

**NATURALEZA JURÍDICA DE LAS DECISIONES DISCIPLINARIAS PROFERIDAS  
POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, FRENTE A LAS  
DECISIONES DISCIPLINARIAS EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE  
DISCIPLINA JUDICIAL**

Jorge Armando Cabrera Martínez



UNIVERSIDAD  
La Gran Colombia

Vigilada MINEDUCACIÓN

Dirección de Posgrados Maestría en Derecho, Facultad de Derecho y

Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D.C.

2023

**Naturaleza Jurídica de las Decisiones Disciplinarias Proferidas  
por la Procuraduría General de la Nación, Frente  
a las Decisiones Disciplinarias Emitidas por la  
Comisión Nacional de Disciplina Judicial.**

**Jorge Armando Cabrera Martínez**

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en Derecho**

**Directora Olga Lucila Lizarazo Salgado**



**UNIVERSIDAD**  
**La Gran Colombia**

Vigilada MINEDUCACIÓN

**Dirección de Posgrados Maestría en Derecho, Facultad De Derecho y**

**Ciencias Políticas y Sociales**

**Universidad La Gran Colombia**

**Bogotá D.C.**

**2023**

**Tabla de contenido**

<b>RESUMEN.....</b>	<b>7</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>JUSTIFICACIÓN.....</b>	<b>11</b>
<b>DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA .....</b>	<b>12</b>
<b>PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>13</b>
<b>OBJETIVO GENERAL .....</b>	<b>13</b>
<b>HIPÓTESIS .....</b>	<b>13</b>
<b>METODOLOGÍA.....</b>	<b>14</b>
<b>MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>16</b>
<b>ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>19</b>
<b>ALCANCE.....</b>	<b>23</b>
<b>ESTADO DEL ARTE.....</b>	<b>23</b>
<b>TÍTULO I. FUNCIONES JURISDICCIONALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO.....</b>	<b>26</b>
<b>CAPÍTULO I: DECISIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL EN EJERCICIO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES PARA QUE LOS PRIMEROS SEAN OBJETO DE CONTROL CONTENCIOSO Y LOS SEGUNDOS NO. ....</b>	<b>26</b>
<b>FUNCIONES JURISDICCIONALES .....</b>	<b>26</b>
<b>DECISIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN EJERCICIO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES.....</b>	<b>28</b>

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS DECISIONES DE LA PROCURADURÍA	4
<b>DECISIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL EN EJERCICIO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES .....</b>	<b>38</b>
<b>DIFERENCIAS ENTRE LAS DECISIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL EN EJERCICIO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES .....</b>	<b>40</b>
<b>CAPÍTULO II: EFECTOS JURÍDICOS DE LAS DECISIONES DISCIPLINARIAS EN EJERCICIO DE LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES VERSUS LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS JUDICIALES.....</b>	<b>41</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>46</b>
<b>TÍTULO II: REPERCUSIONES DE LA EJECUCIÓN DE LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES POR PARTE DE LA PGN EN UN CASO PRÁCTICO DE CONNOTACIÓN E IMPACTO NACIONAL.....</b>	<b>46</b>
<b>CAPÍTULO I: ESTUDIO DE CASO.....</b>	<b>46</b>
<b>DECISIÓN DISCIPLINARIA SANCIONATORIA .....</b>	<b>47</b>
<b>SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO .....</b>	<b>51</b>
<b>CAPÍTULO II: DECISIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CON RELACIÓN AL ESTUDIO DE CASO Y EL CONTROL CONVENCIONAL APLICADO.....</b>	<b>58</b>
<b>SENTENCIA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS .....</b>	<b>59</b>
<b>CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN LOS ÁMBITO INTERNO E INTERNACIONAL .....</b>	<b>63</b>
<b>CRÍTICA SOCIOLÓGICA A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN CABEZA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.....</b>	<b>72</b>

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS DECISIONES DE LA PROCURADURÍA	5
<b>“INJERENCIA POLÍTICA EN LAS DECISIONES DISCIPLINARIAS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN”</b> .....	<b>72</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>84</b>
<b>CONCLUSIONES GENERALES</b> .....	<b>85</b>
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	<b>86</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>89</b>

### **Dedicatoria**

El presente trabajo deseo *dedicarlo* a mi amada y hermosa esposa *Desciré*, quien con su apoyo incondicional, abnegado e indispensable ha contribuido a lograr mis metas, esto, muy a pesar de las múltiples tareas que diariamente realiza y, quiero resaltar, que sin ella el desarrollo y finalización de esta investigación hubiese sido mucho más difícil.

## RESUMEN

La presente investigación tiene como objeto describir, comparar y analizar el fenómeno jurídico que se manifiesta en la actualidad dentro del ordenamiento colombiano, específicamente en la rama del derecho disciplinario, examinando las diferencias existentes entre las decisiones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación – PGN, y las emanadas por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial conocida anteriormente como Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura; esto particularmente auscultando el por qué si las dos entidades están facultadas con funciones jurisdiccionales, sus decisiones son actos administrativos y ambas fungen como autoridades disciplinarias, en las primeras, se pueden recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y las segundas no pues tales decisiones quedan en firme; por otra parte, se analizará el efecto de las funciones jurisdiccionales de las que goza la Procuraduría General de la Nación adentrándose en un estudio de caso de trascendencia nacional jurídica donde exista una decisión que afecte derechos fundamentales, haya pronunciamiento de un ente judicial internacional y aplique el control de convencionalidad en los ámbitos interno y externo como la sanción al ex alcalde de Bogotá D.C., Gustavo Francisco Petro Urrego, examinando la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su impacto en el bloque de constitucionalidad colombiano. De igual modo se presentarán unas recomendaciones como posibles soluciones jurídicas al cumplimiento del fallo de la Corte IDH en el caso en comento.

*Palabras clave: Administración pública, Acto Administrativo, Voluntad de la Administración, Funciones jurisdiccionales, Decisión Disciplinaria.*

**ABSTRACT**

The purpose of this research is to describe and analyze the legal phenomenon that currently exists within the Colombian legal system, specifically in the field of disciplinary law, examining the differences between the disciplinary decisions issued by the Office of the Attorney General of the Nation - PGN, and those issued by the National Commission of Judicial Discipline, formerly known as the Disciplinary Chamber of the Superior Council of the Judiciary; This particularly by examining why, if the two entities are empowered with jurisdictional functions, their decisions are administrative acts and both act as disciplinary authorities, the former can be appealed before the contentious-administrative jurisdiction, and the latter cannot, since such decisions are final; On the other hand, the effect of the jurisdictional functions enjoyed by the Office of the Attorney General of the Nation will be analyzed by analyzing a case study of national legal transcendence where there is a decision that affects fundamental rights, there is a pronouncement of an international judicial body and applies the control of conventionality in the internal and external spheres as the sanction to the former mayor of Bogotá D. C., Gustavo Francisco Petro Urrego, examining the judgment of the Inter-American Court of Human Rights and its impact on the Colombian constitutional block. Likewise, recommendations will be presented as possible legal solutions to comply with the IACHR Court's decision in the case in question.

Key words: Public Administration, Administrative Act, Will of the Administration, Jurisdictional Functions, Disciplinary Decision.

## INTRODUCCIÓN

Las decisiones disciplinarias emitidas por parte de la Procuraduría General de la Nación, PGN, son actos administrativos en los que se plasma la voluntad de la administración orientados a dirimir quejas disciplinarias en contra de servidores públicos activos o retirados, (exceptuando los que son competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y los que gozan de fuero constitucional) por conductas que falten al deber funcional y su sentido puede ser absolutorio o sancionatorio; en el segundo caso, el funcionario afectado con dicha sanción podría demandar la legalidad de dicho acto administrativo en el entendido que son susceptibles de control de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, (L. 1437 art. 138, 2011) donde tendría por lo menos dos instancias más para el litigio, esto dependiendo si la entidad demandada es de carácter nacional o no, aquel fallo podría ser confirmado o revocado según el caso.

Para dar mayor claridad a lo anterior, es necesario conceptualizar los términos “acto administrativo” y “voluntad de la administración”, como resultado de esto es ineludible contextualizarlos en el derecho administrativo en el estadio de la “Administración Pública” que, según la Real Academia de la Lengua Española (RAE, s.f.) define como “el conjunto de los organismos y dependencias en el poder ejecutivo del Estado, que están al servicio de la satisfacción de los intereses generales, ocupándose de la ejecución de las leyes y la prestación de servicios a los ciudadanos”.

A continuación, se plasma lo concerniente a la definición de “acto administrativo”, corroborando que es una: “Decisión atribuible a una administración pública ya sea resolutoria o de trámite, declarativa, ejecutiva, consultiva, certificante, presunta, o de cualquier otra clase, cuando ha sido adoptada en ejercicio de una potestad administrativa” (RAE, s.f.).

En cuanto a la definición de “Voluntad de la Administración”, aquí se debe desglosar la frase para luego construir su significado; inicialmente, “Voluntad” se define como: “Facultad de decidir y ordenar la propia conducta” (RAE, s.f.), enlazada esta definición con “Administración Pública”, se puede precisar “Voluntad de la Administración” como la facultad de manifestar las decisiones y órdenes de los distintos órganos que componen la Rama Ejecutiva del Estado colombiano a través de actos, hechos y operaciones administrativas, también por medio de contratos y ocupaciones temporales como está preceptuado en el ordenamiento jurídico colombiano.

Concomitante con lo antedicho, las decisiones que proceden de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, anteriormente Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, se infieren como actos administrativos que refieren la voluntad de la administración y pretenden resolver las quejas disciplinarias dirigidas hacia funcionarios que laboran en la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación; de otro modo, y trayendo a colación el objeto de estudio, aquí radica la diferencia sustancial con la PGN, pues estas últimas no son objeto de demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa, quedando en firme lo resuelto.

Visto lo anterior, y teniendo en cuenta que las dos precitadas entidades fungen como autoridades disciplinarias facultadas con funciones jurisdiccionales, allí es donde se genera la inquietud de la presente investigación, del por qué las primeras sí tienen control ante la jurisdicción contencioso-administrativa y las segundas no, si considerando las concepciones arriba anotadas, se deduce que ambos libelos son actos administrativos disciplinarios.

Por otra parte, y aunado a lo expresado, con esta diferenciación entre dichas decisiones disciplinarias surge la cavilación si las decisiones declaradas por la Procuraduría General de la

Nación son equiparables a las sentencias emitidas por parte de un juez de la república en toda su esencia, tanto en sus efectos jurídicos como en las calidades de quien las promulga.

### **JUSTIFICACIÓN**

El desarrollo del presente tema de investigación es relevante toda vez que se pretende describir, decantar y entender la diferencia sustancial entre las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, además, desde una perspectiva holística, establecer si estas son equiparables a las sentencias producidas por un juez de la república, es decir tanto en su naturaleza, sus efectos, así como en los atributos de quien suscribe dichas decisiones; también y, teniendo en cuenta que si los funcionarios disciplinados y sancionados por esta última, no pueden acceder a los medios de control de legalidad establecidos en la jurisdicción contencioso-administrativa, y los disciplinados por la PGN sí, sería otra diferenciación notable sobre todo en sus efectos jurídicos y políticos tratándose de los servidores públicos elegidos por elección popular, como el caso del ex alcalde de Bogotá Gustavo Petro, en el que se acudió también a instancias internacionales; este escenario procesal en algunos casos como el precitado, ha evitado injusticias pues dichos actos administrativos disciplinarios sancionatorios pueden ser decretados ilegales y nulos por un juez o tribunal administrativo, restableciendo con ello los derechos transgredidos. En circunstancias similares en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, el desenlace sería totalmente inverso pues, dichas decisiones tomarían rumbo a cosa juzgada sin mediar otro medio de defensa para

evitar vulneración de derechos fundamentales como lo es la acción de tutela contra providencias judiciales.

### **DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

Dentro del régimen del derecho disciplinario que rige en la actualidad en el ordenamiento jurídico colombiano, las decisiones disciplinarias decretadas por la Procuraduría General de la Nación – PGN, son actos administrativos idóneos de control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa. Los servidores públicos en quienes recae dicha acción disciplinaria cuya competencia es de la PGN, activos o retirados, son los servidores públicos de elección popular, Empleados Públicos, Empleados Públicos con funciones transitorias o temporales como los Contratistas de Prestación de Servicios, Auxiliares de la administración y Supernumerarios, los miembros de la Fuerza Pública, los particulares cuando ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, con ocasión del cumplimiento de actividades de interventoría o supervisión de los contratos estatales, administren recursos públicos y los miembros de comunidades indígenas en el momento en que administran recursos del Estado como lo consagra la normativa disciplinaria en las leyes 734, 1952 y 2094.

Por otro lado, haciendo una analogía entre la Comisión Nacional de Disciplina Judicial que ejerce función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama judicial y Fiscalía General de la Nación, que profiere decisiones disciplinarias al igual que la PGN, se hace necesaria la cavilación del por qué estos no son objeto de control ante la

jurisdicción contenciosa administrativa si las dos entidades poseen funciones jurisdiccionales, aquí surge la duda de si estas facultades son equiparables a las de un juez de la república.

De igual manera, discurrendo acerca de que todo acto administrativo es una manifestación directa de la voluntad de la administración susceptible para ser demandada su legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y analizando la estructura del Estado Colombiano la PGN no hace parte de la Rama Ejecutiva sino de los Órganos de Control autónomos e independientes, y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial de la Rama Judicial, entonces, se afirmaría que esta diferencia afecta sustancialmente el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de estos dos entes.

### **PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

¿Cuáles son los aspectos diferenciadores de las decisiones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación, frente a las decisiones disciplinarias emitidas por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial?

### **OBJETIVO GENERAL**

Determinar si las decisiones disciplinarias emitidas por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de las funciones jurisdiccionales son disímiles en cuanto a su naturaleza a las decisiones emanadas por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, por lo cual son objeto de revisión de parte de la jurisdicción Contenciosa Administrativa.

### **HIPÓTESIS**

Con el presente trabajo de grado se pretende confirmar o desvirtuar la teoría en la que se expone que la razón por la cual las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la

Nación, PGN, sí son objeto de ser demandadas ante los jueces administrativos contrario a las decisiones impuestas por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial que no lo son, obedece principalmente a que hay una esencial diferencia entre las funciones jurisdiccionales que poseen las dos precitadas autoridades sancionatorias, que reside básicamente en que las funciones jurisdiccionales aplicadas por la PGN son exclusivamente encaminadas al decreto de práctica de pruebas en las que se vean transgredidos derechos fundamentales de los investigados, mientras que las funciones jurisdiccionales ejecutadas por los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial sí son equiparables a las sentencias dictadas por un juez de la república, o lo que es lo mismo, estas últimas sí tienen los efectos, trascendencia y alcance de un fallo judicial; en consecuencia, las decisiones de la PGN no son asimilables a una sentencia judicial por lo tanto no quedan en firme y se puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

### **METODOLOGÍA**

En el presente estudio se optó por la metodología de investigación enfocada bajo el método cualitativo descriptivo–analítico–comparativo, apoyado en Bunge (1959), quien arguye que el hombre se encuentra en el mundo, no solamente haciendo presencia como los animales, sino tratando de entenderlo y adueñarse de este para hacerlo más comfortable a sus necesidades, creando para ello un mundo artificial denominado “ciencia”, “aquél conocimiento racional, sistemático, exacto, verificable y falible”; también como “una actividad productora de ideas nuevas (investigación científica)” (p. 6).

De igual forma, hace una clasificación de la ciencia:

Tenemos así una primera gran división de las ciencias, en formales (o ideales) y fácticas (o materiales). Esta ramificación preliminar tiene en cuenta el objeto o tema de las

respectivas disciplinas; también da cuenta de la diferencia de especie entre los enunciados que se proponen establecer las ciencias formales y las fácticas: mientras los enunciados formales consisten en relaciones entre signos, los enunciados de las ciencias fácticas se refieren, en su mayoría, a entes extra científicos: a sucesos y procesos. Nuestra división también tiene en cuenta el método por el cual se ponen a prueba los enunciados verificables: mientras las ciencias formales se contentan con la lógica para demostrar rigurosamente sus teoremas (los que, sin embargo, pudieron haber sido adivinados por inducción común o de otras maneras), las ciencias fácticas necesitan más que la lógica formal: para confirmar sus conjeturas necesitan de la observación y/o experimento. En otras palabras, las ciencias fácticas tienen que mirar las cosas, y, siempre que les sea posible, deben procurar cambiarlas deliberadamente para intentar descubrir en qué medida sus hipótesis se adecuan a los hechos (Bunge, 1959, p. 8).

