 16 de febrero de 2023, en la cual se determina que PGN con funciones disciplinarias administrativas no podrá ejercer la facultad de destituir, ni suspender, como tampoco inhabilitar alcaldes ni gobernadores, pero sí proceder sancionarlos disciplinariamente. Por ende, solo el juez contencioso administrativo con

funciones jurisdiccionales, posterior al procedimiento desarrollado por la PGN, puede inhabilitar, sancionar o destituir, pues, son contrarias las funciones que le asignó la Ley 2094 de 2021 a la PGN a la Constitución. En la revisión de este expediente se establecieron dos precisiones:

a) El disciplinado puede ejercer las actividades procesales que considere para su defensa, análogamente como si se tratara de una acción de nulidad y restablecimiento.

b) Suspender en todos los casos la ejecución de las sanciones impuestas por PGN hasta tanto no se dé una decisión del juez contencioso administrativo.

Con esto se busca que el investigado ejerza su derecho de defensa y debido proceso a plenitud. Y no afectar los derechos políticos del disciplinado elegido por elección popular preservando así la reserva judicial.

TÍTULO III. ANÁLISIS DOCTRINAL DE LOS PRINCIPALES AUTORES DISCIPLINARISTAS

3.1. Autor 1. Carlos Arturo Gómez Pavajeau

Quien se desempeñará como Juez Penal, también como Magistrado Auxiliar del C.S.J., en suma, como Fiscal delegado ante la Corte Suprema y desempeñando el cargo Viceprocurador General de la Nación, respecto del tema objeto de investigación indicó *“Dada la garantía de autonomía e independencia, así se reconozca que internamente no es absoluta, el control debe ceder en intensidad cuando se trate de actos administrativos que involucren la función disciplinaria de la administración de justicia”* (Pavajeau, 2009).

Así mismo en su obra *“El derecho disciplinario en Colombia”*. “Estado del arte”, establece que: *“En no pocos eventos la jurisdicción contenciosa administrativa, al ejercer el control de legalidad sobre la actividad administrativa sancionatoria, pareciera operar como si de una tercera, cuarta y hasta quinta instancia se tratara, realizando un control de opinión e interpretación para el cual no se encuentra instituida constitucionalmente, hecho que cercena de manera categórica las posibilidades de construcción de una dogmática del derecho disciplinario a partir de la interpretación que los operadores jurídicos de tal orden y la doctrina realizan sobre la ley.”* (Pavajeau, D. Los límites al control contencioso administrativo, enero-junio de 2011 • pp. 115-154, pag. 35.)

De dichos argumentos se extrae que es limitado el control que realiza el juez disciplinario, al momento de proferir las sanciones, y se puede destacar respecto del acto sancionatorio que: a) es un acto administrativo de carácter especial por su interacción judicial, y, b) el control o la revisión debe ser ceñida o rigurosa, y debe ser excluido de corrección, a interpretación de la norma, al planteamiento de nulidades, a la valoración probatoria.

Se concluye entonces que anteriormente quedaba relegada a un simple análisis de forma, el control o la revisión que realizara la jurisdicción de lo contencioso administrativo a las decisiones proferidas por la PGN, sus delegadas y por los órganos disciplinarios.

Se confirma esto en razón a que la potestad disciplinaria le había sido confiada exclusivamente a dichos órganos de control; empero no, a la autoridad judicial; esto doctrinariamente a modo de no revivir debates probatorios agotados en instancia del proceso disciplinario administrativo, dentro un proceso judicial, por no tratarse este a una tercera instancia (Lecciones de Derecho Disciplinario, 2006).

3.2. Autor 2. David Roa Salguero

Quien se desempeñó como Asesor legal en Control Disciplinario del IDU, del Viceprocurador General de la Nación, y ejerciendo el cargo de Procurador del departamento de Antioquía, Caquetá y Bogotá. A su vez, desarrollo la docencia, respecto de un tema similar a la investigación objeto de estudio estableció: *“un acto jurisdiccional (sentencia)” es la única fuente de Derecho que puede restringir los derechos políticos como consecuencia de una falta disciplinaria. Y en tanto que los fallos de responsabilidad fiscal y disciplinaria lesionen el derecho al sufragio pasivo (que protege ser candidato, ser proclamado electo, ser posesionado y permanecer en el cargo de elección popular), ellos solo pueden existir en un fallo judicial, no en un acto administrativo.”* (David Roa Salguero, 2021).

Nótese que esta posición dada por el Dr. David Roa Salguero fue acogida de manera similar por la postura de la Corte Constitucional con la nota de prensa en la verificación del Expediente D-14503 que data del 16 de febrero de 2023, en la cual se determinó que la PGN solo podía sancionar a los funcionarios elegidos popularmente dado que la facultad de destituir, suspender, inhabilitar le correspondía el juez contencioso administrativo, protegiendo el Estado Social de Derecho.

3.3. Autor 3. José Rory Forero Salcedo

Es Doctor en Derecho, con estudios en Derechos Humanos, Constitucional, y Asociado del Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario y con diferentes estudios y altos cargos en su profesión al servicio del derecho.

El Dr. José Rory Forero Salcedo, es un abanderado en la independencia del derecho disciplinario, considerando su autonomía e independencia del derecho administrativo (Forero, 2006), además, determina que el derecho disciplinario se alimenta si subordinarse o estar en inferior jerarquía del derecho administrativo sancionador, igual que del derecho penal. (Forero, Fundamentos constitucionales de la Potestad disciplinaria del Estado colombiano – La influencia del Derecho comparado, 2011).

Expresa que: *“el principio de tipicidad disciplinaria es una manifestación de legalidad como uno de las bases del Estado democrático y Social Colombiano además que la legalidad tiene cobertura en una norma de rango legal”*. (Garantías constitucionales en el ámbito disciplinario de los servidores estatales. Análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal desde la óptica de un Derecho disciplinario autónomo, -Lección de derecho Disciplinario III). En suma, que el derecho disciplinario es: *“un instrumento clave en la lucha contra la impunidad, la ineficacia y la corrupción administrativa, flagelos que representan la antítesis del derecho colectivo a la moralidad administrativa, y una barrera infranqueable para lograr materializar el principio de igualdad”* (Jose Rory Forero, 2016).

Teniendo en cuenta lo anterior y concatenado con la validación integral de las actuaciones disciplinarias se tiene que el control de legalidad se vuelve una herramienta del derecho disciplinario de la mano del derecho administrativo que ayuda en la lucha contra la corrupción, materializando y respetando el principio de igualdad.

3.4. Autor 4. Sergio Luis Mondragón Duarte

Doctor en Seguridad Humana, señala que el derecho disciplinario es autónomo e independiente y forma parte de la organización estatal que tiene como fin revisar el comportamiento legal vigente de los servidores públicos.

De igual manera las decisiones que emanan por la PGN en materia disciplinaria, son la resulta de la perturbación del ejercicio de los particulares que cumplen funciones o de servidores públicos en la práctica de la actividad Estatal, y el control de estos actos confortan un tratamiento especial. Así mismo, la función disciplinaria garantiza la función pública, y establece que la posición jurisprudencial que data del año 1997 sentada por el C.E., indicaba que la revisión realizada en ningún momento se convertía en un cuestionamiento probatorio, ni tampoco implicaban una corrección de la misma, simplemente llevaban una revisión de legalidad.

En suma, señalo que reabrir un expediente procesal para debatir asuntos con decisión disciplinaria de fondo conllevaban a que retrotraer actuaciones ya resueltas y con instancia administrativa ya definida o agotada, o ir un paso atrás a lo ya decidido. (Duarte, 2020).

3.5. Autor 5. Luis Carlos Sáchica Aponte

Quien falleciera en 2013, fue magistrado, investigador, profesor, árbitro, abogado litigante, asesor y columnista. Se consolido en su vida profesional como uno de los autores de derecho constitucional más prolíficos. En su obra El Proceso Integrador del control constitucional en Colombia (Aponte, s.f.), señaló el doctrinante que la alta corte constitucional debe desarrollar una estructura de control que viene implícito en las normas de índole constitucional con base lógica a la dinámica interior y lógica propia, pues solo así podrá desarrollarse o desprenderse el concepto de lógica y poder denominar el sistema de control, que tenga una estabilidad y conteste que existe una integralidad y supremacía y de la constitución.

3.6. Otro Autores

Han señalado distintos doctrinantes que el derecho disciplinario respecto de la función estatal o pública impulsa y demarca relación en la línea de la licitud para que el servidor público para que desarrolle una conducta determinada sobre un marco legal vigente, pues, su esfera de aplicación surge cuando nace el incumplimiento de un deber netamente funcional, y que se ve materializado en una conducta disciplinaria que podría entenderse con pinceladas de ilicitud ante la transgresión del régimen de conflictos de intereses, inhabilidades, deberes, prohibiciones en la realización de sus labores, lo que desprende una sanción disciplinaria, como consecuencia de *“reprimir las acciones u omisiones previstas en las infracciones”* (Bendek, 2015).

De igual manera el Derecho disciplinario, conlleva esas pinceladas de ilicitud como ingrediente sustenta la consumación de una falta, dado que solo la conducta desplegada por los particulares que cumplen funciones estatales o públicas o por el Servidor Público es la que vulnera el ordenamiento jurídico disciplinario, pues *“esta falta al deber como agente del Estado, mientras que, en el Derecho penal, el injusto penal es porque se vulnera o se pone en peligro el bien jurídicamente tutelado por el Estado”* (Quiroz, 2010).

También se ha dicho que la función de sancionar debería quedar en cabeza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que tiene como máximo órgano al C.E., fungiendo como máxima autoridad de índole judicial de lo contencioso administrativo, garantizando independencia y a su vez imparcialidad en el desarrollo de los procesos de carácter disciplinarios, como lo proponen también algunos autores, como Fabio Humar Jaramillo (2018) y Mauricio Barón (2011) estructurando un sistema disciplinario - acusatorio que sea adecuado.

Aunando con lo anterior, el desconocimiento o la omisión al cumplimiento normativo cuando se realizan o ejercen actividades estatales o públicas, por ejemplo las que implican contratación estatal, pueden ser motivo de investigación sumergido al proceso disciplinario, por cuanto a causa y consecuencia derivan un rompimiento en los fines del

Estado , que *“traducen concretamente en la moralidad, la transparencia pública, el respeto por la dignidad humana, el debido proceso, la efectiva y eficiente prestación del servicio público”* (Herlberth Antonio Lopez Pedraza, 2011).

En la actualidad el derecho disciplinario es un instrumento que endereza las conductas y actividades desplegadas por los particulares que ejercen funciones públicas y por servidores públicos, que obligan a dar cumplimiento a las reglas contentivas en el ordenamiento jurídico del Estado. *“Esto justifica el ejercicio de dicha potestad sancionatoria desde la inspección jerárquica, la sanción normalizadora y su combinación en un procedimiento que le es específico: examen”* (Marquez, 2010)

Abordan también la inexistencia de la cosa juzgada al momento de proferirse los fallos administrativos disciplinarios, dado que sostienen que se mantienen la falta de imparcialidad, independencia, y ausencia autónoma de las autoridades designada en materia disciplinaria. (Higuera, 2014) y (Fernandez Beschtedt, s.f.); se menciona también, que la función de sancionar quedaría en la jurisdicción administrativa, que tiene arriba al C.E., máximo órgano judicial en lo contencioso administrativo, con lo que se garantizaría y protege la autonomía y objetividad de los procesos disciplinarios (Barón, 2011).

Descendiendo al caso en concreto y teniendo como base los anteriores pronunciamientos podemos concluir que existe la necesidad de la aplicación del control integral de legalidad como uno de los alcances del derecho disciplinario siempre y cuando se mantenga su independencia e imparcialidad al momento de sus análisis.

TÍTULO IV. PROPUESTA A LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Está claro que el derecho disciplinario está centrado en el proceder de conductas que se entienden irregulares o que no acogen la ley vigente y que son desplegadas por un particular que cumple funciones públicas o por servidor público; y su operancia rige al momento que no se cumplen los deberes funcionales, y se va materializado en el surgimiento de la ilicitud que deviene de la transgresión del régimen de deberes, inhabilidades, entre otros realizando y desempeñando sus labores. Además, el derecho disciplinario endereza el proceder de conductas desplegadas por los particulares que cumplen funciones estatales y servidores públicos en el desarrollo de sus actividades.