Se razona qué es investigación jurídica, a partir de lo expresado por Bunge (1959), como ciencia fáctica o material que se refiere a entidades extra científicas, a procesos y sucesos; procura cambiar las cosas intencionadamente para pretender develar en qué medida sus hipótesis se ajustan a los hechos y a la experiencia. Posee dos rasgos esenciales, la racionalidad que está compuesta “conceptos juicios y raciocinios y no por sensaciones, imágenes, pautas de conducta,

etcétera”; y por la objetividad que busca alcanzar la verdad; no se limita a lo hechos observados, escoge lo importante, creando nuevas pautas de conducta individual y social (pp. 8, 10, 11, 12).

La investigación jurídica busca crear leyes sociales y aplicarlas, considerarlas como pautas mismas del ser y del devenir que debieran cambiar con las cosas mismas (Bunge, 1959, pp. 18-19).

Corolario con lo precedente, la investigación jurídica es importante en el ámbito de todas las ramas del derecho, administrativo, penal, etcétera, toda vez que como ciencia basada en estudio de hechos, con la producción de conocimiento secunda a que el derecho no se petrifique en el tiempo sino que se adapte a la evolución de la sociedad, a los cambios que ésta demande en los campos tecnológicos, económicos, sociológicos y sobre todo de la regulación e interrelación entre individuos y de estos con el Estado, cuya finalidad es abordar los problemas de la sociedad en procura de encontrar soluciones acorde al contexto cultural, racial, político y socio económico que se requiera, esto, tendiente a la consecución de una convivencia pacífica en el ámbito del respeto de los derechos humanos.

### **Marco Teórico**

El presente trabajo de grado es una investigación jurídica orientada en la corriente de la filosofía jurídica conocida como Iusrealismo, que según plantea Flores (1997) “reduce a la ciencia del derecho a una ciencia social empírica, pero acepta que es una ciencia normativa no por estar compuesta de normas vigentes sino porque los hechos sociales se refieren forzosamente a esas normas”, en otras palabras, las normas están ligadas estrechamente a los fenómenos

sociales, se fundamentan o soportan en estos; agrega además de manera más concreta y precisa que en el Iusrealismo:

[E]l derecho no consiste exclusivamente en normas. El derecho no se identifica con un deber ser sino con un ser; este ser puede identificarse con la norma pero también con el hecho. De este modo, podemos distinguir entre el derecho como norma estatal y el derecho como hecho social; el derecho no se puede reducir al Estado sino que debe incluir a la sociedad.

De otra parte, y en consonancia con lo anterior, este trabajo de grado también se fundamentó en la teoría de Gustav Radbruch, que como lo advierte Robert Alexy (2001) “las leyes positivas pierden su validez jurídica si su contradicción con la justicia alcanza una “medida insoportable”; o como explica de manera más clara y comprensible Fajardo (2014) en donde define la Fórmula de Radbruch como:

[E]l legislador puede hacer leyes extremadamente injustas. Como consecuencia de lo anterior este autor postula la existencia de un derecho “supralegal” que es límite al derecho del Estado. Tal derecho supralegal se comporta como parámetro de validez material de las normas nacionales y se opone abiertamente a la relatividad absoluta de la justicia; empero, para Radbruch, no cualquier injusticia invalida una norma positiva, sólo la injusticia extrema.

En síntesis, el presente trabajo se fundamenta en una perspectiva de investigación que describe, interpreta, analiza y compara en dos categorías el fenómeno jurídico presentado en Colombia que se denominó la Naturaleza Jurídica de las Decisiones Disciplinarias Proferidas por la Procuraduría General de la Nación por la cual tienen control en la jurisdicción contencioso-administrativa. La primera categoría busca identificar qué son las funciones jurisdiccionales en

Colombia, discriminando las ejercidas tanto por la Procuraduría General de la Nación como también las desarrolladas por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial; como subcategorías se esboza acerca de las decisiones disciplinarias tanto de la PGN como de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial en ejercicio de funciones jurisdiccionales examinando cuáles son las disconformidades normativas y/o jurisprudenciales existentes entre las funciones jurisdiccionales ejercidas por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (anteriormente Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura) y las ejecutadas por Procuraduría General de la Nación, para que los fallos de la primera no sean objeto de control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa y los segundos sí estén sujetos a dicho medio de control, considerando que ambas entidades están actuando como autoridades disciplinarias con diferente competencia, la primera disciplina a los servidores y empleados que hacen parte de la rama judicial y también a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación; los segundos disciplinan a todos los demás servidores públicos activos o retirados, exceptuando a los precitados servidores que son competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, y también a los funcionarios que se encuentran investidos de fuero constitucional en razón al cargo que ostentan; otra subcategoría consiste en realizar un análisis de los efectos jurídicos de las decisiones disciplinarias en ejercicio de funciones jurisdiccionales frente a los efectos de las sentencias judiciales vislumbrando si dichas decisiones disciplinarias pueden ser equiparables a las sentencias dictadas por un juez de la república de Colombia

En la segunda categoría se desarrolla un estudio de caso que describe un hito en la ejecución de las funciones jurisdiccionales por parte de la Procuraduría General de la Nación en una de sus decisiones disciplinarias, como lo es la destitución del alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Francisco Petro Urrego para el periodo 2012-2014, así como sus etapas procesales,

administrativas en el Consejo de Estado, resolución del caso y la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como órgano supralegal internacional, igualmente el control convencional a dicha decisión por parte de la Corte Constitucional, también se incluye una crítica sociológica a la administración de justicia aplicada a dicho estudio de caso.

### **Enfoque de Investigación**

Para el presente estudio, se esbozan las tesis de los dos substanciales enfoques de investigación tanto su conceptualización, así como sus disensiones, similitudes y características detallando pormenorizadamente cada una de estas, aclarando que para este trabajo de grado, desde el punto de vista socio jurídico, se aplica concretamente el método cualitativo descriptivo-analítico-comparativo.

Así las cosas se encuentra que en la obra denominada “La Metodología de la Investigación”, se señala que el enfoque cuantitativo es aquel que recolecta información a través de mediciones numéricas y análisis estadísticos, para demostrar una hipótesis, patrones de comportamiento y probar teorías; también, indica que el enfoque cualitativo o investigación naturalista, acopia datos “sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación” (Sampieri et al, 2006, p. 8).

Con referencia a las divergencias entre los métodos de investigación, entre otros se destacan que el enfoque cuantitativo tiene como finalidad “describir, explicar y predecir los fenómenos”, así como “generar y probar teorías, aplica la lógica deductiva de lo general a lo particular”, aduce que sólo hay una realidad, usa mediciones y estadísticas, debe ser lo más objetiva posible “evitando que afecten las tendencias del investigador u otras personas”, su proceso es secuencial y probatorio, no se puede saltar pasos, el orden es riguroso; mientras que el enfoque cualitativo de igual forma describe, pero busca comprender e interpretar los fenómenos,

emplea la lógica inductiva que va de lo específico a lo general, argumenta que existen varias realidades, no utiliza mediciones y estadísticas, da descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones, en la mayoría de

investigaciones no busca probar hipótesis, su proceso es circular las etapas interactúan entre sí y no es riguroso (Sampieri et al, 2006, p. 12).

Estos métodos de investigación se asemejan en que los dos emplean procesos cuidadosos, sistemáticos y empíricos para generar conocimiento, que a su vez integran diversos procesos, en ambos las técnicas de recolección de los datos pueden ser múltiples (Sampieri et al, 2006, pp. 27, 28).

Hechas estas precisiones generales de los métodos de investigación, ahora se hará énfasis en las definiciones segregadas del método aplicado a este trabajo académico, así las cosas y para un entendimiento más profundo y concreto, es pertinente señalar lo expresado por Abreu (2014) donde dice que el método describe detalladamente el modo en que se desarrolla la investigación, explicando las características de este y la validez de los resultados, agrega también, que:

El término método, se origina de las raíces: meth, que significa meta y, odos, que significa vía. Es decir, el método es el camino que conduce a la meta. El Método de la Investigación busca responder a la pregunta ¿Cómo se desarrollará / desarrolló la investigación? (p. 195).

En vista de lo anterior, se deduce que el método investigativo que se elija para el desarrollo de un trabajo de grado es de vital importancia considerando que es la hoja de ruta para alcanzar la pretensión de verdad que se busca.

En consonancia y complemento con lo antedicho, a continuación, se aborda el precepto de método descriptivo – analítico; esto de aquiescencia con Abreu (2014) quien argumenta que se entiende por método descriptivo “una exposición narrativa, numérica y/o gráfica, bien detallada y exhaustiva de la realidad que se estudia”, del mismo modo indica que este método:

[B]usca un conocimiento inicial de la realidad que se produce de la

observación directa del investigador y del conocimiento que se obtiene mediante la lectura o estudio de las informaciones aportadas por otros autores. Se refiere a un método cuyo objetivo es exponer con el mayor rigor metodológico, información significativa sobre la realidad en estudio con los criterios establecidos por la academia (p. 198).

De la misma forma afirma que este método:

En adición al rigor, el método descriptivo demanda la interpretación de la información siguiendo algunos requisitos del objeto de estudio sobre el cual se lleva a cabo la investigación. Es una interpretación subjetiva, pero no es arbitraria. Es una información congruente con los hechos, y la información obtenida es consistente con los requerimientos de la disciplina metodológica (p. 199).

Llegados a este punto, en consideración al método analítico el mismo autor Abreu (2014), alude que este “Se fundamenta en la premisa de que a partir del todo absoluto se puede conocer y explicar las características de cada una de sus partes y de las relaciones entre ellas”, empero, aclara que luego admite emplear el método comparativo el cual es indispensable para toda “investigación científica o académica y es necesario para realizar operaciones teóricas como son la conceptualización y la clasificación” (p. 199).

Concluyendo Abreu (2014) define el método comparativo como:

Este método consiste en establecer analogías y disimiludes con enfoques de búsqueda diferenciadora y búsqueda antagónica. El método comparativo ayuda a establecer distinciones entre sucesos o variables que son repetitivos en realidades estudiadas, esto conlleva en algunos casos a una característica de generalidad y en otros casos a la particularidad (p. 199).

Dadas las condiciones que anteceden, como conclusión se asienta que el método aplicado a este trabajo de investigación, es el cualitativo descriptivo–analítico–comparativo siendo el más idóneo para lograr esclarecer el interrogante del problema de investigación y los demás objetivos a alcanzar.

### **Alcance**

El alcance que se procura dar al presente trabajo de grado está orientado al análisis, interpretación, descripción, comparación y hallazgo de las discrepancias del fenómeno jurídico concerniente a la naturaleza jurídica de las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, PGN, por la cual tienen control ante el contencioso administrativo frente a las decisiones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial que no lo tiene; así mismo, la ejecución y efectos de estas decisiones disciplinarias de la PGN.

### **Estado del Arte**

Con relación al tema de investigación se advierte que en Colombia, no obstante, lo poco conocido, ya han sido planteados desde la órbita académica problemas jurídicos afines dada la relevancia y trascendencia de las funciones jurisdiccionales ejercidas por el Procurador General de la Nación, que le permiten aplicar sanciones como, destitución e inhabilidades a servidores públicos incluidos los electos por voto popular, lo que indudablemente tiene un alto impacto y efecto político en nuestro país, y puede o no, ser sujeto de presiones y/o injerencias tendientes a favorecer intereses particulares; en ese orden de ideas, a continuación, se integra al presente trabajo lo dicho por algunos de estos estudiosos del tema.

Parafraseando a Bernal (2015), quien, en su tesis de grado de la Universidad Militar Nueva Granada, aborda el tema reflexionando acerca de las decisiones disciplinarias promulgadas por la Procuraduría General de la Nación, aduce, que se ha fijado una postura por parte del Consejo de Estado en el sentido que dichas actuaciones no pueden ser interpretadas en ningún caso como aplicación de las funciones jurisdiccionales (p. 23).

Además, en las investigaciones en que la PGN y las demás autoridades disciplinarias resuelven los litigios en los que tienen que ver con la falta a los deberes funcionales por parte de servidores públicos o quienes ejerzan temporal o transitoriamente como tal, los operadores jurídicos conocen y deciden en relación de unos hechos cumpliendo con las mismas obligaciones exigibles a un juez; concomitantemente, ha sido tema de debate las dificultades suscitadas en los eventos en que las decisiones disciplinarias de la PGN son demandadas ante un juez administrativo no solamente se revisa la parte formal, sino la sustancial pareciera operar como otra instancia (p. 27).

Hablando de la naturaleza jurídica del derecho disciplinario en Colombia, como lo señala Mondragón (2020) en su artículo “El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública”, allí argumenta que “El derecho disciplinario constituye una parte del derecho administrativo sancionador, y se concibe como aquella potestad que tiene el Estado para sancionar a sus propias autoridades o agentes en el marco de la función pública”, también que la función principal de esta materia es que los servidores públicos en el desempeño de su labor, se ciñan a criterios de legalidad, eficacia, transparencia, eficiencia y moralidad pública (p. 106).

De igual manera en otro artículo de la Universidad Santo Tomás (Mondragón, 2015), refiere que sobre los actos administrativos disciplinarios emanados por la PGN se puede ejercer control de legalidad a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437, 2011), y que este es un simple proceso de revisión que busca corroborar que a los disciplinados se les haya respetado las garantías constitucionales y legales dentro del proceso (pp. 162, 163).

De forma similar parte del tema de investigación ya ha sido abordado en Colombia, como se observa en el trabajo de grado de la Universidad Nacional donde Moreno (2014), menciona que:

[E]l control de legalidad que realiza la jurisdicción sobre las decisiones disciplinarias administrativas, donde finalmente se define la eficacia de las mismas, donde por el contrario a lo que la Procuraduría expresa y los doctrinantes han profesado sobre la materia, el juez contencioso administrativo hace un control de legalidad pleno y necesario, a veces considerado una tercera instancia, en las decisiones disciplinarias (p. 3).

Sobre el asunto también se ha pronunciado el doctrinante Carlos Arturo Gómez Pavajeau (2011), expresando que:

El Derecho disciplinario se encuentra sustancialmente jurisdiccionalizado, empero, al no hacer parte de la estructura constitucional de la organización de la justicia, se

halla sometido (salvo aquél perteneciente al sector de la llamada jurisdicción disciplinaria), al control de la jurisdicción contenciosa administrativa (p. 126).

En otro trabajo de grado adelantado por Murillo (2016) en la Universidad Militar Nueva Granada, concluye que el ejercicio del control de legalidad ejecutado por los operadores jurídicos de lo contencioso administrativo tiende a aplicar garantías no solamente procesales, sino también de lo sustancial que sea de importancia para la toma de decisiones (p. 19).

Vistos algunos de los antecedentes relacionados con la materia en estudio, es notorio que hay poca doctrina en cuanto al tema, por el contrario, se encuentra en mayor número, trabajos de grado en los que se han efectuado estudios con el objeto de despejar interrogantes equivalentes, donde se cuestiona el papel de las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación y se comparte el control de legalidad de estas ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

## **TÍTULO I. FUNCIONES JURISDICCIONALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO.**

**Capítulo I: Decisiones de la Procuraduría General de la Nación y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial en ejercicio de funciones jurisdiccionales para que los primeros sean objeto de control contencioso y los segundos no.**

### ***Funciones jurisdiccionales***

Como primera medida, se entiende por función jurisdiccional como “el poder- deber del estado político moderno, emanado de su soberanía, para dirimir, mediante organismos adecuados, los conflictos de intereses que se susciten entre los particulares y entre éstos y el estado, con la finalidad de proteger el orden jurídico” (Enciclopedia Jurídica, s.f.).

También es definida como: “Función consistente en juzgar y ejecutar lo juzgado que corresponde a los jueces y tribunales”, esto en la Constitución española según el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2022).

De acuerdo con lo argüido por el doctrinante español Penalva (1976), se entiende por función jurisdiccional “La ejercida con carácter exclusivo por los jueces y tribunales, aplicando las normas jurídicas en los juicios civiles, penales y contencioso-administrativos, juzgando de modo inmutable y ejecutando lo juzgado”.

El doctrinante Couture (1980) la denomina como:

Función jurisdiccional, actividad pública realizada por órganos competentes nacionales o internacionales, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se aplica el orden jurídico establecido, para dirimir conflictos y controversias, mediante decisiones susceptibles de adquirir autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución (p. 369).