Este derecho disciplinario nace de una la validación de situación o de un comportamiento que puede ser reprochable en contraste a la luz de la función pública o estatal y que tiene un determinador o un auspiciador, particular en cumplimiento de funciones públicas o por una autoridad pública, y como a consecuencia genera una alteración de una obligación funcional de las diferentes instituciones, o perturba los procesos que se le han encomendado, frente a lo cual se realiza una situación de autotutela o auto revisión y que de alguna forma lo vuelve o faculta al Estado de la titularidad sancionadora en manos de cierto funcionarios y ciertas entidades que tienen carácter administrativo y adicional judicial para que aplique la potestad disciplinaria a los particulares que cumplen funciones públicas o lo que distinguen con la calidad de servidores públicos.

Aunando lo expuesto, este trabajo de investigación, conlleva una propuesta a buscar una mejor justicia, girando entorno del control integral de legalidad de las actuaciones disciplinarias emanadas por la PGN, por ende, con destino a aportar en el avance del derecho disciplinario y administrativo no como una última palabra, ni como un producto terminado, pues el derecho es cambiante con el trasegar de la sociedad y de los contextos históricos y políticos en que está se encuentre. Para esto ahondamos en el Estatuto Disciplinario, en la jurisprudencia, en los conceptos concreto de la CIDH, y en la posición en se encuentra la PGN, como soporte, para sentar una posición a través del presente documento que se resume en este acápite de propuesta, desglosado así:

4.1. El Código Disciplinario

Como se anunció en la acotación material de la investigación abordaremos la Ley 2094 de 2021, en donde se limita la potestad disciplinaria sobre cargos de elección popular y se le da la calidad de sujeto disciplinable a estos ciudadanos; así mismo se faculta a la PGN para ser sujeto sancionador. Para que esto sea posible la PGN se le han armado o estructurado de tres Salas que tiene carácter u objeto disciplinario, que tienen la función de agotar la etapa de etapa de instrucción o conocimiento y la de juzgamiento contra servidores públicos dentro el que se destaca el alcalde mayor de Bogotá.

Se resalta que la PGN será concedora en segunda instancia de las decisiones de las tres Salas que tiene carácter u objeto disciplinario, adicionalmente recibirá los plenarios en materia o de índole disciplinario que se lleven contra servidores públicos de elegidos popularmente y que estén en cabeza las personerías municipales. Ahora bien, esta misma Ley 2094, señala las salas especiales del C.E., deben conocer de manera especial los recursos de revisión referentes a las decisiones tomadas en sede de segunda instancia que hubiese generado la PGN, a través de las Salas que tiene carácter u objeto disciplinario (*instrucción y juzgamiento*) y los Procuradores que han sido delegados para tal fin.

Jurídicamente a través del Código Disciplinario se da un gran paso en lo que concierne a las actuaciones que ejerce el C.E. , contra algunos disciplinados, así como de la Salas Disciplinarias, con el fin de dar una primera y segunda instancia a las decisiones tomadas por esta corporación; no obstante, la misma Ley 2094 de 2021, se queda corta al abordar lo que refiere al control integral de legalidad, y de si el C.E., se convierte en una tercera instancia cuando valida los actos administrativos en materia disciplinaria cuando son emitidos por la PGN, lo que a todas luces hace necesario que esta Ley respecto del tópico de valoración probatoria, analice si el control de legalidad debe ser más amplio, así mismo, clarifique y delimite la función del C.E., con el fin de no generar una inseguridad Jurídica frente a los disciplinados y más si se trata de las actuaciones de los ciudadanos con cargo de elección popular.

Ahora bien, como solución aplicable vemos como el Estatuto Disciplinario vigente, pareciera dar alcance de forma parcial a solucionar el vacío y la inseguridad jurídica que se crea cuando el C.E., realiza el control de integral de legalidad, no obstante, hasta el año 2023, este estatuto ha tenido modificaciones en la jurisprudencia constitucional en la esfera de los ciudadanos elegidos popularmente, como se puede evidenciar en el Expediente D-14503 que data de febrero de este año, donde queda claro que en lo atinente a la determinación aplicación de las sanciones son de resorte del juez administrativo. Nótese que la Ley 2094 de 2021, en su artículo 16, establece la competencia de las Salas que tiene carácter u objeto disciplinario (instrucción y juzgamiento) de los procesos disciplinarios dentro de los que se destaca altos funcionarios elegidos popularmente.

El mismo Estatuto Disciplinario vigente, señala la conformación de una sala especial para abordar la función Disciplinaria de los Servidores Públicos de Elección Popular, cuyo desempeño será por cuatro años; ahora bien, si se revisa y comparan los dos artículos en comento entre sí (*Art. 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021*) tendremos que los dos se contradicen uno del otro como quiera, que tanto los Congresistas, el vicepresidente y el Alcalde Mayor son servidores públicos de Elección popular, entonces no se entiende el por qué son juzgados por salas diferentes, es decir, se debe se realizar el ajuste en este sentido, sino tendremos problemas inseguridad jurídica ya no solo de legalidad, sino de competencia y de exequibilidad de los artículo 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021, dado que como ya se advirtió, el uno del otro se diferencian por la función y competencia de las salas disciplinarias.

De otro lado, el artículo 16 de la Ley 2094 de 2020, va a ser fuente de impedimentos y posibles recusaciones frente a la aplicación del artículo 276 Constitucional, como quiera que es el Senado quien eligen al Procurador General, y aquellos Senadores que se encuentren investigados por la PGN se encontrarían impedidos para elegir a su Juzgador de instancia, cuando corresponda.

Con base en el Art. 55 del Estatuto Disciplinario Vigente, podemos afirmar que pese a la modificación normativa de una ley que data del año 2022, -se destaca- no tiene más de un año de creada, sigue existiendo una tercera instancia frente al proceso disciplinario

adelantado en contra de un investigado lo que presume que aún nos encontramos frente a la revaloración por parte del C.E., y un vacío jurídico sin llenar frente a los límites probatoria en aplicación del control de legalidad en jurisdicción rogada disciplinaria, es decir, se concluye que se crea un nuevo escenario de valoración probatoria.

4.2. La Tercera Instancia

En la práctica nos encontramos con que el C.E. si se ha convertido en una tercera instancia, en un juez disciplinario que incluso valora las pruebas y determina el tipo de sanción y la legalidad de la sanción, tal y como se advirtió en el estudio de casos y la misma norma (Ley 2094 de 2021) no contempla los límites de los criterios de valoración probatoria en aplicación del control de legalidad en la jurisdicción rogada disciplinaria en las actuaciones ejercidas por los Jueces Contenciosos y del C.E.

Al convertirse el C.E. en una tercera instancia, ello implicaría reabrir el debate probatorio y volver a analizar y valorar las pruebas lo que conlleva a limitar los derechos de quienes acudieron ante la jurisdicción para que le resuelva su controversia o al defenderse en la jurisdicción contenciosa de una interpretación diferente a la que se hizo cuando se encontraba el proceso en curso, puesto que la concentración que existe en materia probatoria y dedicación exclusiva que tiene el juez disciplinario frente al caso.

Así pues, la facultad de permite tomar esa nueva decisión, va en contravía de quien tuvo contacto directo y permanente con la prueba y con el caso desde el momento en que inició el mismo hasta su cierre, pero esos privilegios que se tienen para decidir se dan porque fue el operador que construyó y conoció del caso, por tanto, no lo puede tener el juez contencioso porque éste analiza hechos ya evaluados, hechos valorados y analiza una decisión que está plasmada en un documento, situación que conlleva a una posición de este documento validando nivel de satisfacción o de la cosa juzgada si llega a tal punto con este control.

4.3. La Posición De La Procuraduría

Surge también el cuestionamiento de que pasaría si el Gobierno de Gustavo Petro presentará proyecto para eliminar suprimir o la PGN, dado que el máximo mandatario de la República como convocante ante la CIDH por lo referente a sanción aplicada al momento de desempeñarse como máximo mandatario de la ciudad de Bogotá, pues, se tiene y ha sido manifestado por este mandatario que los integrantes del ministerio público por organigrama o estructura pase a fungir como parte de la rama judicial. Al parecer buscaría dar cumplimiento al fallo de la CIDH, por el cual es salió beneficiado y fue sancionado el Estado Colombiano

Una posible reforma constitucional que al parecer se propondrá como es ahora y que pase a fortalecer la persecución penal de la corrupción, respondiendo a 2 preguntas. ¿Es necesario para cumplirle a la CIDH y dicha propuesta es deseable, a lo que se puede decir que en principio sí: ¿Lo que ordenó es que no tenga esas potestades puntuales? La pregunta correcta es ¿qué tipo de reforma se requiere para eliminar esas potestades en cabeza de la PGN.?

Esto permite mostrar que la aparente propuesta del presidente Electo es mucho más amplia y va más allá del alcance de lo estrictamente necesario para dar cumplimiento con fallo de la Corte IDH que, podría cumplirse manteniendo a la PGN, pero reduciendo sus potestades. La propuesta del presidente Electo tendría el efecto de cumplirle a la Corte IDH (*se podría cumplir también con una reforma menos ambiciosa*) e iría más allá, eliminando a la PGN como la conocemos y pasando su fuerza de trabajo a mejorar la investigación penal de la corrupción, pese a que ya tenemos pinceladas con pronunciamiento de la corte constitucional del Expediente D-14503 que data del 16 de febrero de 2023

4.3.1. El Control de Legalidad y la Procuraduría General de la Nación:

El control de legalidad aplicado a las actuaciones disciplinarias emanadas por la PGN no trasgrede las potestades de esta entidad dado que por su naturaleza las decisiones

disciplinarias permiten la revisión o la validación de los mismos por parte de esta autoridad judicial. En este punto es importante indicar que, aunque si bien es cierto la PGN es titular y tiene funcionarios competentes según el estatuto disciplinario de la potestad disciplinaria y sancionatoria sobre aquellos que tienen la calidad de sujetos de sanción disciplinable; también lo es que existe una disminución o un debilitamiento en la autonomía y en la independencia de las funciones disciplinarias de la PGN, en la medida que sus decisiones están revisadas por el control de legalidad que se promueve frente a ellas por parte de contencioso, pues en lo que sí le asiste razón al C.E., *“es que el contenido de la sanción disciplinaria si puede entrar a ser analizada, verificada y cuestionada de fondo para ser confirmada, modificada o revocada, por tratarse aquella de un mero acto administrativo que es susceptible de revisión por dicha jurisdicción en el marco de las causales de ilegalidad.”*

Entonces, podremos hablar que no existe una sanción definitivamente en firme dado que la misma no puede mantenerse inmodificable, o incólume y es sujetos de pérdida de validez de manera total o parcial, dado que la PGN no pertenece a la estructura del poder judicial, sino es un órgano de control independiente dadas las funciones que cumple al momento de sancionar disciplinariamente a particulares que cumplan funciones públicas o servidores públicos, ya está establecido que su potestad se ciñe por el control de legalidad efectuado por el juez contencioso.

4.3.2. El Nombramiento Del Procurador General De La Nación:

Desde el nombramiento del procurador general se genera una falta de credibilidad en las decisiones que se tome por cuanto actualmente en Colombia, la elección de la cabeza del Ministerio Público por la constitución está a cargo del Senado, en un período designado de cuatro (4) años, de terna integrada por candidatos de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de la República, y el C.E.; pero si lo colocamos en contexto el actual presidente de la república ya fue investigado y sancionado por esta entidad lo que pueden pensarse que estaría inhabilitado para designarle por la sanción que tuvo en su momento como alcalde de la ciudad de Bogotá.

TITULO V. CONCLUSIONES

Como terminación al trabajo, se abordará en el presente acápite la contestación al cuestionamiento objeto de investigación, la cual nace de casos concretos y que han sido de opinión y dominio público; esta respuesta se realizará de manera explicativa bajo la descripción de conceptos para demostrar que hay deficiencias en el conocimiento y con soporte a las fuentes de información documental como sentencias proferidas por el C.E., referente a decisiones generadas por la PGN, sumadas a jurisprudencia constitucional, y algunos pronunciamientos de doctrinantes referentes al control de legalidad, con lo cual queda demostrado que existe un problema de legalidad, sustentado así, en siete (7) puntos:

5.1. La Litis:

La respuesta a la pregunta *¿Cuáles son los límites de los criterios de valoración probatoria en el ejercicio del control de legalidad en la jurisdicción rogada disciplinaria en las actuaciones ejercidas el C.E.?*, a lo cual podemos afirmar de plano y de manera prematura que no existe una definición de límites a los criterios de valoración en aplicación del control de legalidad; sin embargo, esos límites pueden estar en la demanda porque el juez tiene que fallar de acuerdo al petitum y es en la demanda donde se encuentra el primer límite porque si yo pretendo se declare la nulidad y se indemnice un rubro, valor, cantidad, o compensación, el C.E., no puede decretar la nulidad y que se indemnice con una suma superior, dado que no podría fallar extra ni ultra petita, entonces un primer límite es la demanda; la demanda se convierte en un límite, el segundo límite es el principio de la justicia rogada, el tercer límite es el interés que tienen los sujetos procesales, otro límite o cuarto sería la misma contestación de la demanda. Sin embargo, esta postura de la litis o lo que encierra esta no son restricciones cuando la jurisprudencia entra a establecer posiciones en lo que concierne al control integral de legalidad.