Ora a fin de complementar brevemente, para la investigación que nos ocupa en Colombia se estipula que los entes administrativos que ejecutan funciones jurisdiccionales son los órganos de control autónomos e independientes (Const.P., art 116. 1991) dentro del que se enmarca la Procuraduría General de la Nación; con referencia a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial

el artículo 257A ibídem le otorga función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

De igual manera como lo estipula la Ley Estatutaria 1285 de 2009, que versa sobre la Administración de Justicia en su artículo 13:

Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:

1. El Congreso de la República, con motivo de las acusaciones y faltas disciplinarias que se formulen contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos.

2. Las autoridades administrativas respecto de conflictos entre particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal; y

3. Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en los términos que señale la ley. Tratándose de arbitraje, en el que no sea parte el estado o alguna de sus Entidades, los particulares podrán acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a la de un Centro de Arbitraje, respetando, en todo caso los principios Constitucionales que integran el debido proceso (L. 1285, art.13, 2009).

***Decisiones de la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de Funciones jurisdiccionales***

Una vez depuradas las primordiales significaciones, se entra a analizar específicamente las funciones jurisdiccionales ejercidas por parte de la Procuraduría General de la Nación; inicialmente, debemos señalar que estas son de rango constitucional (Const.P., art 116. 1991) las que se concatenan de manera estrecha con las funciones del Procurador General de la Nación anunciadas en la Constitución Política en su artículo 277 numeral 6 que cita: “Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”; aquí se denota claramente las funciones en las que eventualmente el Procurador General de la Nación a través de decisiones disciplinarias ejercería funciones jurisdiccionales; esta facultad ejercida por el Procurador, es conexa con la potestad disciplinaria del Estado que según el Consejo de Estado consiste en :

[C]onstituye una de las modalidades de los poderes sancionatorios del Estado; en la misma medida, el derecho disciplinario es una modalidad del derecho sancionador, cuya concepción misma, a más de su ejercicio, deben estar orientados a garantizar la materialización de los principios propios del Estado Social de Derecho, el respeto por los derechos y garantías fundamentales, y el logro de los fines esenciales del Estado que establece la Carta Política y justifica la existencia misma de las autoridades (CE, Sala Contencioso-administrativa, No. 11001-03-25-000-2011-00115-00 (0390-2011).

Similarmente, esa alta corte se pronunció en atención de las funciones jurisdiccionales aplicadas por parte de la Procuraduría General de la Nación, donde dicho de otra forma manifiesta que estas no son homologables a una sentencia judicial y, por ende, las decisiones

disciplinarias al poseer la calidad de actos administrativos están sometidas a control de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa; seguidamente se ilustra lo anterior así:

**3.3. El control disciplinario no constituye ejercicio de función jurisdiccional, como lo sugiere la Procuraduría General de la Nación**

[E]l control disciplinario que ejerce la Procuraduría General de la Nación no constituye ejercicio de función jurisdiccional. La Procuraduría no juzga ni sentencia, puesto que no es un juez; es la máxima autoridad disciplinaria en el ámbito externo de ejercicio de la potestad disciplinaria, pero como se aclaró, esa es una manifestación de la función administrativa, no de la función jurisdiccional. El juez competente es la jurisdicción contencioso-administrativa, encargada de ejercer el control sobre los actos administrativos disciplinarios y el procedimiento seguido para adoptarlos.

Se aclara que la Procuraduría no es un poder omnímodo no sujeto a controles, ni es una nueva rama del poder, ni es un nuevo juez creado sobre la marcha en contravía del diseño constitucional; no se puede atribuir, en contra de la Constitución Política que dice defender, estas funciones, ni puede siquiera sugerir que sus decisiones constituyen sentencias, con todas las garantías que revisten los fallos judiciales (CE, Sala Contencioso-administrativa, No. 11001-03-25-000-2011-00115-00 (0390-2011)).

A pesar de esta declaración, en la misma providencia arriba mencionada el Consejo de Estado puntualiza que reconoce el trato afable que la Corte Constitucional en instancias de juez de tutela ha tenido con las decisiones disciplinarias con su tesis reiterada, “de que los actos administrativos disciplinarios son materialmente un ejercicio de administración de justicia”, sin embargo, elucida que esta caracterización obedece a “la incorporación de distintas garantías

procesales, y derechos constitucionales posiblemente afectados, dentro del análisis en casos concretos; no ha sido realizada para restar competencias a la jurisdicción contencioso-administrativa”, agrega que no se ha efectuado para transmutar la función administrativa en función jurisdiccional.

Por ello al consultar lo prescrito acerca del mencionado tema por parte de la Corte Constitucional, se encuentra que en la sentencia T-161/09, se hace alusión al término “juez disciplinario”, apelando al criterio a que en esta sentencia no se pretende cuestionar la argumentación, ni mucho menos la independencia y autonomía de la que está investido, sino al llamarlo de esa manera, busca darle un trato deferente. Sobre la base de las consideraciones anteriores, a pesar de la denominación otorgada por parte de la Corte Constitucional al operador disciplinario de la Procuraduría General de la Nación como “juez disciplinario” en razón al respeto de dicha función, también es palmario que no se le concede el significado pleno de “juez”, que según el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2022), es aquella “Persona con autoridad y potestad para juzgar y sentenciar”; analizando esta definición se infiere y se sustrae de manera lógica que el operador disciplinario no tiene la calidad de juez, ya que las decisiones por él promulgadas no son sentencias sino actos administrativos de carácter disciplinario, por tanto, pueden ser objeto de demandar su legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa, o sea, no quedan en firme, ejecutoriadas, no resuelve el asunto como última instancia.

Para hacer hincapié de ello, habría que citar también la sentencia C-014 de 2004 en la que la Corte Constitucional señala que la Procuraduría General de la Nación en el desarrollo de su potestad disciplinaria materialmente administra justicia, aunque per se, no significa que por ello

haga parte de la rama jurisdiccional y sus decisiones tengan los atributos de una sentencia judicial.

Complementando la conceptualización, se menciona lo manifestado por la Corte Constitucional referente a la definición de Derecho Disciplinario en la sentencia en la que argumentó:

El derecho disciplinario es una modalidad del derecho sancionador, cuya concepción hoy en día debe estar orientada por los principios del Estado social y democrático de derecho previstos en el artículo 1º de la Constitución, garantizando el respeto a las garantías individuales pero también los fines del Estado determinados en el artículo 2º ibídem y para los cuales han sido instituidas las autoridades públicas (CC, C-155/02, 2002).

En el marco de las observaciones descritas anteriormente, resulta oportuno y pertinente hacer un recuento cronológico acerca de la trayectoria y efectos jurídicos de las decisiones disciplinarias de la PGN, acotando que antes de la entrada en vigor de la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021, esto es el 29 de junio de 2021, la naturaleza de las decisiones disciplinarias no involucran funciones jurisdiccionales, simplemente son actos administrativos susceptibles de ser demandada su legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en efecto, son decisiones que no quedan en firme pudiendo ser confirmadas o revocadas por los operadores judiciales administrativos.

Secuela de lo antedicho, y perfeccionando la argumentación, las funciones jurisdiccionales ejecutadas por parte del Procurador General de la Nación para dicha época,

durante la vigencia de la Ley 200 de 1995 artículo 135 y Ley 734 de 2002 artículo 148, estaban orientadas única y exclusivamente al decreto y práctica de pruebas, como consta a continuación:

Ley 200 de 1995:

Artículo 135°.- Funciones jurisdiccionales del Procurador General de la Nación. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, para efectos del ejercicio de las funciones de Policía Judicial establecidas en el inciso final del artículo 277 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación tendrá atribuciones jurisdiccionales, en desarrollo de las cuales podrá dictar las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas, en la indagación preliminar como en la investigación disciplinaria que adelanten los funcionarios competentes de la Procuraduría General de la Nación (L. 200, art 135, 1995).

De otra parte, la Ley 734 de 2002 indica:

**ARTÍCULO 148. Atribuciones de policía judicial.** (sic)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, para efecto del ejercicio de las funciones de Policía Judicial (sic) establecidas en el inciso final del artículo 277, el Procurador General de la Nación tendra (sic) atribuciones jurisdiccionales, en desarrollo de las cuáles podra (sic) dictar las providencias necesarias para el aseguramiento y practica de pruebas en el trámite procesal (L. 734, art 148, 2002).

Para el año 2019 con la expedición del Código General Disciplinario, Ley 1952, se deroga la precitada Ley 734 de 2002; la primera, en su texto primigenio no hace referencia a las funciones jurisdiccionales desarrolladas por la Procuraduría General de la Nación en sus decisiones. Por ello y en cumplimiento de la sentencia del 08 de junio de 2020 emitida por la Corte Interamericana de Derechos humanos en contra del Estado colombiano, dentro del caso del

ex alcalde mayor de Bogotá D.C., Gustavo Petro, en la que según lo consignado en la justificación del Proyecto de Ley No. 423 calendado 25 de marzo de 2021 “Por medio del cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones” presentado por la Procuradora General de la Nación Margarita Cabello Blanco junto con el Ministro del Interior Daniel Andrés Palacios Martínez, dicha Corte, “señaló la necesidad de generar mayores garantías para los destinatarios de la Ley disciplinaria, en aplicación del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos”.

Sobre la base de las anteriores consideraciones, la última modificación a la Ley disciplinaria concerniente a las funciones jurisdiccionales ejercidas por la Procuraduría General de la Nación en sus decisiones fue a partir de la promulgación de la Ley 2094 de 2021 que expresa:

**ARTÍCULO 2. Titularidad de la potestad disciplinaria. funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación e independencia de la acción.** El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley.

Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y producto de las funciones jurisdiccionales que se le reconocen a la Procuraduría a

General de la Nación serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso -administrativo, en los términos establecidos en esta Ley.

Para los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción se supeditará a lo que decida la autoridad judicial (L. 2094, art.2, 2021).

Así que como resultado del análisis de lo anterior, se colige que hasta la fecha de entrada en vigencia la Ley 2094 de 2021, la naturaleza jurídica de las decisiones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación de manera puntual las que involucran a servidores públicos electos popularmente, son básicamente las de un acto administrativo susceptible de ser demandada su legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no tiene el carácter, ni son equiparables a las sentencias emitidas por un juez de la república.

A su vez, en lo tocante a los efectos jurídicos de la Ley 2094 de 2021 luego de su promulgación, al aplicar la hermenéutica a ese texto se encuentra que en primer término se le atribuye funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones a funcionarios de elección popular, en segundo lugar, las decisiones disciplinarias fruto del ejercicio de las funciones jurisdiccionales pueden ser objeto del recurso extraordinario de revisión que debe ser incoado ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, tal y como lo estipula los artículos 238A y 238B:

**TÍTULO 238 A. Procedencia.** El recurso extraordinario de revisión procede contra las decisiones sancionatorias ejecutoriadas dictadas por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de la potestad disciplinaria jurisdiccional. Igualmente, contra los fallos absolutorios y los archivos, cuando se trate de violaciones a los derechos humanos o, el derecho internacional humanitario. Igualmente, contra las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación.

**ARTÍCULO 238 B. Competencia.** Las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado conocerán de los recursos extraordinarios de revisión contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación, las Salas de Juzgamiento y los Procuradores Delegados. Igualmente, contra las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación.

Los Tribunales Administrativos de lo Contencioso Administrativo de los recursos extraordinarios de revisión contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad dictadas por los Procuradores Regionales de Juzgamiento (L. 2094, art. 238A, 238B, 2021).

Examinando el texto del artículo 238D *ibídem*, este consagra entre otras cosas que “las partes podrán solicitar ante la autoridad judicial correspondiente la suspensión de la ejecución de la sanción, en calidad de medida cautelar, cumpliendo los requisitos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, aquí se observa que dichas decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación están regladas y bajo la tutela de la normativa jurídica del derecho administrativo, en definitiva, indiscutiblemente son actos administrativos; por otro lado, se instituye que este recurso es a solicitud de parte, dicho de otra

manera, es una carga jurídica que tiene el deber de soportar el disciplinado, esto según la normativa que atiende el principio de la “Justicia Rogada”, la cual es explicada por Domínguez (2014) como “aquella justicia donde se le debe solicitar al Juez específicamente lo que se quiere, lo que no solicitemos no nos será concedido” (p. 11), también hay que mencionar lo dicho por parte de la Corte Constitucional que detalla: “En relación con el postulado de la “justicia rogada”, entendido como la carga procesal que debe asumir el accionante cuando demanda un acto administrativo, que lo obliga a citar las normas violadas y explicar el concepto de la violación” (CC, C-415/12, 2012).

Dilucidando lo anteriormente expuesto de manera más coloquial y contextualizada al tema que nos ocupa, si el disciplinado afectado con la decisión sancionatoria emanada por la Procuraduría General de la Nación no interpone el recurso extraordinario de revisión por voluntad e iniciativa propia, el operador judicial administrativo no lo hará de oficio así esté ante una flagrante violación de derechos fundamentales, pues el procedimiento tampoco lo permite.

Finalmente, para los disciplinados competencia de la Procuraduría General de la Nación, la ejecución de la sanción disciplinaria se sujetará a lo que decida la autoridad judicial, lo que quiere demostrar que, dicha decisión está sometida a lo que considere el operador judicial en lo contencioso - administrativo, quien puede confirmar o revocar el sentido del fallo.

En esa misma tendencia, surge la inquietud de si es una norma anfibológica, en el sentido que, si ésta concede funciones jurisdiccionales, a la Procuraduría General de la Nación sus decisiones quedan ejecutoriadas o por el contrario al tener la posibilidad de ser objeto del recurso extraordinario de revisión ante el contencioso-administrativo siguen considerándose simples actos administrativos; ilustrando esto, cambia sustancialmente la interpretación de si las

decisiones disciplinarias pueden ser equiparables con las sentencias emitidas por un juez de la república, o no.

*Decisiones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial en ejercicio de Funciones Jurisdiccionales*

Retornando a nuestro análisis acerca de las funciones jurisdiccionales ejercidas por parte de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, no sin antes hacer una evocación de manera somera de la otrora Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, entidad antecesora encargada de disciplinar a los servidores públicos adscritos a la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación; esta jurisdicción disciplinaria fue creada con la Constitución Política del año 1991 en su artículo 254 original que esgrime:

El Consejo Superior de la Judicatura se dividirá en dos salas: 1. La Sala Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un período de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado. 2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados elegidos para un período de ocho años, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. Podrá haber consejos seccionales de la judicatura integrados como lo señale la ley.

De igual manera, el artículo 256 numeral 3 original ibídem le otorga las funciones de “Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial”.

Esta estructura estuvo vigente hasta la llegada a la vida jurídica del Acto Legislativo 02 de 2015 que acaeció el 1 de julio de ese año, “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”, entre las cuales para la creación del Consejo Nacional de Disciplina Judicial se modificó mediante el artículo 26

“Sustitúyase la expresión “Consejo Superior de la Judicatura” por la de “Comisión Nacional de Disciplina Judicial” en los artículos 116 y 257 de la Constitución Política los cuales expresan:

**Artículo 116.** La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia.

**Artículo 257.** La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial (Const.P., art 116, 257, 1991).

Con esta modificación, se extingue el Consejo Superior de la Judicatura junto con su Sala Disciplinaria, trasladando las funciones sancionatorias y de investigación a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial en ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

Por lo que se refiere a las funciones jurisdiccionales la Corte Constitucional (CC, C-417/93, 1993) adujo que “La Constitución de 1991 creó, pues, una jurisdicción, cuya cabeza es la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, con el mismo nivel jerárquico de las demás” y que “Sus actos en materia disciplinaria son verdaderas sentencias que no están sujetas al posterior estudio y pronunciamiento de otra jurisdicción, como sería el caso de la Contencioso Administrativa”; aunado a lo anterior, el Consejo de Estado declaró que “la Comisión Nacional de Disciplina Judicial tendrá la competencia exclusiva y excluyente para investigar y sancionar disciplinariamente a los funcionarios y empleados de la rama judicial (...) la Comisión será el único órgano con competencia jurisdiccional disciplinaria sobre los servidores públicos de la

rama judicial” (CE, Sala de Consulta y Servicio Civil, No 11001-03-06-000-2019-00209-00(2440), 2020).

De consecuencia, examinando lo precedente queda claro y expreso que estas decisiones disciplinarias emitidas por la ahora Comisión Nacional de Disciplina Judicial, sin lugar a dudas son sentencias, esto soportado en lo señalado taxativamente tanto en la constitución como en la jurisprudencia respecto de la fuerza vinculante y perentoria de estas, toda vez que no son objeto de control ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pues es una jurisdicción autónoma al mismo nivel jerárquico de las demás con una competencia jurisdiccional disciplinaria exclusiva y excluyente.