5.2. Control Integral Vs El Principio De Jurisdicción Rogada:

Otro aspecto a concluir es que se deben establecer líneas jurisprudenciales y definitivas que se integren con las sentencias constitucionales, dado que el C.E. ha indicado en sus jurisprudencias que el control de las actuaciones administrativas específicamente de los

actos administrativos proferidos por el Procurador General no son actos jurisdiccionales, así la procuraduría sea un órgano constitucional de control , son susceptibles de un control integral pleno, esta es una postura nueva adoptada por el C.E., dado que antes tenía unas restricciones que estaban materializadas en la demanda, ya que a petición de parte por ser justicia rogada, este principio se ve superado por el control integral que permite realizar unas garantías o garantizar los derechos constitucionales y legales de quienes acuden a la jurisdicción y alude que ellos no tienen límites porque en realidad los límites del control están soportados únicamente en la constitución y en las normas a aplicar.

Ese control integral implica un análisis probatorio con unos criterios diferentes a los que hace el juez disciplinario en su momento, significa que cuando se está tomando una decisión de cualquier instancia como operador en materia disciplinaria o como Procuraduría, el análisis probatorio es un análisis diferente al que realiza el juez contencioso, entonces los criterios que utiliza son diferentes, pero no se materializan concretamente.

Por ello, el C.E., al no observar los límites o restricciones al control integral de los actos administrativos de referencia disciplinaria puede estar desconociendo el principio de la jurisdicción rogada, porque la jurisdicción contenciosa es así rogada, el medio de control a través del cual se controlan estos actos administrativos es nulidad y restablecimiento del derecho estas causales están dispuesta en los Art. 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011 y no pueden existir órganos jurisdiccionales que no tengan un control.

Así mismo, cuando el C.E., califica la conducta de una manera distinta a la que la calificó la Procuraduría, tanto el investigado como la misma Procuraduría se quedan sin la posibilidad de atacar o defenderse frente a esa nueva calificación, así haya sido más benévola la sanción, verbigracia, la argumentación que yo como disciplinado presenté fue para atacar una falta considerada como gravísima y no una falta considerada como leve, de igual manera la procuraduría en su momento todo el análisis que hizo fue para calificar la falta de gravísima, no para calificar la falta leve, es por ello, que en los casos en que la calificación beneficie las pretensiones del actor, los sujetos procesales se quedan sin la posibilidad de atacar y de presentar argumentos de defensa frente a esa nueva calificación

y esa nueva calificación y esa nueva valoración son un escenario o atmosfera en el cual los intervinientes o sujetos procesales no tuvieron oportunidad en el actuar cuando el proceso disciplinario se adelantó porque este juicio o control de legalidad, es posterior a la finalización del proceso disciplinario.

5.3. La Facultad Sancionadora O El Ius Puniendi:

Podemos ratificar que si no se enlistan correctamente y se definen las funciones y competencia de la PGN y del C.E., con un apropiado organigrama no es posible juzgar correctamente a los investigados o disciplinados dado que se debe tener normativamente definido si no por la aclaración o adición a esta Ley 2094, términos como legalidad, control integral, valoración probatoria, instancias para no caer en yerros que conlleven al estudio de nuestra propia justicia en instancias internacionales por no tener una línea clara de debido proceso y del debido conducto de acogencia del ciudadano.

Por tanto, se debe realizar una validación de la estructura jerárquica de la PGN desde su posición como órgano de control como de sus decisiones para que se fortalezca el funcionamiento y las actividades que realiza el sistema disciplinario que como ya se indicó busca su independencia y autonomía con el tiempo, pues algunas posiciones que ha tomado la corte constitucional en aras de dar cumplimiento a fallos de índole internacional no solucionan definitivamente el vacío de raíz que tienen las sanciones que toma la PGN

Aunando lo anterior, debe establecerse cuando no se mezcla la facultad que tiene la PGN como investigadora de la sancionadora en materia disciplinaria, para que se le atribuyan funciones de investigación a las entidades que cuente con los mecanismos y el personal para dicha labor y para que se fortalezca la aplicación de su potestad sancionadora en el derecho administrativo disciplinario.

Con base en lo expuesto se concluye que:

a) Entonces que el C.E., ha señalado que el control judicial debe ser integral en tratándose de revisar la legalidad de los actos administrativos en los que se desenvuelve o

se decide la facultad sancionadora o el ius puniendi. Además, que el control judicial que se realice lleve implícito una interpretación de la norma, una evaluación o valoración probatoria, y, que como trámite evidencie alguna posible irregularidad en el trasegar del trámite.

b) Se necesita este control integral es garante de la tutela judicial de manera efectiva, para no dejar dudas que al momento que se ejerce la facultad sancionadora o el ius puniendi o poder represor del estado se respalda judicialmente e integralmente el fallo sancionatorio sea favor o en contra del particular que ejerce función pública o contra el servidor público.

Aunando lo indicado, el legislador ha dejado a la mano y en el ordenamiento jurídico los medios de control que a su vez al momento del desarrollo del proceso es el juez contencioso el veedor de la tutela de una justicia efectiva *“el legislador no aprovechó esta oportunidad para aclararle a los operadores jurídicos la obligación de materializar el control integral de los actos administrativos en donde se ejerce el ius puniendi en el desarrollo de los demás medios de control.”* (Bedoya, 2021).

c) Existe un debilitamiento del juez natural -PGN- como quiera que sus fallos siempre serán susceptibles de modificación enmarcándose en una cosa juzgada formal mas no material, lo que lo hace a la luz de la opinión pública y de los disciplinados ser una entidad cuestionada, con falta de fuerza en sus decisiones y con poca credibilidad en sus investigaciones.

d) La PGN, seguirá siendo atacada como quiera que muchos se fundamentaran en que desde naturaleza jurídica, creación composición y designación de sus funcionarios puede llevar implícitas nulidades, o desde la aplicación de sus decisiones por ser un órgano de control deben ser validadas por el Juez Contenciosos, que puede estar revalidado actuaciones disciplinarias ya probadas en suma de desgatar el sistema de justicia.

Sin que lo anterior fuera suficiente, existen pinceladas desde el ejecutivo de querer presentar proyectos que acaben con su funcionamiento por considerarlo un organismo burocrático y político que puede tener mucha incidencia en las elecciones populares de

alcalde, gobernadores y del presidente de la República. Por ende, se hace importante revisar quienes en realidad debe tener o postular al jefe del ministerio público ante posibles conflictos de interés por el funcionamiento del gobierno de turno.

5.4. La Corte Interamericana de Derechos Humanos:

La CIDH derivado del fallo del alcalde mayor de Bogotá hoy presidente de la república, recomendó en su informe de fondo una adecuación que incluía una reforma constitucional al menos respecto del componente de destitución, la respuesta no es fácil ni a corto tiempo porque la potestad de destituir está en la constitución y la de inhabilitar está en ley.

Es claro que la Corte IDH en un intento, que creo forzado y equivocado de intentar por todos los medios compatibilizar la CADH con la constitución de Colombia, sugirió que no era necesario reformar la constitución, sin embargo, lo que esto conlleva así lo obligaría. Tengo mis dudas porque la constitución es clara en la potestad de destituir. Pero a la Corte IDH no le importa si se logra por vía de reforma legal o constitucional.

Al final lo que le importa es que en el ordenamiento jurídico colombiano la inhabilitación o destitución de funcionarios elegidos popularmente sea por condena penal, lo que muestra que pese a se realizó un control integral este tampoco fue satisfactorio dado que siguió teniendo reparos.

Así que en Colombia se deben implementar las reformas para ese resultado. En lo que concierne a la PGN como mínimo debe reformar o modificar nuestra constitución política para eliminar el aparte que señala la potestad de destitución de funcionarios electos popularmente y la ley para la de inhabilitación.

Lo mencionado hace que salgan a flote dos efectos positivos: El primero es que Colombia sí necesita fortalecer el código penal o incentivar la persecución penal contra la corrupción máxime cuando se manejan recursos públicos que pueden poner al Estado en un detrimento patrimonial.

Vale decir que los peritos del Estado en defensa del caso de presidente electo destacaron que las potestades de la PGN se justifican por la inoperancia del sistema penal. Y el segundo es volver al debate más amplio que varios académicos y voces públicas han planteado. ¿Realmente necesitamos en Colombia a la PGN? Muchos piensan que es una institución altamente redundante o burocrática que tiene más riesgos que beneficios.

Por eso sí, en caso de reforma disciplinaria deberá prever en quien recaerá esta función de enderezamiento de las conductas de los funcionarios del Estado, dado que no se puede llenar o sobrecargar a la jurisdicción contenciosa, a falta de una entidad que ejecute la sanción disciplinaria y lo que arrastra sobre esta investigación que pasara entonces el control integral sobre que actuaciones disciplinarias si se realizaría, más allá no sería un tema meramente de forma en lo estructural sino también de fondo en lo procedimental.

REFERENCIAS

- Arango, M. (2004). El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. *Revista Jurídica*, 79-102, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: <https://www.icesi.edu.co/contenido/pdfs/C1C-marango-bloque.pdf> , fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.
- Aristizábal, V., y Giraldo, A. (2017). *Abstención registral de las cámaras de comercio frente a la sociedad por acciones simplificada. [Tesis de maestría]*. Pontificia Universidad Javeriana, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: http://vitela.javerianacali.edu.co/bitstream/handle/11522/8635/Abstencion_registral_camaras_comercio.pdf?sequence=1&isAllowed=y , fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.
- Asamblea Nacional Constituyente Francesa. (1789). *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Francia.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1861). Pacto de Unión de Colombia. Bogotá, D.C.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Bogotá, D.C.: Legis.
- Barón, M. (2011). *Las garantías fundamentales frente al proceso Disciplinario (Bogotá)*. Consultado el 26 de abril de 2023 , en dominio de: (https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4895/3985), fecha de recuperado: 26 de abril de 2023.
- Bedoya, M. (2021). *Comentarios sobre el control integral de los fallos de responsabilidad fiscal (Asuntos legales)*. Consultado el 26 de abril de 2023, en dominio de: (<https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/el-control-integral-de-los-fallos-de-responsabilidad-fiscal-3156508>), fecha de recuperado: 26 de abril de 2023.
- Benítez, A. (2019). *Principio de legalidad de la sanción en Colombia tratamiento diferencial de la sanción disciplinaria de autoridades administrativas y judiciales. [Tesis de maestría]*. Universidad Libre de Colombia, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/17736/Trabajo%20de%20Grado%20CC.%2023028919.pdf?sequence=1&isAllowed=y> , fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.
- Bendek, M. (2015) *Sanción Administrativa en Colombia*. Universidad Javeriana.

Bobbio, N. (1990). *Teoría General del Derecho (Debate, Madrid)*. Consultado el 30 de septiembre de 2020, en dominio de: (<file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-PrincipioDeLegalidad-174749.pdf>), fecha de recuperado: 30 de septiembre de 2020.

Cabildo Extraordinario de Santafé de Bogotá. (1811). *Constitución Política del Estado Libre e Independiente de Cundinamarca del 4 de abril de 1811*.

Colegio Electoral y Constituyente. (1814). *Constitución Política de Popayán del 1 de julio de 1814*.

Colombia. Congreso de la República. *Ley 1437 de 2011*. Diario Oficial No. 47.956 del 18 de enero de 2011.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. 11 de septiembre de 2017. *Sentencia Radicación número: 25000-23-42-000-2013-05862-01(4191-14)*. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

Colombia. Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. 15 de noviembre de 2017. *Sentencia Radicación número: 11312014 M.P. Cesar Palomino Cortes*.

Colombia. Congreso de la República. *Ley 1952 de 2019*. Diario Oficial No. 50.850 del 28 de enero de 2019.

Colombia. Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. 4 de abril de 2019. *Sentencia Radicación número: 11001032500020120056000 (212812) caso Samuel moreno rojas M.P. Gabriel Valbuena Hernández*.