***Diferencias entre las decisiones de la Procuraduría General de la Nación y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial en ejercicio de funciones jurisdiccionales***

La disparidad más relevante para la presente investigación, radica en que la naturaleza jurídica de las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación antes de la promulgación de la Ley 2094 de 2021, son susceptibles de control ante la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir en vigencia de la Ley 734 de 2002 y la Ley 1952 de 2019, dicho control se desarrollaba mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, impetrando demanda ante los jueces o tribunales administrativos según el caso pudiendo ser modificadas, confirmadas o revocadas en dicho estadio, de hecho son actos administrativos de carácter disciplinario no definitivos.

Por lo que se refiere a esas mismas decisiones emitidas después de la entrada en vigor de la Ley 2094 de 2021, se puede afirmar que no tienen ese mismo control, en contraste con lo

anterior procede el recurso extraordinario de revisión ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

Hecha esta salvedad, y confrontándolo frente a la naturaleza jurídica de las decisiones disciplinarias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, a diferencia de las arriba citadas estas no son objeto de ningún tipo de control ante la jurisdicción contencioso-administrativa, son efectiva y realmente sentencias judiciales equiparables con las emanadas por un juez de la república que hacen tránsito a cosa juzgada.

En las mismas circunstancias, teniendo en cuenta la nota de prensa de la Corte Constitucional (D-14503, 2023), analizada en el capítulo posterior, la cual dice de manera expresa que las decisiones disciplinarias de la PGN no son de naturaleza jurisdiccional, ratificando e integrando que estas tienen control ante la jurisdicción contencioso-administrativa ya no como un acto de “justicia rogada” sino como un acto procesalmente establecido.

## **Capítulo II: Efectos jurídicos de las decisiones disciplinarias en ejercicio de las funciones jurisdiccionales versus los efectos de las sentencias judiciales.**

Los efectos jurídicos de las decisiones disciplinarias que recaen sobre quienes ostenten la calidad de servidores públicos en razón a su cargo o funciones, se dan en dos sentidos de fallo, absolutorios o condenatorios o mejor dicho sin o con responsabilidad disciplinaria por incurrir en una presunta falta a un deber funcional, esto aplica tanto para los disciplinados por la

Procuraduría General de la Nación como para los disciplinados competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Los tipos de faltas se clasifican como leves, graves y gravísimas; las sanciones se componen de amonestación escrita, suspensión en el ejercicio del cargo y destitución e inhabilidad general y especial según las leyes 734 de 2002, 1952 de 2019 y 2094 de 2021.

Referente a la dosificación o límite de las sanciones disciplinarias la Ley 734 consagra que para la inhabilidad general se aplica sanción de 10 a 20 años, para la inhabilidad especial y la suspensión de 1 a 12 meses, las multas se establecen desde 10 a 180 días del salario básico y amonestación escrita consignada en la hoja de vida; en cuanto a la Ley 2094, esta estipula que la destitución e inhabilidad general tiene como mínimos y máximos de sanción 10 y 20 años respectivamente para las faltas gravísimas dolosas y de 8 a 10 años para las faltas gravísimas consumadas con culpa gravísima, las suspensiones en el ejercicio del cargo para las faltas graves dolosas van de 3 a 18 meses e inhabilidad especial por el mismo término, para las faltas graves culposas de 1 a 12 meses, multa para las faltas leves dolosas de 10 a 180 días del salario básico devengado para la época de los hechos y amonestación escrita para las faltas leves culposas, ahora si el disciplinado ya no se encuentra en ejercicio de funciones al momento de ejecutar la sanción esta se computará en salarios básicos devengados sin perjuicio de la inhabilidad.

Razonando sobre los efectos jurídicos de las decisiones disciplinarias en ejercicio de las funciones jurisdiccionales, por un lado, están las proferidas por la Procuraduría General de la Nación que están sujetas a control o recurso impetrados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, además, el operador jurídico no ostenta el cargo de juez sino en este caso quien emite la decisión es el Procurador General o sus delegados; de otro lado, están las decisiones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial las cuales gozan de fuerza de cosa juzgada, son

definitivas y asimilables totalmente a las sentencias judiciales, pues quien emite la decisión es un magistrado que posee las particularidades propias de un juez.

El siguiente aspecto a tratar, atañe a la diferenciación entre la naturaleza jurídica de las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, PGN, y la naturaleza jurídica de las decisiones disciplinarias en ejercicio de funciones jurisdiccionales tanto de la PGN como de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la primera como acto administrativo y las segundas como actos con fuerza jurisdiccional; para ello es pertinente traer a colación lo argüido por la Corte Constitucional en su sentencia C-189/98, en donde antes de entrar en materia y para enmarcar y delimitar el tema, es pertinente hacer hincapié en que allí la Corte separa en dos vertientes el concepto de “Función Administrativa”, las distingue como “Función Administrativa Activa” y “Función Administrativa Pasiva”, la primera la define como aquella “por medio de la cual un órgano busca realizar el derecho y cumplir sus fines y cometidos. Es pues una labor en donde los servidores públicos deciden y ejecutan” y la segunda es una “administración pasiva o de control, cuya tarea no es ejecutar acciones administrativas sino verificar la legalidad y, en ciertos casos, la eficacia y eficiencia de gestión de la Administración activa”.

En este mismo orden y dirección, se determina que la Procuraduría General de la Nación por ser un ente de control, autónomo e independiente como lo estipula la Constitución Política en sus artículos 113 y 118, ineludiblemente no hace parte del ejecutivo, no ejecuta decisiones, ni funciones administrativas activas sino ejerce control y por ende su función es administrativa pasiva; no obstante, a pesar de ello sus decisiones disciplinarias no son definitivas, no son homologables con sentencias judiciales particularmente con la aplicación de las leyes 734 y 1952 cuyas decisiones son consideradas actos administrativos susceptibles de demanda ante la respectiva autoridad jurídica, y las decisiones disciplinarias tomadas bajo la ley 2094 si bien es

cierto poseen más fuerza vinculante, también lo es que son aptos del recurso de revisión ante la misma jurisdicción administrativa.

Por otro lado, las decisiones disciplinarias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial son sentencias en toda su esencia ya que una vez proferidas son irrevocables, también como entidad hace parte de la Rama Judicial y por ende sus magistrados como operadores jurídicos, gozan de todas las características de autonomía, inamovilidad e independencia inherentes a los jueces de la república.

Reanudando al tema primordial que nos ocupa, la Corte Constitucional (CC, C-189/98, 1998), se pronunció sobre la distinción entre “acto administrativo”, y como ellos lo denominan “acto jurisdiccional”. Instituyendo que el “acto administrativo” no tiene fuerza de cosa juzgada, es modificable y revocable por la propia administración y su legalidad es objeto de revisión ante autoridades judiciales, mientras que el “acto jurisdiccional” tiene el vigor de cosa juzgada pues una vez esta ejecutoriado es definitivo, además, la calidad de los operadores disciplinarios que emiten las decisiones son ostensiblemente distantes, para ilustrar y precisar textualmente lo que antecede, se cita a la Corte Constitucional que aduce:

De un lado, por sus efectos, pues el acto administrativo no goza de fuerza de cosa juzgada mientras que el jurisdiccional es definitivo, por lo cual el primero puede ser revocado, incluso estando ejecutoriado, a menos que exista una situación jurídica consolidada, mientras que el acto jurisdiccional, una vez resueltos los recursos ordinarios y, excepcionalmente, los extraordinarios, es irrevocable. De otro lado, estos actos también se diferencian por la naturaleza de sujeto que los emite, pues sólo puede producir actos judiciales un funcionario que tenga las características de predeterminación, autonomía, independencia e inamovilidad propia de los jueces, En efecto, lo propio del juez es que

no sólo deber estar previamente establecido por la ley (juez natural) sino que, además, debe ser ajeno a las partes en la controversia (imparcial), sólo está sujeto al derecho y no a instrucciones de sus superiores o de los otros poderes (independiente), y goza de una estabilidad suficiente para poder ejercer su independencia y autonomía (inamovilidad). Por el contrario, el funcionario administrativo carece de algunos de esos rasgos (CC, C-189/98, 1998).

En concomitancia con los precedentes razonamientos, ahora se escruta acerca de las consecuencias de los efectos jurídicos de las decisiones disciplinarias y de las sentencias judiciales; en la presente investigación se ha corroborado que las decisiones disciplinarias tienen dos tipos de efectos jurídicos derivadas de dos caminos, ser demandada su legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o invocar el recurso de revisión en donde pueden ser modificadas, revocadas o confirmadas; las consecuencias serían con sentidos de fallo absolutorio de los cargos o con responsabilidad disciplinaria en cuyo caso se implementarían las sanciones contempladas en la ley como los son la destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por determinado lapso, suspensión del cargo por cierta temporalidad y multa clasificada en días laborales devengados según el tipo de falta, recalando que con las leyes 734 y 1952 dichas decisiones no quedan en firme al ser concretamente actos administrativos disciplinarios, por otro lado, en vigencia de la ley 2094 si bien estuvieron investidas de funciones jurisdiccionales hasta que decretaron su inexequibilidad, sí tienen control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por medio del recurso de revisión que goza de las mismas características y reglas del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora con referencia a las sentencias judiciales, los efectos jurídicos de fallos con sentido condenatorio o absolutorio claramente pasan a ser cosa juzgada, son definitivas como las

decisiones emitidas por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, es decir, se reitera que estas son totalmente comparables a las sentencias emitidas por un juez de la república.

### **Conclusiones**

La diferencia primordial entre la naturaleza jurídica de las decisiones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación y las emitidas por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, radica en que las primeras, indistintamente la vigencia de la ley a aplicar, tienen control ante la jurisdicción contenciosa-administrativa en la Ley 734 y 1952 con el procedimiento ordinario y con la Ley 2094 a través de recurso extraordinario y, las segundas no.

Los efectos jurídicos de las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación no son categóricos, perentorios e irreversibles, a la par, tienen control ante la jurisdicción contencioso-administrativa donde pueden ser confirmadas total o parcialmente, modificadas o revocadas.

Las decisiones disciplinarias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial son consideradas actos jurisdiccionales, pues una vez ejecutoriadas, son definitivas, quedan en firme y hacen tránsito a cosa juzgada.

## **TÍTULO II: REPERCUSIONES DE LA EJECUCIÓN DE LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES POR PARTE DE LA PGN EN UN CASO PRÁCTICO DE CONNOTACIÓN E IMPACTO NACIONAL.**

### **Capítulo I: Estudio de caso.**

Esto con el objetivo de dar claridad y comprensión a la manera como las autoridades administrativas dan aplicación a las funciones jurisdiccionales y sus correspondientes consecuencias jurídicas, se acudirá a la casuística en el contexto de un asunto acaecido en

Colombia y que haya tenido un alto impacto y connotación en la sociedad y, posea intervención de un organismo judicial internacional, en donde se evidenciará las causas, el desarrollo y efectos que tuvo para el Bloque de Constitucionalidad y el ordenamiento jurídico colombiano en general.

Cabe anotar que un “Estudio de Caso” es “una estrategia de investigación científica que analiza un fenómeno real considerando el contexto en el que se inserta y las variables que influyen en él” (Concepto y Definición, 2020).

Para el desarrollo de este ítem fue seleccionado para su estudio la destitución del alcalde mayor de Bogotá D.C. Gustavo Francisco Petro Urrego para el periodo comprendido del año 2012 al 2016 en uso de las facultades jurisdiccionales por parte del Procurador General de la Nación.

### ***Decisión disciplinaria sancionatoria***

A efectos de tener una cronología clara del caso en estudio, se consulta el fallo de única instancia datado 09 de diciembre de 2013 emitido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2013) del que se extracta que el litigio jurídico, dio inicio el 16 de enero de 2013 cuando la precitada Sala Disciplinaria, profirió auto de apertura de investigación disciplinaria en contra de Gustavo Francisco Petro Urrego en su condición de alcalde Mayor de Bogotá D.C., considerando diversas quejas presentadas por funcionarios y ciudadanos del común respecto de posibles irregularidades en proporcionar el servicio de aseo público para la ciudad de Bogotá D.C. para el año 2012 (p. 7, 8).

Los hechos investigados, tuvieron su génesis con anterioridad al inicio del mandato de GUSTAVO PETRO, cuando la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, en adelante UAESP, convocó a licitación pública No. 001 de 2011 con el propósito de concesionar

la prestación del servicio de aseo público domiciliario en Bogotá D.C., mediante el modelo de áreas de servicio exclusivo (ASE) (p. 8).

Esto, dio lugar al incumplimiento a lo estipulado por la Corte Constitucional en la sentencia T-724 de 2003 y el auto 268 de 2010, en donde se reconoce a los recicladores como sujetos de especial protección constitucional y, también se ordena el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo y a la igualdad de los actores, así como que dicha población de recicladores sea incluida entre los proponentes como requisito indispensable para contratar entre otras disposiciones (CC, T-724/03, 2003) (PGN, 2013, p. 8).

Así las cosas, los interesados impetraron incidente de desacato ante la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, quien decretó medidas cautelares suspendiendo dicha licitación; por su parte la UAESP, declaró urgencia manifiesta dando continuidad a la prestación del servicio a través de los operadores privados por el término de seis meses. Luego la Corte Constitucional por medio del auto 275 de 2011, dejó sin efecto dicha licitación y ordenó a la UAESP establecer un esquema que garantizara a corto plazo la regularización y formalización de la población de recicladores (PGN, 2013, p. 8, 9) (CC, A-275/11, 2011, p. 92).

Con todo esto, la administración distrital decidió crear una empresa de servicios públicos que atendiera los requerimientos de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., a partir del mes de diciembre de 2012, con el propósito de dar cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional; con ello fue materializada el convenio interadministrativo celebrado entre la UAESP y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en adelante EAAB, constituyendo la empresa de naturaleza pública Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. y a su vez suscribiendo contrato entre estas dos entidades cuyo objeto era prestar el servicio de aseo en toda

la ciudad de Bogotá D.C., implementando un esquema de aseo atendiendo la obligación de inclusión de la población recicladora (PGN, 2013, p. 10, 11, 12).

El 14 de diciembre de 2012 el alcalde Gustavo Petro decreta alerta amarilla para la ciudad de Bogotá en la manipulación y control apropiado de los residuos sólidos urbanos, esto es días antes del vencimiento de los contratos entre la UAESP y los operadores privados, lo que generó una crisis de recolección de basuras por el lapso de tres días generando con ello la interposición de numerosas quejas en contra del mandatario (PGN, 2013, p. 15).

Este proceso llevó a que el 09 de diciembre de 2013 la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, profiera decisión con sentido de fallo sancionatorio declarando responsabilidad disciplinaria por parte del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, imponiendo una sanción de destitución e inhabilidad general por el término de quince años, esto soportado en tres cargos formulados calificados como faltas gravísimas según el Código Disciplinario Único Ley 734 de 2002 su artículo 48, en cuanto al primer cargo formulado se soporta en el numeral 31 que señala taxativamente “Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”; el segundo cargo se fundamentó en el numeral 60 que dice “Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta en la norma otorgante”; y por último se sustentó el tercer cargo formulado con base en el numeral 37 que indica:

Proferir actos administrativos, por fuera del cumplimiento del deber, con violación de las disposiciones constitucionales o legales referentes a la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, de los recursos naturales y del medio ambiente, originando un

riesgo grave para las etnias, los pueblos indígenas, la salud humana o la preservación de los ecosistemas naturales o el medio ambiente.

Ante este fallo sancionatorio, según lo narrado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencia del 8 de julio de 2020 (CIDH, 2020, p. 19, 20), Gustavo Petro incoó recurso de recusación y el 13 de enero de 2014 la precitada Sala Disciplinaria lo rechazó confirmando la decisión; a esto le secundo la interposición de una gran cantidad de acciones de tutela por parte de diferentes ciudadanos y el mismo Gustavo Petro que consideraban quebrantado su derecho fundamental a elegir y ser elegidos, dichas tutelas fueron resueltas por distintas autoridades jurisdiccionales que optaron por no amparar ese derecho.

No obstante lo precedentemente expuesto, el 23 de enero ante una nueva acción de tutela la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, concedió el amparo de los derechos conculcados e igualmente decretó la interrupción transitoria de los efectos del fallo proferido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, de manera paralela Gustavo Petro hizo lo propio presentando petición por violación de sus derechos políticos consagrado en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos humanos o Pacto de San José de Costa Rica, ante la Comisión IDH quienes el 18 de marzo decretó medidas cautelares en favor de Gustavo Petro y solicitó al Estado colombiano la suspensión provisional de lo decidido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, por ende, un

grupo de ciudadanos impetraron acciones de tutela con el propósito que se le diera cumplimiento a dichas medidas otorgadas por la Comisión (p. 20, 21).