Colombia. *Constitución Política de 1991*. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991

Colombia. Congreso de los Estados Unidos de Colombia. *Ley 84 de 1873*. Diario Oficial No. 2.867 del 31 de mayo de 1873.

Colombia, Congreso de la Republica. *Ley 16 de 1972*. Diario Oficial No. 33780 del 5 de febrero de 1973.

Colombia. Congreso de la República. *Ley 4 de 1913*. Diario Oficial No. 15.012 del 6 de octubre de 1913.

Colombia. Congreso de la República. *Ley 5 de 1992*. Diario Oficial No. 40.483 del 18 de junio de 1992.

Colombia. Congreso de la República. *Ley 136 de 1994*. Diario Oficial No. 41.377 del 2 de junio de 1994.

Colombia. Congreso de la República. *Ley 446 de 1998*. Diario Oficial No. 43.335 del 8 de julio de 1998.

Colombia. Congreso de la República. *Ley 734 de 2002*. Diario Oficial No. 44.708 del 13 de febrero de 2002.

Colombia. Congreso de la República. *Ley 1437 de 2011*. Diario Oficial No. 47.956 del 18 de enero de 2011.

Colombia. Congreso de la República. *Ley 1952 de 2019*. Diario Oficial No. 50.850 del 28 de enero de 2019.

Colombia. Corte Constitucional. Sección Segunda. 13 de marzo de 2019. *Sentencia Radicación número: C-111/19 M.P. Carlos Bernal Pulido*.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. 26 de marzo de 2014. *Sentencia Radicación número: 11001-03-25-000-2013 00117-00(0263-13)*. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. 9 de agosto de 2016. *Sentencia Radicación número: 11001032500020110031600* M.P. William Hernández Gómez.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. 11 de septiembre de 2017. *Sentencia Radicación número: 25000-23-42-000-2013-05862-01(4191-14)*. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. 15 de noviembre de 2017. *Sentencia Radicación número: 110010325000201400360 00* M.P. Cesar Palomino Cortes.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. 4 de abril de 2019. *Sentencia Radicación número: 11001032500020120056000 (212812)* M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

Colombia. Presidencia de la Republica. *Decreto 2591 de 1991*. Diario Oficial No. 40.165 del 19 de noviembre de 1991.

Colombia. Presidencia de la Republica. *Decreto 262 de 2000*. Diario Oficial No. 43.904 del 22 de febrero de 2000.

Colombia. Presidencia de la Republica. *Decreto 570 de 2014*. Diario Oficial No. 49.098 del 20 de marzo de 2014.

Colombia. Presidencia de la Republica. *Decreto 1421 de 1993*. Diario Oficial No. 40.958 del 22 de julio de 1993.

Colombia. Presidencia de la Republica. *Decreto 2400 de 1968*. Diario Oficial No. 32.625 del 18 de octubre de 1968.

Colombia. Procuraduría General de la Nación. Sala Disciplinaria. 26 de abril de 2012. *Sentencia Radicación número: 161 – 5349 (IUS 2011 – 381575)*. P.D. Dr. Juan Carlos Novoa Buendía.

Colombia. Procuraduría General de la Nación. Sala Disciplinaria. 9 de diciembre de 2013. *Sentencia Radicación número: IUS: 2012 – 447489*, P.D. Dr. Juan Carlos Novoa

Buendía.

Congreso de Cúcuta. (1821). *Constitución de Cúcuta*. Cúcuta.

Congreso de la Nueva Granada. (1843). *Constitución Política de la República de Nueva Granada*. Bogotá, D.C.

Consejo Constituyente. (1863). *Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia*. Cúcuta.

Consejo Nacional Constituyente. (1886). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, D.C.

Convención Constituyente. (1832). *Constitución Política del Estado de Nueva Granada*. Bogotá, D.C.

Convención General. (1815). *Constitución Política del Estado Libre de Mariquita*. Mariquita: Biblioteca Luis Ángel Arango.

De la Cuadra, A. (2018). *Control de legalidad al procedimiento de interdicción marítima*. s/e., consultado el 11 de septiembre de 2020, https://www.researchgate.net/publication/326493540_CONTROL_DE_LEGALIDAD_AL_PROCEDIMIENTO_DE_INTERDICCION_MARITIMA_1, en dominio de: fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.

Díaz, C. (2019). *Significados del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*. Revista Estudios Socio-Jurídicos, 21(2), 251-291, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: <https://revistas.urosario.edu.co/xml/733/73360074011/html/index.html>, fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.

Echandía, D. H. (2002). *Teoría General de la Prueba Judicial*, 273, consultado el 30 de septiembre de 2020, en dominio de: (https://www.corteidh.or.cr/tablas/13421_ti.pdf), fecha de recuperado: 30 de septiembre de 2020.

Duarte, S. (2020). El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública (pág. 100-122). Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.

Fernandez, D. G. (2015). Investigación del derecho (Investigación jurídica). En D. G. Fernandez, *La metodología de la investigación jurídica en el Siglo XXI* (pág. 465).

Mexico: Universidad Nacional Autónoma de Mexico.

- Forero, J. R. (2006). Garantías constitucionales en el ámbito disciplinario de los servidores estatales: Análisis derivado de la óptica de un Derecho Disciplinario Autónomo. (Pag. 211 a 238). consultado el 26 de abril de 2023, en dominio de: (<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1972/1591>), 26 de abril de 2023
- Forero, J. R. (2007). *Principios y garantías constitucionales en el ámbito disciplinario de los servidores públicos y particulares disciplinables: análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal, con especial referencia a la ley 734/2002, de febrero 5, Código Disciplinario Único: Un estudio de Derecho disciplinario comparado.* (pag. 66) Bogotá. Ediciones Nueva Jurídica.
- Forero, J. R. (2011). *Fundamentos constitucionales de la Potestad disciplinaria del Estado colombiano – La influencia del Derecho comparado.* Bogotá. Universidad Libre.
- Forero, J. R. (2016). *La Moralidad Administrativa en el Ámbito del Estado Constitucional Colombiano– La influencia del Derecho comparado.* (pág. 465). Bogotá. Universidad Libre.
- Garzón, J. (2017). *Contratación pública. Crisis del control de legalidad del acto administrativo de adjudicación. [Tesis de doctorado].* Universidad Nacional de Colombia, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: fecha de recuperado: <http://bdigital.unal.edu.co/65711/1/79116516.2018.pdf> , 11 de septiembre de 2020.
- Gastón Pérez Rodríguez, G. G. (1996). *Metodología de la investigación.* Pueblo y Educación.
- Güecha, C. (2005). *Control de legalidad de los actos precontractuales. Principia Iuris,* 5(5), consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/736> , fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.
- Güecha, C. N. (2014). *Derecho Procesal Administrativo.* Grupo Editorial Ibáñez. Consultado el 30 de septiembre de 2020, en dominio de: (<http://publicaciones.ustatunja.edu.co/ebook/procesal/HTML/files/assets/common/downloads/publication.pdf>), fecha de recuperado: 30 de septiembre de 2020.
- Güecha, C. N. (2014). *Derecho Procesal Administrativo.* Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