Así las cosas, quien para la época fungía como alcalde mayor de Bogotá D.C., Gustavo Petro, fue destituido del cargo el 20 de marzo de 2014 por el Presidente de la República mediante el decreto No 570 (p. 21).

Finalmente, una acción de tutela deprecada ante la Sala Civil-Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, fue acogida a favor de Gustavo Petro ordenando al Presidente de la República el acatamiento de las medidas cautelares y por consiguiente restituyera en el cargo al alcalde dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de dicha providencia.

A pesar de toda esta batalla jurídica, el caso no tenía decisión definitiva ocasionando con ello una serie de acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa e instancias internacionales que buscaban el restablecimiento de los derechos de manera concluyente, sobre lo cual se entrará en detalle en los subsiguientes apartes.

### ***Sentencia del Consejo de Estado***

Prosiguiendo con la descripción y análisis del caso, Gustavo Petro instauró demanda ante el Consejo de Estado haciendo uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del cual sus pretensiones consistían en que se declarara la nulidad de las decisiones disciplinarias emanadas por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en las que fue sancionado con destitución e inhabilidad general por el término de quince

años, en el entendido que estos son actos administrativos susceptibles de control ante esa jurisdicción.

De igual modo, solicitó el restablecimiento de sus derechos políticos materializándolos con su retorno al cargo y funciones como alcalde mayor de Bogotá, además que se le reconozcan indexados todos los emolumentos dejados de percibir en el lapso de su destitución. Entrando en materia, el Consejo de Estado una vez estudiado el proceso, según la sentencia No.110010325000201400360 00 (1131-2014), emitida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (2017), admitió la demanda y concedió “la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos demandados” decisión ratificada el 17 de marzo de 2015 (p. 8).

En sus consideraciones, el Consejo de Estado inicia su razonamiento examinando la carencia de competencia de la Procuraduría General de la Nación para limitar los derechos políticos de los funcionarios elegidos por voto popular, aplicando el control de convencionalidad particularmente mediante el estudio del articulado número 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como también bajo la óptica de la normativa jurídica interna y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, esto esgrimido por la parte accionante (p. 16).

De igual manera, aborda la posición de la Procuraduría General de la Nación en la que ésta soporta su argumentación en lo preceptuado por la Corte Constitucional en las sentencias C-028 del 2006 y SU-712 del 2013 (CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, 110010325000201400360 00 (1131), 2017, p. 16, 17).

Así mismo, identifica como problema jurídico a resolver:

[S]i la Procuraduría General de la Nación es competente para imponer la sanción de destitución e inhabilidad a un servidor público que ha sido elegido popularmente, a la luz

del ordenamiento jurídico interno y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, 110010325000201400360 00 (1131), 2017, p. 17).

Con el objetivo de despejar dicha duda el Consejo de Estado aborda cinco temas concernientes a las “**(i) normas de orden de interno sobre derechos políticos y sus restricciones**” en donde menciona que el artículo 40 superior reconoce que “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido” (Const. P., art. 40, 1991); también respecto de la restricción de los derechos políticos arriba citados, indica que “el artículo 98 *ibidem* señala que la ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad y **su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial** en los casos que determine la ley” (p. 18), por último, apunta que las sanciones disciplinarias consagradas en la Ley 734 de 2002 como la suspensión, la inhabilidad general, la destitución, y la inhabilidad especial:

[S]on claras restricciones a los derechos políticos, teniendo en cuenta que implican, de una parte, la terminación de la relación del servidor público con la administración, entre otros, de los elegidos popularmente y, de otra, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, aún de elección popular (CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, 110010325000201400360 00 (1131), 2017, p. 19).

Como segundo tema aclaratorio apunta el Consejo de Estado a las “**(ii) normas de orden interno que otorgan la competencia al Procurador General de la Nación para investigar y sancionar a servidores públicos de elección popular**”, arguyendo allí que la Constitución Política mediante su artículo 277 le otorga al Procurador General de la Nación ejercer vigilancia superior de quien desempeñe funciones públicas derivadas de ser elegido por voto popular así

como de imponer sanciones conforme a la ley (p. 19), y el artículo 278 ibídem faculta de igual manera para desvincular del cargo a funcionarios que incurran en ciertas faltas disciplinarias.

En ese mismo sentido sobre la base de las consideraciones anteriores, el Consejo de Estado concluye preliminarmente que, según la normativa interna, el Procurador General de la nación está facultado para sancionar a los funcionarios elegidos mediante sufragio conforme a lo estipulado en la Ley 734 de 2002 (p. 19, 20).

Como tercer punto a profundizar por parte del Consejo de Estado, esta “**(iii) los derechos políticos en la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**”, vislumbrando que según el artículo 23 de dicha convención ampara los derechos políticos de todos los ciudadanos, en este caso del Estado colombiano, “de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal” (p. 20).

El Consejo de Estado en esa misma sentencia, además cita alguna jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con el propósito de hacer énfasis en las condiciones y requisitos a tener en cuenta por parte de los Estados que suscribieron y ratificaron la Convención Americana de Derechos Humanos al momento de regular o restringir derechos políticos, como lo son la **legalidad de la medida restrictiva** entendiendo aquella “norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material”, el **fin de la medida prohibitiva** es decir que la “causa que se invoque para justificar la restricción sea de

aquellas permitidas por la Convención Americana” y la **necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática de la medida restrictiva** (p. 22).

Al mismo tiempo, se hace hincapié por parte del Consejo de Estado en la sentencia de la Corte IDH del 1 de septiembre del 2011 (caso Leopoldo López vs Venezuela), la cual es oportuno, necesario y destacable sacar a relucir considerando la semejanza con el caso en estudio, dado que allí se determinó la responsabilidad internacional del Estado Venezolano por haber restringido los derechos políticos del señor Leopoldo López Mendoza a través de vía administrativa; en esta sentencia la Corte IDH precisa que **“En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una ‘condena, por juez competente, en proceso penal’. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido”** (p. 23).

De colofón, el Consejo de Estado en la pluri - citada sentencia No. 110010325000201400360 00 (1131), emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo (2017), advierte que de acuerdo con lo antepuesto, la Corte IDH precisó que “una autoridad administrativa no tiene competencia para restringir derechos políticos a los servidores públicos de elección popular”, que estos no son absolutos, que pueden ser restringidos empero sólo por un juez penal competente mediante sentencia condenatoria (p. 24).

El cuarto tema analizado por el Consejo de Estado se encuentra manifiesto en **“(iv) la interpretación constitucional de la competencia del Procurador General de la Nación para investigar y sancionar a servidores públicos de elección popular frente a la Convención Americana de Derechos Humanos”**, interpelando que los pronunciamientos declarados por parte de la Corte Constitucional en aplicación del artículo 23.2 de la CADH en relación con las competencias de la Procuraduría General de la Nación para sancionar a servidores públicos de elección popular no son unívocos, brevemente, no siempre tienen el mismo significado o

interpretación, extractando de dichos pronunciamientos tres criterios sobre el alcance de lo dispuesto en la precitada convención.

El primero, denominado criterio restrictivo o limitado hace alusión a lo expuesto en las sentencias de la Corte Constitucional C-541 del 2010 y C-551 del 2003 que rezan:

[S]entó como criterio que la inhabilidad prevista por el artículo 122 de la Constitución solo opera cuando el servidor público es condenado penalmente. La Corte Constitucional aplicó literalmente el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al señalar que esta segunda frase del numeral puede ser armonizada con la Convención Interamericana, si se entiende que también hace referencia a sentencias en procesos de naturaleza penal.

Esto es, aún más claro en materia de derechos constitucionales, puesto que la Carta expresamente establece que estos deben ser interpretados de conformidad con los tratados ratificados por Colombia (C.P., art. 93), por lo que entre dos interpretaciones posibles de una disposición constitucional relativa a derechos de la persona, debe preferirse aquella que mejor armonice con los tratados de derechos humanos, dentro del respeto del principio de favorabilidad o pro hominem, según el cual deben privilegiarse aquellas hermenéuticas que sean más favorables a la vigencia de los derechos de la persona (CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, 110010325000201400360 00 (1131), 2017, p. 25).

El segundo criterio estipulado por la Corte Constitucional en la sentencia *ibídem*, llamado integrador, nace de la sentencia C-028 del 2006 que examinó la exequibilidad de varias normas de la Ley 734 del 2002, refiriendo que la función jurisdiccional de la Procuraduría General de la Nación para sancionar a los funcionarios elegidos popularmente no está en contravía al artículo

23.2 de la CADH, siempre y cuando la decisión disciplinaria se base en actos de corrupción, específicamente recita:

Y de manera puntual estableció que el artículo 23 Convencional “no se opone realmente a que los legisladores internos establezcan sanciones disciplinarias que impliquen la suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos, con miras a combatir el **fenómeno de la corrupción**” (p. 26).

Como tercero, narra el Consejo de Estado en la sentencia No. 11001032500020140036000 (1131) emanada por la Sala de lo Contencioso Administrativo (2017), la Corte Constitucional distinguió el criterio de interpretación amplia, dado a conocer a través de las sentencias de tutela SU-355 del 2015 y SU-712 del 2013 donde se planteó como tesis que sin importar la naturaleza de la conducta el Procurador General de la Nación es competente para sancionar servidores públicos elegidos mediante sufragio popular, igualmente que aplicaba la cosa juzgada constitucional considerando lo resuelto en la sentencia C-028 del 2006 que la comentada competencia de la PGN es válida (p. 28).

Finalmente, el quinto tema propuesto para examen por el Consejo de Estado es el “(v) **Control de convencionalidad**” en el que predica que el soporte jurídico de la sanción disciplinaria en perjuicio de Gustavo Francisco Petro es la Ley 734 de 2002 en su artículo 44.1 de que dice:

**ARTÍCULO 44. Clases de sanciones.** El servidor público esta (sic) sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima.

Hecha la observación anterior, la Corte Constitucional al aplicar el control de convencionalidad evidencia que existe discrepancia entre esta norma y el artículo 23.2 de la Convención ADH y afirma meridianamente que la PGN carece de competencia **“para imponer una sanción que restringiera, casi que a perpetuidad, los derechos políticos de una persona para ser elegida en cargos de elección popular”** (CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, 110010325000201400360 00 (1131), 2017, p. 38).

Aunado a lo anterior, el Consejo de Estado examinó las faltas atribuidas al señor Gustavo Petro Urrego determinando que las decisiones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación, dicho de otra manera, los actos administrativos disciplinarios sancionatorios son declarados nulos por:

(i) falta de competencia del ente que impuso la sanción, garantía mínima del derecho al debido proceso del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y (ii) violación al principio de tipicidad de la falta disciplinaria que guarda relación estricta con el principio de legalidad de la sanción.

## **Capítulo II: Decisión de la Corte Interamericana de Derechos humanos con relación al estudio de caso y el control convencional aplicado.**

En esta etapa se entra a examinar pormenorizadamente la participación y decisión de un ente judicial internacional, así como su trascendencia en el marco normativo interno por medio

del control de convencionalidad, así como del carácter perentorio de sus decisiones para el Estado colombiano.

***Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos***

El caso de la destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos en contra de Gustavo Francisco Petro Urrego, fue puesto en conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de petición instaurada el 28 de octubre de 2013 por parte del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR) y la Asociación para la Promoción Social Alternativa (MINGA).

En la petición ante la Comisión IDH, los accionantes alegaron que en contra del entonces alcalde de Bogotá D.C., Gustavo Francisco Petro Urrego, el Estado colombiano con la decisión disciplinaria de única instancia emitida por la Procuraduría General de la Nación en la que lo sancionó con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos, trasgredió sus derechos políticos, de igualdad, a las garantías y protección judiciales y a la integridad personal.

Por su parte la Comisión IDH, una vez conoció y adelantó las diligencias pertinentes dentro del proceso, rindió informe de fondo No. 130 del 25 de octubre de 2017 en el que concluyó que el Estado colombiano es responsable por la violación de las obligaciones pactadas en la Convención Americana de Derechos Humanos, CADH, (1969) en sus artículos 1.1 y 2. obligación de los Estados partes de respetar los derechos de toda persona, 8.1. garantías judiciales, 8.2. presunción de inocencia 8.2 h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal

superior, 23.1. derechos políticos, 23.2. el ejercicio de los derechos y oportunidades 24. igualdad ante la ley, y 25.1. protección judicial en perjuicio de Gustavo Petro (p. 5, 6, 10, 11).

Una vez agotada esta instancia la Comisión IDH sometió dicho informe ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 07 de agosto de 2018. El Estado colombiano fue notificado el 07 de noviembre de 2017, quien alegó cuatro excepciones preliminares así:

a) falta de agotamiento de los recursos internos; y b) falta de competencia para realizar un control de convencionalidad en abstracto sobre normas del ordenamiento jurídico colombiano; falta de fundamento de los alegatos respecto al artículo 5 de la Convención Americana, y exposición de hechos que no caracterizan una violación a dicho instrumento (Corte IDH, Serie C-406, p. 5, 6, 2020).

La Corte IDH por su parte, en sentencia del 8 de julio de 2020 serie No. 406 Caso Petro Urrego vs. Colombia, desestimó las excepciones esgrimidas por el Estado colombiano, declarándolo por unanimidad responsable de la violación de los derechos contenidos en los siguientes artículos de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) en menoscabo de Gustavo Petro:

#### Artículo 23

##### Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos,

directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas,

realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice

la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (p. 10, 11).

Este artículo, dice la Corte IDH, conexión con los artículos 1.1. y 1.2. ibídem:

#### Artículo 1

##### Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que éste sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano (p. 2).

Del mismo modo, es responsable por la violación de los artículos:

#### Artículo 8

##### Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la

sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: (...)

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor (p. 5, 6).

Adicionalmente la Corte IDH, dispuso que sentencia por ella emitida constituye por sí misma un modo de reparación, que el Estado colombiano deberá publicar en el término de seis meses contados a partir de la notificación:

a) el resumen oficial de la presente Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en el Diario Oficial; b) el resumen oficial de la presente Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en un diario de amplia circulación nacional, y c) la presente Sentencia en su integridad, disponible por un período de un año, en el sitio web oficial de la Procuraduría General de la Nación (Corte IDH, Serie C-406, p. 56, 61, 62, 2020).

Que el Estado colombiano deberá adecuar su ordenamiento jurídico interno en los criterios instituidos en la referida sentencia para garantizar los derechos consagrados en la CADH, entre lo que se destaca la no incompatibilidad de los artículos 277.6 y 278 de la Constitución Política de Colombia con el artículo 23 de la CADH, condicionado a que la hermenéutica aplicada a dichos textos sea en el sentido “de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador” (p. 43, 44, 62).

Ahora en lo tocante a lo plasmado en el Código Disciplinario Único (L. 734, 2002), la Corte IDH establece que los artículos 44 y 45 donde se faculta a la PGN para destituir e inhabilitar servidores públicos y define los alcances de las sanciones disciplinarias, son contrarios al artículo 23.2 de la CADH ya que dichas sanciones a funcionarios de elección popular deben ser impuestas en una condena por un juez competente en proceso penal (p. 44).

En último lugar la Corte IDH manifiesta que supervisará el cumplimiento íntegro de la sentencia por parte del Estado colombiano y, que dará por finalizado el caso una vez éste haya dado cabal cumplimiento a lo ordenado en la misma (Corte IDH, Serie C-406, p. 62, 2020).

### ***Control de convencionalidad en los ámbito interno e internacional***

Como primera medida debe calificarse el control de convencionalidad, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su cuadernillo de jurisprudencia No 7 (Corte IDH, p. 3, 2021), como:

[L]a herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y su jurisprudencia.

En otras palabras, quiere decir la Corte IDH que los Estados partes de la CADH deben adecuar su ordenamiento jurídico interno en armonía con dicha convención, así como las actuaciones llevadas a cabo por sus agentes y/o representantes y primordialmente por sus operadores jurídicos para con ello garantizar la materialización de los derechos fundamentales consagrados allí, particularmente de conformidad con el artículo 29 ibídem que fija parámetros de interpretación de las normas frente a la convención (p. 3, 4).

En aras de ser más concisa, la Corte IDH refiere en el libelo arriba citado las principales características del control de convencionalidad, así:

- (i) Consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la CADH, la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte.
- (ii) Debe ser realizado de oficio por toda autoridad pública.
- (ii) Su ejercicio se realiza en el ámbito de competencias de cada autoridad. Por tanto, su ejecución puede implicar la supresión de normas contrarias a la CADH o bien su interpretación conforme a la CADH.
- (iii) La obligación que está siempre presente tras el control de convencionalidad es la de realizar un ejercicio hermenéutico que haga compatibles las obligaciones del Estado con sus normas internas.
- (iv) Es baremo de convencionalidad la normativa internacional y la jurisprudencia de la Corte IDH, tanto contenciosa como consultiva.
- (iv) La obligatoriedad de realizar el control deriva de los principios del derecho internacional público y de las propias obligaciones internacionales del Estado asumidas

al momento de hacerse parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (p. 4, 5).