- Guibourg, R. A. (2008). *Lógica, proposición y norma*. Buenos Aires. Argentina: Astrea.
- López, C., & Acosta, E. (2017). *De la teoría clásica del control de legalidad al control de convencionalidad: la construcción de un nuevo paradigma jurídico*. *Vlex Colombia*, 243-299.
- López, J. (2014). *Control judicial de las decisiones disciplinarias*. [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: <http://bdigital.unal.edu.co/46512/1/6702157.2014.pdf> , fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.
- López, J. (2011). *Responsabilidad de los servidores Públicos en el Desarrollo de la Contratación Estatal*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Malagón, M. (2011). *El control de constitucionalidad y de legalidad ejercido por el poder legislativo*. *Revista digital de Derecho Administrativo*, (6), 11-24, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/3078-Texto%20del%20art%C3%ADculo-10406-2-10-20120712%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/3078-Texto%20del%20art%C3%ADculo-10406-2-10-20120712%20(3).pdf) , fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.
- Martínez, W. (2015). *La extinción del derecho de dominio en Colombia*. *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]*, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Marzo/La_extincion_del_derecho_de_dominio_en_Colombia.pdf , fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.
- Márquez, D. (2010). (México) *Función Jurídica de Control de la Administración*. Instituto de Investigación Jurídicas UNAM.
- Mejía, L. (2012). *El debilitamiento del principio de legalidad penal en las decisiones de control de constitucionalidad de la Corte Constitucional Colombiana*. [Tesis de maestría]. Universidad EAFIT, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/249/LuzMaria_MejiaSalazar_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y , fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.
- Molina Betancur, C. M. (2002). *El control de la legalidad de los actos administrativos en Colombia*. *Revista Opinión Jurídica*, Volumen 1 (2), 59-72.

- Molina, C. (2002). *El control de la legalidad de los actos administrativos en Colombia*. *Revista Opinión Jurídica*, 1(2), 59-72, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: <http://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1297/1271>, fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.
- Moreno, I. (2014). *Las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación y su control de legalidad en la jurisdicción*. [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: <http://bdigital.unal.edu.co/47178/1/Las%20decisiones%20disciplinarias%20de%20la%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n%20y%20su%20control%20de%20legalidad%20en%20la%20jurisdicci%C3%B3n.pdf>, fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.
- Nieva.F. (2010). *La Valoración De La Prueba*, consultado el 30 de septiembre de 2020, en dominio de: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Nieva%20Fenoll.pdf>, fecha de recuperado: 30 de septiembre de 2020.
- Orduz, C. (2010). *El principio de legalidad en la ley penal colombiana. Criterio jurídico garantista*, 2(2), 100-107, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: http://www.fuac.edu.co/recursos_web/documentos/derecho/revista_criterio/articulosgarantista2/6claudiaorduz.pdf, fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.
- Orozco, R., y Suárez, J. (2015). *Control de legalidad en la formulación de la acusación en el sistema penal acusatorio colombiano*. [Tesis de maestría]. Universidad Libre, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/9354/CONTROL%20DE%20LEGALIDAD%20EN%20LA%20FORMULACI%C3%93N%20DE%20LA%20ACUSACI%C3%93N.pdf>, fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.
- Pavajeau, C. (2009). *Elementos y propuesta para el control contencioso administrativo de la actividad disciplinaria*. Editorial Nueva jurídica.
- Pavajeau, C. (2011). *D. Los límites al control contencioso administrativo*. (Pág. 35) *Revista derecho penal y criminología*.
- Quiroz, A. (2010). *Naturaleza Jurídica del derecho Disciplinario de los servidores públicos en Colombia*. (Pág. 58) Universidad Libre de Colombia
- Ramírez, R. (2019). *La motivación de las decisiones disciplinarias como presupuesto de legalidad*. [Tesis de maestría]. Universidad Externado de Colombia, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de:

<https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2175> , fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.

Ramos, J. (2017). *La “vía de hecho” una nueva herramienta para impugnar los actos administrativos*. *Misión Jurídica*, (12), 297-309, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: <https://www.revistamisionjuridica.com/la-via-de-hecho-una-nueva-herramienta-para-impugnar-los-actos-administrativos/> , fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.

Dr. Roberto Hernández Sampieri, D. C. (2014). *Metodología de la Investigación* . México D.F: McGRAW-HILL.

Rodríguez, G. H. (1984). *Régimen probatorio: Revisión de contratos*. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, (65), 197-221.

Rodríguez, L. (2006). *El marco constitucional del derecho administrativo en Colombia*. Volumen 8 (31), 124-149.

Saavedra, Ó. (2016). *La conciliación prejudicial en los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho*, reparación directa y controversias actuales. [Tesis de maestría]. Universidad Militar Nueva Granada, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/14709/SaavedraBorjaOscarMauricio2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y> , fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.

Sáchica, L. C. (2005). *Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Sáchica, L. C. (2005). *El Proceso Integrador del Control de Constitucionalidad (fragmentos)*. México. Consultado el 26 de abril de 2023, en dominio de: (<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2557/28.pdf>), fecha de recuperado: 26 de abril de 2023.

Senado y Cámara de Representantes de la Nueva Granada. (1853). *Constitución de la República de Nueva Granada*. Bogotá, D.C.

Senado y Cámara de Representantes de la Nueva Granada. (1858). *Constitución para la Confederación Granadina*. Bogotá, D.C.

Vásquez, J., y Mojica, C. (2010). *Principio de oportunidad. Reflexiones jurídico-políticas*. Universidad de Medellín, consultado el 11 de septiembre de 2020, en dominio de: <https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/179/Principio%20de%20oportunidad.pdf;sequence=1> , fecha de recuperado: 11 de septiembre de 2020.