De otro modo, en el ámbito interno la Corte Constitucional (2019) ha definido pautas hermenéuticas al momento de aplicar el control de convencionalidad en su sentencia C-086/19, extrayendo sucintamente lo trascendental para el presente caso, allí se indica que para resolver el problema jurídico acaecido que trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 157 del Código Disciplinario Único, que predica la medida cautelar disciplinaria de suspensión provisional, el actor esboza que dicha norma va en discrepancia del artículo 23 de la CADH en el entendido que la Procuraduría General de la Nación no tiene competencia para sancionar a servidores públicos elegidos por sufragio popular, toda vez, que esta le corresponde a un juez en el desarrollo de un proceso penal, es consecuencia, dicha convención es vinculante para el Estado colombiano; haciendo una búsqueda del significado del término “vinculante” en consulta efectuada en el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (s.f.), se define como “Que es de acatamiento obligatorio”; yendo más a profundidad en la significancia jurídica precisa la expresión “valor vinculante de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” como el “Valor por el que las interpretaciones sostenidas por el Tribunal Constitucional en relación con la Constitución y las leyes vinculan a todos los jueces y tribunales, así como a los demás operadores jurídicos”, aquí realizando una interpretación teleológica podría hacerse un paralelo

y/o analogía con las sentencias de la Corte IDH frente al bloque de constitucionalidad de Colombia.

Prosiguiendo, la Corte Constitucional en sus consideraciones manifiesta que el valor jurídico aplicable en el contexto colombiano de las interpretaciones que hace la Corte IDH respecto de la Convención Americana de Derechos Humanos, citando a su vez la sentencia C-500/14 estableció como premisa central:

[L]os pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solo obligan al Estado colombiano cuando éste ha sido parte en el respectivo proceso. Esta conclusión, que reconoce el carácter definitivo e inapelable asignado por el artículo 67 de la Convención Americana de Derechos Humanos a los fallos de la Corte Interamericana, encuentra apoyo normativo directo en lo prescrito en el artículo 68.1 de la referida convención conforme al cual los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes (p. 36).

Agrega, que a la fecha de haber sido proferida la precitada sentencia, “no existe una doctrina consolidada en la CIDH sobre la interpretación del artículo 23 de la CADH, respecto de las sanciones disciplinarias contra servidores públicos de elección popular” (p. 36).

Ahora, acerca de la interpretación del artículo 23 de la CADH empleada por la Corte Constitucional aduce que no debe ser exegética, literal, sino que debe soportarse en otros tratados internacionales como los que versan sobre la lucha contra la corrupción, también afirma que, no obstante, la convención en mención forma parte del bloque de constitucionalidad, esto no significa, no implica per se que ésta predomine sobre la Constitución que sea una norma supra, si

no, explica, es necesario que dicha exégesis sea ejecutada de manera armónica y sistemática (p. 38).

Durante el desarrollo de este capítulo, en consonancia con todo lo argumentado de manera sobreviniente ocurrió un suceso jurídico superlativo para la resolución de esta investigación, y no es otra cosa que el pronunciamiento de la Corte Constitucional (D-14503, 2023) a través de una nota de prensa publicada el 16 de febrero hogaño en su página institucional, que trata de la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación; allí precisa que:

[L]a determinación de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a funcionarios de elección popular, corresponderá finalmente al juez contencioso administrativo, después de agotado el procedimiento a cargo de la PGN, pues, son contrarias a la Constitución las funciones jurisdiccionales que le asignó la ley 2094 de 2021.

También puntualiza “que las funciones disciplinarias que ejerce la Procuraduría General de la Nación son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional”. De igual modo con relación al recurso extraordinario de revisión:

[S]e advierte que, al margen de la denominación del instrumento de control, las referidas normas establecen un mecanismo de revisión de la decisión sancionatoria de la PGN a cargo del juez de lo contencioso administrativo, el cual, en principio, es similar al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Lo anterior, dado que permite que el sancionado dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria de la determinación del órgano de control pueda controvertir su legalidad, solicitar pruebas, así como obtener el resarcimiento de los daños causados. Este mecanismo sería compatible con el precedente

fijado la sentencia C-091 de 2022, en tanto permite ejercer razonablemente el derecho de defensa.

Adicionalmente, se destaca que, por mandato legal, en tratándose de servidores de elección popular:

[E]l trámite del mecanismo de revisión suspende la ejecución de la decisión sancionatoria de la PGN hasta que el juez contencioso administrativo se pronuncie, asegurando la reserva judicial. En punto de ello, se toma nota de que la suspensión no se consagra para otro tipo de funcionarios, con lo cual el legislador buscó otorgarles a los elegidos democráticamente un tratamiento preferencial al tiempo que evita que todas las sanciones disciplinarias queden suspendidas y, con ello, pierdan parte de eficacia a la espera de su confirmación judicial.

Con todo, se evidencia que el instrumento de revisión establecido en la Ley 2094 de 2021: (i) es rogado, por lo cual no garantiza la revisión judicial de la decisión de la PGN en todos los casos de sanciones a servidores públicos de elección popular; y (ii) no ordena un examen de la decisión de la PGN dirigido a garantizar que aquella no tenga como finalidad generar una interferencia indebida en el mandato popular y en los derechos políticos del sancionado (CC, D-14503, 2023).

En la parte resolutoria se declara:

**Primero.** Declarar la INEXEQUIBILIDAD de las expresiones “jurisdiccionales” y “jurisdiccional” contenidas (sic) en los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021

(que modificaron los artículos 2, 238A, 265 de la Ley 1952 de 2019) y de la expresión “ejecutoriadas” contenida en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021.

**Segundo.** Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 (que modificó el art. 2 de la Ley 1952 de 2019), en el entendido de que la determinación (sic) de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, corresponderá al juez contencioso administrativo, conforme lo establece el inciso cuarto de esta misma norma.

**Tercero.** Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de los artículos 13, 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que las funciones disciplinarias que ejerce la Procuraduría General de la Nación son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

**Cuarto.** Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que el recurso extraordinario de revisión operará solamente cuando se impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, por ministerio de la ley, de manera automática e inmediata. En todo caso el disciplinado podrá ejercer todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa propias del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Las sanciones impuestas a los funcionarios de elección popular se suspenderán en su ejecución durante el trámite judicial de revisión, el cual finiquitará con una sentencia que determinará de manera definitiva la sanción aplicable.

**Quinto.** Exhortar al Congreso de la República para que adopte un estatuto de los servidores públicos de elección popular, incluido un régimen disciplinario especial, que

materialice los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales (CC, D-14503, 2023).

Disgregando dicha publicación, se confirma (i) que las sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría General de la Nación en contra de los funcionarios elegidos popularmente, no son definitivas, dichos fallos son indefectiblemente actos administrativos objeto de control ante la jurisdicción contencioso-administrativa; (ii) las decisiones de la Procuraduría General de la Nación no están facultadas con funciones jurisdiccionales equiparables a las de un juez de la república, (iii) las funciones disciplinarias de la PGN son netamente de naturaleza y carácter administrativo y no jurisdiccional.

Otro rasgo preponderante de dicho pronunciamiento y que además crea una incógnita generando con ello un problema jurídico, merecedor de ser abordado en otro trabajo grado, esto en el entendido que el artículo 116 de la Constitución Política (1991) ya citado en los primeros apartes del presente trabajo, menciona que “Excepcionalmente **la ley podrá atribuir función jurisdiccional** en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”, ahora haciendo un análisis comparativo y una hermenéutica teleológica finalista, buscando el mensaje implícito de ese artículo aplicado al tema en cuestión, se detecta que la Constitución Política es taxativa en señalar que la función jurisdiccional que podría ser atribuida a la Procuraduría General de la Nación debe ser otorgada a través de una ley de la república, entonces, trayendo a colación lo consignado en el comunicado de prensa si el artículo 1 de la ley 2094 de 2021 que imponía función jurisdiccional a la PGN fue decretado inconstitucional, dicho de otra forma, se extinguió del ordenamiento jurídico colombiano, aquí surge la duda, cuando la Procuraduría General de la Nación en medio de su labor disciplinaria vea la imperiosa necesidad de emitir una Orden Jurisdiccional, que no es otra cosa que un documento institucionalizado en la PGN suscrito única

y exclusivamente por el Procurador General fungiendo con las potestades de un juez de la república, creado con el objeto de decretar la práctica de pruebas que vulneren derechos fundamentales y, evocando el numeral primero del resuelve donde se extingue del código disciplinario las locuciones “jurisdiccional” y “jurisdiccionales” ¿para ello el Procurador General sí tendría funciones jurisdiccionales?, y con correlación al desarrollo de las funciones de policía judicial disciplinarias, las que inexcusablemente van vinculadas con lo antedicho y con que los funcionarios que las ejecuten serían quienes vulnerarían los derechos fundamentales en cumplimiento de lo ordenado por el Procurador General, esto no queda zanjado ya que la Corte Constitucional en el comunicado no se declama nada al respecto.

Sin embargo, en el Decreto 1851 de 2021 por medio del cual se modifica el Decreto Ley 262 de 2000 que tratan de la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, refiere en su artículo 2 que estipula las funciones del Procurador General de la Nación particularmente en el numeral 21 donde le da la potestad de:

Autorizar la práctica de las pruebas decretadas en todos los procesos disciplinarios por los funcionarios competentes, cuando se trate de actos de investigación complejos tales como interceptación de comunicaciones, inspecciones corporales, registros y allanamientos, vigilancia y seguimiento de personas, vigilancia de cosas, retención de correspondencia y recuperación de información producto de la transmisión de datos a través de las redes de comunicaciones y aquellos que por su naturaleza sean similares.

Escrutando de forma profunda esta norma, se tiene que literalmente sí faculta al Procurador General para autorizar la práctica de pruebas, aludiendo lo que denominan como “actos de investigación complejos” que no es más que un eufemismo para nombrar las actividades de policía judicial ejecutadas dentro de un proceso disciplinario que conculcan

derechos fundamentales; aquí subyace el parangón con la jurisdicción penal en la que solamente un juez de control de garantías puede autorizar la praxis de dichas pruebas, y a la vez la paradoja o mejor, la antinomia entre este decreto y lo expuesto por la Corte Constitucional en el comunicado de prensa ya que en este último exhibe que se respetan las facultades de investigación y juzgamiento de la Procuraduría General de la Nación, empero recalca, que las funciones disciplinarias que despliega son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

En conclusión, e interpretando de manera holística el comunicado de prensa, la Corte Constitucional se pronunció apegada a la doctrina jurídica del “margen de interpretación nacional” y/o a la posición sociológica distinguida como la “autodeterminación de los pueblos”, interpretando sistemáticamente a su vez la CADH tratando de adaptar y armonizar la normativa interna con esta; cabe anotar, que falta conocer la sentencia completa para examinar si aclara lo anteriormente expuesto.

*Crítica sociológica a la administración de justicia en cabeza de la Procuraduría General de la Nación.*

Es pertinente integrar al presente trabajo de investigación, un ensayo de mí autoría (Cabrera, 2021) que se titula:

**“Injerencia Política en las Decisiones Disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación”**

En Colombia la acción disciplinaria se encuentra en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, PGN, según la Constitución Política (1991) en su artículo 277 y, en particular, para disciplinar a los miembros de las corporaciones públicas que son elegidos por voto popular, este

control se efectúa en ejercicio de las funciones jurisdiccionales asignadas por competencia al Procurador General de la Nación (Const. P., art.116, 1991).

Llegados a este punto prosigamos el análisis, en el entendido que la PGN es un órgano de control autónomo e independiente de las distintas ramas del poder público, como proclama la Constitución Política (1991) en su artículo 113, que fue creada, entre otras cosas, para ser parte de ese mecanismo de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder en la estructura del Estado y en búsqueda de los fines esenciales de este, se espera por parte de los administrados, de su conciencia colectiva, que dichos fallos sean totalmente objetivos y sobre quienes recae gocen de plenas garantías jurídicas.

De acuerdo con lo anterior, es necesario traer a colación, el procedimiento mediante el cual es elegido el “Procurador General de la Nación, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, será elegido por el Senado, para un período de cuatro años” (Const. P., art. 113, 1991). Analizando esta forma de designar a este alto funcionario se revela que no está aislado de presiones de índole política, y es allí donde juega un papel preponderante lo señalado en la Constitución Política (1991) en su

artículo 126, referente a desligarse de las personas que lo eligieron conservando su neutralidad, pero en la práctica se evidencia que algunas veces:

[E]ste tipo de conductas atenta contra el ejercicio desconcentrado del poder público, genera conflicto de intereses, se presta para clientelismo, afecta el principio de transparencia, pone en tela de juicio la imparcialidad y quebranta el derecho de acceder a los empleos públicos en condiciones de mérito, igualdad y equidad, precisó el Consejo de Estado (C. P. Lucy Jeannette Bermúdez). CE Sección Quinta, Sentencia 11001032800020160003800, 22/10/16 (como se cita en *Ámbito Jurídico*, 2016).

En ese orden de ideas, teniendo como referencia un estudio de caso, la crítica a la administración de justicia liderada por el Procurador General de la Nación en el derecho disciplinario va enfocada a si en realidad dicho ejercicio de facultades es objetivo y no se sitúa a dicha entidad al servicio de intereses particulares, como una policía política, direccionada a atacar a sus enemigos ideológicos y/o políticos.

Referenciando lo expresado por (Ferrari, 2006), entre las teorías del conflicto mencionadas por este autor, para el tema aquí tratado, se destaca la “liberal” que:

[R]epresenta en términos pluralistas, como encuentro-choque entre intereses de múltiples grupos que nacen y desaparecen, se descomponen y recomponen, en una serie continua

de relaciones en donde los conflictos pueden explotar o bien encontrar soluciones temporales de tipo institucional, sin llegar nunca, por lo demás, a extinguirse (p. 30).

En este aparte, podemos hacer un paralelo con lo que sucede en la sociedad colombiana, en la cual, su “clase política” desde los varios partidos existentes que representan diferentes vertientes ideológicas, económicas o políticas, continuamente presentan pugnas entre sí, sin embargo, dentro del dinamismo o dinámica de la política llegan a acuerdos temporales para lograr objetivos en común, así sea que compartan elementos de manera tangencial.

Posteriormente, (Ferrari, 2006) agrega que la teoría del conflicto aplica, igualmente a la “teoría sistémica”, el eje fundamental de esta arguyendo que las instituciones jurídicas permanecen interactuando de manera conexa y bilateral con otras instituciones que operan de forma estable; también, añade que los teóricos del conflicto ponen en evidencia acerca de las instituciones jurídicas que estas se encuentran bajo:

[L]a dependencia respecto del poder económico y / o político y, por consiguiente, la cara ambigua, la plasticidad, la aptitud para sostener las razones ora de los fuertes, ora de los débiles, para garantizar la paz social o para fomentar la guerra (p. 31).

Frente a esta perspectiva es claro que guarda correlación de identidad directa con lo que acaece en Colombia, desafortunadamente, el poder judicial, o para el tema que nos ocupa las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, están permeadas por esos poderes económicos y políticos usando dichas decisiones para vulnerar derechos fundamentales y defender el statu quo a través del “sicariato judicial”, término acuñado en entrevistas

periodísticas por el tristemente célebre ex fiscal anticorrupción Gustavo Moreno, luego de ser capturado, irónicamente, por corrupción (Duzan, 2021).

Así las cosas, es pertinente citar el caso de la destitución del alcalde Mayor de Bogotá D.C., para el periodo comprendido entre los años 2012-2016 Gustavo Francisco Petro Urrego, quien fue declarado responsable disciplinariamente y sancionado con destitución e inhabilidad general por quince (15) años, en el lapso en que Alejandro Ordoñez Maldonado fungió como Procurador General de la Nación. Cabe anotar, que Petro y Ordoñez son totalmente antagonistas en sus ideologías políticas, el primero es “progresista” teoría que busca la defensa de las libertades personales, la igualdad económica y social como la legalización de derechos prohibidos o restringidos ejemplo legalización del aborto (García, 2021); el segundo, es “conservador”, esta teoría defiende la libertad económica, el libre comercio, apoya la religión y va en contravía de los movimientos idealistas (Morales, 2020).

Los hechos con los que se sustentó el reproche disciplinario que desencadenó en la precitada sanción, tratan de la adopción por parte de la alcaldía de Bogotá D.C., de la política pública de implementación del programa Basura Cero, parte del Plan de Desarrollo de Bogotá Humana; frente a ello, la PGN, le imputó cargos así:

- i) la suscripción de los contratos interadministrativos vulneró los principios de la contratación estatal y de la función administrativa, ii) expedir actos administrativos relacionados con el servicio público de aseo, para violar el principio de libertad de empresa y iii) que un servidor público profiera actos administrativos, por fuera del cumplimiento del deber, con violación de las disposiciones constitucionales o legales

referentes a la protección del medio ambiente (CE, Sala Contencioso Administrativo No 110010325000201400360 00 (1131-2014),p. 45, 68, 79, 2017).

En demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por Petro, el Consejo de Estado en sentencia arriba indicada, falló a su favor resolviendo que los actos administrativos proferidos por la PGN:

[E]stán viciados de nulidad por: (i) falta de competencia del ente que impuso la sanción, garantía mínima del derecho al debido proceso del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y (ii) violación al principio de tipicidad de la falta disciplinaria que guarda relación estricta con el principio de legalidad de la sanción (CE, Sala Contencioso Administrativo No 110010325000201400360 00 (1131-2014),p. 45, 68, 79, 2017).

Aquí se demostró que dicho fallo fue infundado y sólo buscaba la “muerte política” del alcalde Petro, más aún con las medidas cautelares y posterior decisión a su favor por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En este escaño, es sensato mencionar la sentencia de la Corte IDH y el fallo absolutorio del Consejo de Estado en favor de Gustavo Petro, incorporando la perspectiva que predomina en los fallos de ambos libelos, como lo es el control de convencionalidad que, para no ser repetitivo, brevemente habla sobre el carácter perentorio de las decisiones de la Corte IDH al ser parte del bloque de constitucionalidad, para los Estados suscriptores de la Convención Americana de Derechos Humanos, lo que quiere decir que para el presente trabajo, Colombia está obligado a ajustar su ordenamiento jurídico interno acatando lo reglado en la CADH.

La doctrina reseña que el control de convencionalidad, según Olano (2016) es la interrelación entre los tribunales nacionales e internacionales en materia de derechos humanos y surge de la contribución de la jurisprudencia interamericana, y que este no ha sido captado por

los jueces de menor jerarquía; así mismo, describe que “puede darse a nivel tanto internacional como interno y, cuando se utiliza bien, contribuye a que las fuentes internas e internacionales del derecho vigente en cada Estado puedan aplicarse por todas las autoridades de manera ordenada, lógica, armónica y coherente” (p. 62).

De la misma manera, García y morales (2013) indican que la premisa de dicho control:

[R]eside en la idea –que rige el comportamiento del Estado parte en un tratado internacional– de que la norma de este carácter obliga al Estado en su conjunto. Es éste, y no sólo algunos órganos o agentes, quien asume los compromisos y los deberes de carácter internacional. Así las cosas, ningún sector del Estado –nacional o regional, federal o local– podría sustraerse al cumplimiento de esos deberes; en consecuencia, los tribunales internos deberían analizar la observancia de aquéllos y ajustar sus decisiones a estos imperativos. De ahí que ejerzan un control de convencionalidad que se extiende tanto a la actuación de órganos no jurisdiccionales como a la de órganos jurisdiccionales, cuando esta actuación queda sujeta a revisión por parte del tribunal que ejerce el control (como se cita en Olano, 2016, p. 62).

Puntualiza Olano (2016) “que es una a herramienta jurídica, dinámica, adecuada, útil y fundamental que surge de las convenciones o tratados internacionales sobre derechos humanos como primera fuente de juridicidad y busca lograr el cumplimiento y debida implementación de la sentencia internacional” (p. 63).

La antítesis de lo anterior se basa en que a Gustavo Petro no se le conculcó ningún derecho fundamental, pues la decisión disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación fue

en derecho, respetando el debido proceso, el bloque de constitucionalidad, objetiva, imparcial sin sesgo político, ni existió persecución con el objeto de substraerlo de futuras contiendas políticas.

A esta postura, se le puede interpretar diciendo que el Estado hace prevalecer el derecho interno por sobre los tratados internacionales o, que los adapta y armoniza según sus intereses propios prevaleciendo su soberanía jurídica argumentando que cada nación se rige por sus costumbres, idiosincrasia y cultura entre otras.

A lo antepuesto se le puede adherir dos vertientes doctrinales una jurídica y otra sociológica que tienen concordancia plena en su argumentación y enfoque, la primera es conocida como “Margen de Apreciación Nacional” del que se podría decir que es un vocablo polisémico, no existe un criterio unificado; este ha sido desarrollado por la Corte Europea de Derechos Humanos en el escenario de una posible violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos, esto cuando “un Estado miembro está autorizado a un nivel de discreción, sujeto al control de Estrasburgo, cuando adopta medidas legislativas, administrativas o judiciales en la esfera de un derecho protegido por la Convención” (Aguilar, 2021, p. 648).

El margen de apreciación para Frantziou (2014) es:

[U]na herramienta analítica usada por la Corte Europea de Derechos Humanos al valorar aquellas disposiciones de la Convención y de sus Protocolos que requieren conciliarse con otros derechos, o que necesitan ser sopesadas frente a distintos aspectos del interés público... Asegura que los derechos humanos reconocidos en la Convención se desarrollen bajo un patrón pluralista, el cual es consciente de los contextos nacionales,

siempre que el piso mínimo establecido por la Convención sea efectivamente protegido (como se cita en Aguilar, 2021, p. 650, traducción).

Otra acepción es la acuñada por Benavides (2009), la teoría del margen de apreciación nacional en la que, en el escenario del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, TEDH, donde ha sido empleada por primera vez a través de un desarrollo jurisprudencial, allí donde no se perciben parámetros homogéneos entre los Estados miembros y dicho tribunal se busca un amparo efectivo de los derechos humanos, agrega, que esta teoría lo que pretende es encontrar un mínimo común europeo para comprender un derecho, abriendo para los Estados espacio de acción fijando el alcance de contenido de derechos con base en circunstancias sociales, culturales y jurídicas que permitan integrarse al orden público europeo en consenso con la TEDH con el objeto que dichas disposiciones luego sean aplicadas a todos los miembros del Consejo Europeo (p. 301).

Decantada esta teoría, el siguiente aspecto trata de la visión dada desde la sociología jurídica donde se define este fenómeno jurídico como “autodeterminación de los pueblos”, el cual tuvo su génesis en la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos, DUDP, o mejor conocida como la “Carta de Argel”, promulgada en Argel en el 04 de julio de 1976 que reza al respecto:

## **SECCIÓN II**

Derecho a la autodeterminación política

Artículo 5. - Todo pueblo tiene el derecho imprescriptible e inalienable a la autodeterminación. El determina su status político con toda libertad y sin ninguna injerencia exterior.

(...)

## SECCIÓN VII

Garantías y sanciones

(...)

Artículo 25. - Todos los tratados, acuerdos o contratos desiguales, suscritos despreciando derechos fundamentales de los pueblos, no podrán tener ningún efecto (p. 118, 119).

De manera semejante se ha pronunciado el Tribunal Permanente de los Pueblos, TPP, constituido el 24 de junio de 1979 a raíz de las no gratas experiencias de la humanidad en cuanto a los conflictos bélicos de Vietnam con sus los Tribunales Russel y sobre América Latina en los años setenta que juzgaron los crímenes de lesa humanidad allí cometidos durante la guerra y las dictaduras (p. 1) (Observatorio de Multinacionales en América Latina [OMAL], s.f. párr. 2).

Sobre el particular, en el preámbulo del Estatuto Tribunal Permanente de los Pueblos se consagra:

[Q]ue si bien los órganos de la Comunidad Internacional organizada han logrado elaborar reglas fundamentales de conducta destinadas a preservar los derechos fundamentales de los pueblos, de las minorías y de los individuos, no están todavía en condiciones de poner tales reglas en vigencia, especialmente por la falta de mecanismos internacionales que pudiesen garantizar su respeto por parte de los gobiernos y de los grupos privados; (p. 112, párr. 3).

Aquí se evidencia que el TPP, comparte la visión sobre la falta de consenso jurídico entre los Estados y los organismos judiciales internacionales para la protección de derechos fundamentales en bienestar del pueblo o nación.

En la doctrina de la sociología jurídica, Santos (2002) razona sobre la globalización como “un proceso por el cual una entidad o condición local tiene éxito en extender su alcance sobre el globo y, al lograrlo, desarrolla la capacidad para designar una entidad o condición social rival como local” (p. 62), luego, haciendo un paralelismo entre autodeterminación de los pueblos y el anterior concepto de globalización, se puede hablar de la globalización del derecho en el entendido que los organismos supraestatales como la Corte IDH ha ido imponiendo sus estándares de la manera en que debe interpretar y juzgar lo relacionado al respeto y protección los derechos humanos, para aplicarlo al caso en comento, se refiere a la obligación por parte del Estado colombiano de acatar los preceptos plasmados en la Convención ADH, soslayando y subordinando la independencia y autodeterminación judicial del aparato judicial y de la Constitución Política de Colombia, así como también, de las potestades disciplinarias para sancionar de la Procuraduría General de la Nación.

En otro concepto en su obra “Derecho y Emancipación” Santos (2012), diserta que como parte integral de la modernidad occidental existe una discordancia perturbadora entre expectativas y experiencias sociales que se soporta en la regulación y en la emancipación, la primera pensada como “el conjunto de normas, instituciones y prácticas que garantiza la estabilidad de las expectativas” y la segunda concebida como:

[E]l conjunto de aspiraciones y prácticas opositivas, dirigidas a aumentar la discrepancia entre experiencias y expectativas, poniendo en duda el statu quo, esto es, las instituciones que constituyen el nexo político existente entre experiencias y expectativas. Lo hace al confrontar y deslegitimar las normas, instituciones y prácticas que garantizan la estabilidad de las expectativas —esto es, confrontando la regulación moderna (p. 35).

Efectuando un análisis a profundidad de lo dicho por Boaventura de Sousa Santos, se infiere que las sociedades, pueblos o naciones han evolucionado por medio de sus experiencias generando un cambio en sus expectativas de progresar y, con ello implícitamente se entiende que logran independencia, soberanía y autodeterminación, para el presente caso, jurídica, apartándose poco a poco del sometimiento del sistema judicial establecido a nivel internacional, y dando más preponderancia a su regulación interna; como por ejemplo, sucede actualmente con el Presidente del Salvador Nayib Bukele que a pesar de ser un Estado que acogió la CADH, por la crisis de seguridad forjada por las pandillas autodenominadas “Maras” que prácticamente dominaban todo el país y, ante el inminente ruego por parte del pueblo para solucionar dicho problema, dejó de lado el acatamiento de la citada Convención y neutralizó la amenaza, siendo cuestionado por sus métodos en detrimento de los derechos humanos de las personas judicializadas (Información AP, 2023).

Como síntesis y retomando la crítica sociológica a la administración de justicia en cabeza de la Procuraduría General de la Nación acerca de la destitución del alcalde de Bogotá Gustavo Petro, se extrae la sinergia de estas dos posiciones contrapuestas en donde se puede concluir que la causa fundamental de la investigación disciplinaria fue el cambio abrupto de políticas públicas por parte del Alcalde Petro, a pesar que estaba cumpliendo un mandato de la Corte Constitucional, esto no fue asimilado por quienes están de acuerdo con el modelo de contratación estatal del libre comercio, pues los afectados buscaron apoyo en los contradictores políticos en todas las esferas de poder para con ello neutralizar dicha iniciativa y continuar con sus negocios y grandes utilidades.

Así las cosas, queda el razonamiento si en algún momento se puede consensar o conciliar los criterios jurídicos entre los Estados y la Corte IDH, a lo que aporta el doctrinante Jorge

Enrique Carvajal Martínez titulando su obra “La Interacción Jurisdiccional - El Derecho entre lo Nacional y lo Internacional” (2018), en la que aduce:

[Q]ue la interacción jurisdiccional ha generado una nueva comprensión del derecho en el que se reconoce un vínculo entre lo nacional y lo internacional. Sin embargo, esta nueva realidad es compleja. Por un lado, se pueden presentar tensiones para la implementación de lo que hemos denominado interacción jurisdiccional, debido a las dinámicas o a los desarrollos divergentes entre el derecho internacional público y el nacional. Por otro, a pesar de la influencia externa en el derecho, pueden existir desarrollos y contradicciones propios en los Estados que moldean el derecho (p. 8).

### *Conclusiones*

La trascendencia derivada de la decisión de la PGN emanada en contra de Gustavo Petro radica en que una vez se pronunció la Corte IDH el Estado colombiano se vio obligado a modificar su ordenamiento jurídico interno, básicamente el Código General Disciplinario.

Otra consecuencia notable, es que el acatamiento del fallo de la Corte IDH por parte del Estado colombiano forjó, el cambio de su visión acerca de interpretación jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional con relación al cumplimiento del artículo 23 de la CADH quienes en una resolución, tal vez salomónica, aplicando en su hermenéutica el margen de apreciación nacional de las normas y simultáneamente el Control de Convencionalidad, fija que la PGN en sus decisiones en menoscabo de los servidores públicos de elección popular no son categóricas, no son comparables a las sentencias judiciales y las funciones son netamente

administrativas, retirando del código disciplinario las expresiones “jurisdiccional” y “jurisdiccionales”.

Con esto la Corte Constitucional, deja un vacío en el aspecto que atañe al decreto de pruebas por parte de Procurador General que violen derechos fundamentales, en el sentido de si al suprimir las dicciones “jurisdiccional” y “jurisdiccionales” de la normativa interna, cuenta o no éste con facultades jurisdiccionales para ello; también, una vez se conozca el contenido completo de la sentencia, se queda a la espera de lo que manifieste la Corte IDH respecto de dicha sentencia de la Corte Constitucional.

### **CONCLUSIONES GENERALES**

Para disgregar y dilucidar el título del presente trabajo y la pregunta de investigación, respectivamente, se afirma que la diferencia primordial entre la naturaleza jurídica de las decisiones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación y las emitidas por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, radica en que las primeras, indistintamente la vigencia de la ley a aplicar, tienen control ante la jurisdicción contenciosa-administrativa en la Ley 734 y 1952 con el procedimiento ordinario y con la Ley 2094 a través de recurso extraordinario, adicionalmente, no son perentorias, ni vinculantes, la PGN ejecuta funciones administrativas pasivas por ende el Procurador General no tiene las calidades de un juez de la

república, y hasta el momento, únicamente ejerce facultades jurisdiccionales para el decreto de la práctica de pruebas que quebranten derechos fundamentales.

Las segundas no tienen control ante la jurisdicción contencioso- administrativa, como efecto jurídico se tiene que son definitivas, quedan en firme y hacen tránsito a cosa juzgada, considerando que sus funciones sí son jurisdiccionales y quien decide es un magistrado.

Ahora en atención a los objetivos fijados en la estructura capitular, se concluye que la repercusión de la ejecución de las funciones jurisdiccionales por parte de la Procuraduría General de la Nación en un caso de connotación e impacto nacional resuelto por la Corte IDH, como lo es el caso Gustavo Petro vs. Colombia, radica en que al Estado colombiano se le impuso la modificación de su ordenamiento jurídico disciplinario interno en observancia de lo declarado en dicha sentencia; así como el giro en la hermenéutica aplicada al Control de Convencionalidad ejercido por la Corte Constitucional, en el sentido que desarrollan el denominado por la doctrina “margen de apreciación nacional”, acatando parcialmente lo ordenado por la Corte IDH.

### **RECOMENDACIONES**

Inicialmente surge la idea, que para cumplir lo ordenado en la sentencia de la Corte IDH se sugiere que el Estado colombiano a través de acto legislativo se modifique el artículo 116 de la Constitución Política incluyendo en el texto a la Procuraduría General de la Nación como ente que administra justicia y retirando del mismo la expresión. “Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”., concatenado y subsiguientemente se promulgue una ley por medio de la que se modifique el artículo 66 de la Ley 906 de 2004, agregando, que además de la Fiscalía General de la Nación la titularidad y obligatoriedad de ejercer la acción penal y a efectuar los actos investigativos de los sucesos que revistan las peculiaridades de una conducta calificada como típica, recaiga igualmente en la Procuraduría

General de la Nación; la esencia legal estaría orientada a la incorporación en el Código Disciplinario de la figura de Procuradores Disciplinarios Delegados ante Jueces de Control de Garantías, fungiendo como Fiscales en la jurisdicción penal, esto en concordancia con el artículo 65 de la Ley 1952 de 2019 que trata de faltas disciplinarias que coinciden con descripciones típicas de la ley penal; en ese orden de ideas quedaría subsanada la orden impartida por la Corte

IDH en la que dice que en el evento de conculcar el ejercicio de los derechos y oportunidades políticas deber ser por intermedio de condena emitida por un juez competente en proceso penal.

De otra parte, se recomienda que el Estado colombiano por medio de acto legislativo reforme el artículo 277 Constitucional numeral 6, que versa sobre las funciones del Procurador General de la Nación, suprimiendo de la vida jurídica la proposición subrayada en la que se dice que éste ejerce vigilancia sobre los servidores públicos “inclusive los de elección popular”, con el propósito posterior de regular dichas funciones a través de ley de la república, en la que su espíritu se enfocaría a que la PGN tenga competencia disciplinaria sobre todos los servidores públicos, exceptuando los de la rama judicial y Fiscalía General de la Nación añadiendo a esa norma los de elección popular, cuya competencia pasaría a estar bajo la órbita de conocimiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial que sí cuenta con funciones jurisdiccionales.

Por último, trayendo a colación un punto de vista más radical y, tal vez políticamente incorrecto, se propone que el Estado colombiano a través de los canales diseñados para tal fin, se retire como parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, dando predominio al ordenamiento jurídico interno por sobre el derecho internacional.

**REFERENCIAS**

- Abreu, J. L. (Diciembre de 2014). El Método de la Investigación. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 195-204. Obtenido de [http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9\(3\)195-204.pdf](http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9(3)195-204.pdf)
- Aguilar Cavallo, G. (2019). Margen de apreciación y control de convencionalidad: ¿una conciliación posible? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. 52, (155) p. 643-684. <https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v52n155/2448-4873-bmdc-52-155-643.pdf>
- Alexy, R. (2001). Una defensa de la fórmula de Radbruch. <https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/2109/AD-5-4.pdf;jsessionid=A3546B15E9065F02C0854A522F40C5A3?sequence=1>
- Ámbito Jurídico. (15 de noviembre de 2016). Ámbito Jurídico. Obtenido de Ámbito Jurídico: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/administrativo-y-contratacion/nuevo-caso-de-yo-te-elijo-tu-me-eliges-motiva>
- Associated Press. (2023, 22 de marzo). El lado B de la guerra contra las pandillas de Bukele en El Salvador: amenazas, abusos y miedo a las autoridades. Infobae. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/03/22/el-lado-b-de-la-guerra-contra-las-pandillas-de-bukele-amenazas-abusos-y-miedo-a-las-autoridades/>
- Benavides, M. (2009). El consenso y el margen de apreciación en la protección de los derechos humanos. *Ius et praxis*, 15 (1), 295-310. <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v15n1/art09.pdf>
- Bernal, P. A. (2015). Naturaleza jurídica de las decisiones disciplinarias. hacia la consolidación de la jurisdicción disciplinaria en Colombia [Trabajo de especialización, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7413/BernalPe%C3%B1aAdrianaPatricia2015.pdf?isAllowed=y&sequence=1>

Bunge, M. (1959). *La ciencia. Su método y su filosofía.*

Cabrera, J. (2021). *Injerencia Política en Las Decisiones Disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación.* [Ensayo no publicado]. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales. Universidad La Gran Colombia. Cátedra de Crítica Sociológica a la Administración de Justicia.

Carvajal, J. (2018). *La Interacción Jurisdiccional - El Derecho entre lo Nacional y lo Internacional.* Universidad La Gran Colombia.

Concepto y Definición. (15 de julio de 2020). Concepto y Definición. Obtenido el 8 de diciembre de 2021, desde <https://conceptodefinicion.net/estudio-de-caso/> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (2017). [www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co). Obtenido de [www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co):

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, julio 11, 2013. M. P.: G. Gómez. No 11001-03-25-000-2011-00115-00 (0390-2011). (Colombia). Obtenido el 29 de septiembre de 2022.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/129/S2/11001-03-25-000-2011-00115-00\(0390-11\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/129/S2/11001-03-25-000-2011-00115-00(0390-11).pdf)

Consejo de Estado [CE], Sala de Consulta y Servicio Civil, octubre 21, 2020. M. P.: A. Namén. No 11001-03-06-000-2019-00209-00(2440). (Colombia). Obtenido el 18 de octubre de 2022. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/239/11001-03-06-000-2019-00209-00.pdf>

Consejo de Estado [CE], Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, noviembre 15, 2017.

M.P.: C. Cortés. No 110010325000201400360 00 (1131-2014). (Colombia). Obtenido el 18 de octubre de 2022. <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2018/03/11001032500020140036000.pdf>

Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Colombia. Obtenido de Constitución Política de Colombia <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-1/articulo-40>

Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Colombia. Obtenido de Constitución Política de Colombia: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-10/capitulo-2/articulo-276>

Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Colombia. Obtenido de Constitución Política de Colombia: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-8/capitulo-7/articulo-257>

Constitución política de Colombia. (1991). Secretaría del Senado de la República. Obtenido de Secretaría del Senado de la República: <http://secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Convenio 4534. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido el 09 de abril de 2023. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>

Corte Constitucional [CC], agosto 20, 2003. M.P.: J. Rentería. Sentencia T-724/03. (Colombia). Obtenido el 15 enero de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-724->



Corte Constitucional [CC], junio 6, 2012. M.P.: M. González. Sentencia 415/12. (Colombia).

Obtenido el 01 febrero de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-415-12.htm>

Corte Constitucional [CC], marzo 16, 2009. M.P.: M. González. Sentencia T-161/09.

(Colombia). Obtenido el 12 octubre de 2022.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/T-161-09.htm#:~:text=La%20acci%C3%B3n%20de%20tutela%20es,2.2>

Corte Constitucional [CC], mayo 6, 1998. M.P.: A. Martínez. Sentencia C-189/98. (Colombia).

Obtenido el 2 noviembre de 2022.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-189-98.htm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], Caso Petro Urrego Vs. Colombia.

Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. (Costa Rica). Obtenido el 12 octubre de 2021. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_406\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos No. 7. Control de Convencionalidad / Corte

Interamericana de Derechos Humanos. (Costa Rica). Obtenido el 09 abril de 2023.

[https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7\\_2021.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7_2021.pdf)

Couture, E. (2013). *Vocabulario jurídico*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección

General de Informática. <https://esfops.files.wordpress.com/2013/08/vocabulario-juridico.pdf>

Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos [DUDP.]. (1976). Argel. Obtenido el 16

de abril de 2023. [https://www.tppmexico.org/wp-content/uploads/2012/02/Estatuto-del-TPP\\_Declaracion-Argel.pdf](https://www.tppmexico.org/wp-content/uploads/2012/02/Estatuto-del-TPP_Declaracion-Argel.pdf)

- Domínguez, M. (2014). El principio de la justicia rogada en materia Administrativa y el estudio de su eliminación [Disertación, Universidad Católica de Colombia]. Repositorio Institucional. <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/c77e18b9-31d3-4a2e-82cb-42871016a1dc/content>
- Duzan, J. (2021, 22 enero). Los mandados del ex fiscal anticorrupción Luis Gustavo Moreno. <https://mariajimenaduzan.com/los-mandados-del-ex-fiscal-anticorrupcion-luis-gustavo-moreno/>
- Enciclopedia jurídica. (s.f.). Enciclopedia jurídica. Obtenido el 8 de diciembre de 2021, desde <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/funci%C3%B3n-jurisdiccional/funci%C3%B3n-jurisdiccional.htm>
- Estatutos del Tribunal Permanente de los Pueblos [TPP.]. (1979). Boloña. Obtenido el 16 de abril de 2023. [https://www.tppmexico.org/wp-content/uploads/2012/02/Estatuto-del-TPP\\_Declaracion-Argel.pdf](https://www.tppmexico.org/wp-content/uploads/2012/02/Estatuto-del-TPP_Declaracion-Argel.pdf)
- Fajardo, Z. (2014, julio). (2020, marzo). La fórmula de Radbruch y el control de convencionalidad. [https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-formula-de-radbruch-y-el-control-de-convencionalidad/#\\_ftn2](https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-formula-de-radbruch-y-el-control-de-convencionalidad/#_ftn2)
- Ferrari, V. (2006). Derecho Y Sociedad, Elementos de Sociología del Derecho. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Flores, I. (1997). La Concepción del Derecho en las Corrientes de la Filosofía Jurídica. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (90), <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1997.90.3509>
- García, A. M. (04 de mayo de 2021). Economipedia.com. Obtenido de Economipedia.com: <https://economipedia.com/definiciones/progresismo.html>

Gómez, C. (2011). El derecho disciplinario en Colombia. “Estado del arte” SSRN. Derecho

Penal y Criminología, 32(92), 115-154. <http://ssrn.com/abstract=1940149>

[https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas\\_juridico/1892\\_CE-Rad-2014-00360-00%20GUSTAVO%20PETRO.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/1892_CE-Rad-2014-00360-00%20GUSTAVO%20PETRO.pdf)

Ley 1285. (2009) Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de

Departamento Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34710>

Ley 1437. (2011). Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de

Departamento Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Ley 200. (1995) Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de Departamento

Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4589>

Ley 2094. (2021). Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de

Departamento Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165113>

Ley 734. (2002). Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de

Departamento Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4589>

Mondragón, S. (2015). Causas del control judicial a los actos administrativos disciplinarios

proferidos por las procuradurías regionales de Tolima y de Cundinamarca. VIEI Revista

Virtual Via Inveniendi et Iudicandi, 10(1), 153-179.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=560258677006>

- Mondragón, S. (2020). El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(132), 100-122. doi:<https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a05>
- Morales, F. C. (13 de mayo de 2020). Economipedia.com. Obtenido de Economipedia.com: <https://economipedia.com/definiciones/neoconservadurismo.html>
- 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]. Repositorio Institucional: <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/52772/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?sequence=1&isAllowed=y>
- Murillo, R. (2016). El Control judicial que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos administrativos disciplinarios [Tesis de especialización, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/15886>
- Observatorio de Multinacionales en América Latina. (s.f.). *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Tribunal Permanente de los Pueblos*. Obtenido el 16 de abril de 2023, desde <https://omal.info/spip.php?article4857>
- Olano García, H. A. (2016). Teoría del control de convencionalidad. *Estudios constitucionales*, 14 (1), 61-94. <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v14n1/art03.pdf>
- Penalva, E. (1976). De la jurisdicción como competencia a la jurisdicción como órgano, en *Revista de Administración Pública* 79, pp. 145-161.

[https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:JOT-8W9G1QJ:scholar.google.com/+De+la+jurisdicci%C3%B3n+como+competencia+a+la+jurisdicci%C3%B3n+como+%C3%B3rgano&hl=es&as\\_sdt=0,5](https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:JOT-8W9G1QJ:scholar.google.com/+De+la+jurisdicci%C3%B3n+como+competencia+a+la+jurisdicci%C3%B3n+como+%C3%B3rgano&hl=es&as_sdt=0,5)

Procuraduría General de la Nación [PGN], diciembre 09, 2013. Sala Disciplinaria. Fallo de única Instancia No. IUS-2012–447489/IUC-D-2013– 661– 576188. (Colombia). Fallo contra el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., Gustavo Francisco Petro Urrego

Proyecto de Ley 423/21, marzo 25, 2021. Congreso de la República de Colombia. (Colombia).

Obtenido el 06 de octubre de 2022.

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2020%20-%202021/PL%20423-21%20Reforma%20Ley%201952.pdf>

Real Academia de la Lengua Española. (s.f.). Diccionario Panhispánico del Español Jurídico.

Obtenido el 15 de abril de 2023, desde <https://dpej.rae.es/lema/vinculante>

Real Academia de la Lengua Española. (s.f.). Diccionario Panhispánico del Español Jurídico.

Obtenido el 15 de abril de 2023, desde <https://dpej.rae.es/lema/valor-vinculante-de-la-jurisprudencia-del-tribunal-constitucional>

Real Academia de la Lengua Española. (s.f.). Diccionario Panhispánico del Español Jurídico.

Obtenido el 12 de octubre de 2022, desde <https://dpej.rae.es/lema/juez>

Real Academia de la Lengua Española. (s.f.). Diccionario Panhispánico del Español Jurídico.

Obtenido el 8 de diciembre de 2021, desde <https://dpej.rae.es/lema/fallo>

Real Academia de la Lengua Española. (s.f.). Diccionario Panhispánico del Español Jurídico.

Obtenido el 8 de diciembre de 2021, desde

<https://dpej.rae.es/lema/administraci%C3%B3n-p%C3%ABlica>

Real Academia de la Lengua Española. (s.f.). Diccionario Panhispánico del Español Jurídico.

Obtenido el 8 de diciembre de 2021, desde <https://dpej.rae.es/lema/voluntad>

Real Academia de la Lengua Española. (s.f.). Diccionario Panhispánico del Español Jurídico.

Obtenido el 8 de diciembre de 2021, desde <https://dpej.rae.es/lema/acto-administrativo>

Sampieri, R. H., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). Metodología de la investigación. México: Mc Graw-Hill.

Santos, B. (2002) *Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos*. El otro derecho.

[https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43775298/Sousa\\_-](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43775298/Sousa_-)

[\\_Concepcion\\_multicultural\\_de\\_DDHH-libre.pdf?1458119899=&response-content-](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43775298/Sousa_-Concepcion_multicultural_de_DDHH-libre.pdf?1458119899=&response-content-)

[disposition=inline%3B+filename%3DHacia\\_una\\_concepcion\\_multicultural\\_de\\_lo.pdf&E](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43775298/Sousa_-Concepcion_multicultural_de_DDHH-libre.pdf?1458119899=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DHacia_una_concepcion_multicultural_de_lo.pdf&E)

[Expires=1681697965&Signature=XaAVrouFPjVEsAt5grnIJ7~ctqPJ4Wfm7EqMhBKbA5](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43775298/Sousa_-Concepcion_multicultural_de_DDHH-libre.pdf?1458119899=&response-content-Expires=1681697965&Signature=XaAVrouFPjVEsAt5grnIJ7~ctqPJ4Wfm7EqMhBKbA5)

[wge2QDaPpu-](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43775298/Sousa_-Concepcion_multicultural_de_DDHH-libre.pdf?1458119899=&response-content-wge2QDaPpu-)

[RyZwMOV29wbB1fU2WqlWWXXQYtwN6Aef8o7Gc7mFAq4I1d7tX8RfSXQYIWW](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43775298/Sousa_-Concepcion_multicultural_de_DDHH-libre.pdf?1458119899=&response-content-RyZwMOV29wbB1fU2WqlWWXXQYtwN6Aef8o7Gc7mFAq4I1d7tX8RfSXQYIWW)

[mZAdCqmC9oh7ZBrGE5j4cHM2E-qrf04vw2tGiu1QEcf6-](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43775298/Sousa_-Concepcion_multicultural_de_DDHH-libre.pdf?1458119899=&response-content-mZAdCqmC9oh7ZBrGE5j4cHM2E-qrf04vw2tGiu1QEcf6-)

[NTobfc4EBaa2X7mBe6TBKP5R6WqQtMZtePW3isH~F2qf4o1RXQWYNr20E8LOV7](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43775298/Sousa_-Concepcion_multicultural_de_DDHH-libre.pdf?1458119899=&response-content-NTobfc4EBaa2X7mBe6TBKP5R6WqQtMZtePW3isH~F2qf4o1RXQWYNr20E8LOV7)

[oTRJRWELK0-97eJrxaazKWeCPX6A6PG70plfNiVJ-1UcXdzxtPM-](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43775298/Sousa_-Concepcion_multicultural_de_DDHH-libre.pdf?1458119899=&response-content-oTRJRWELK0-97eJrxaazKWeCPX6A6PG70plfNiVJ-1UcXdzxtPM-)

[sUO4FHOPmngov6d-YV9wx0KVE9yJxEZL8Ki6ajQr-](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43775298/Sousa_-Concepcion_multicultural_de_DDHH-libre.pdf?1458119899=&response-content-sUO4FHOPmngov6d-YV9wx0KVE9yJxEZL8Ki6ajQr-)

[H52TPweH30q~l3Eq3rImCkwKMCdQ\\_ &Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43775298/Sousa_-Concepcion_multicultural_de_DDHH-libre.pdf?1458119899=&response-content-H52TPweH30q~l3Eq3rImCkwKMCdQ_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA)

Santos, B. (2012). *Derecho y emancipación*. Corte Constitucional del Ecuador.

<https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/44165/1/Derecho%20y%20emancipaci%C3%B>

[3n.pdf](https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/44165/1/Derecho%20y%20emancipaci%C3%B3n.pdf)