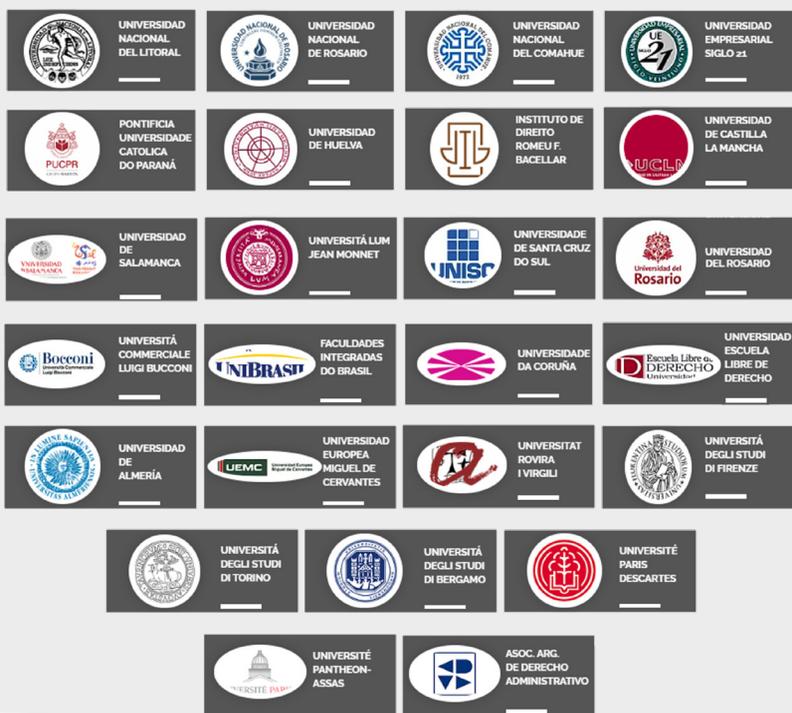


REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 6 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2019 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



El recurso de revocatoria contra decisiones disciplinarias condenatorias y absolutorias en la legislación colombiana

The revocatory appeal against condemnatory and absolutory disciplinary decisions in the Colombian law

LIBARDO ORLANDO RIASCOS GÓMEZ^{1,*}

¹ Universidad de Nariño (Pasto, Colombia)

lriascos@udenar.edu.co

Recibido el/Received: 02.08.2019 / August 2nd, 2019

Aprobado el/Approved: 21.11.2019 / November 21st, 2019

RESUMEN:

El recurso extraordinario de revocatoria retoma los lineamientos previstos en el Código Administrativo de 2011 y reforma los parámetros de la revocatoria prevista en la Ley 1952 de 2019 para las decisiones disciplinarias. Este recurso especial, se estructura (i) como un mecanismo esencial para la defensa de los derechos de las personas que han sido condenadas en un proceso disciplinario, (ii) o bien para aquellas personas que han presentado una queja disciplinaria y la decisión es absolutoria o de archivo definitivo del proceso. El recurso de revocatoria tiene un trámite procesal breve y sumario, causales de configuración, términos procesales preclusivos y decisiones de fondo.

Palabras claves: recurso extraordinario de revocatoria; defensa de los derechos; procedimiento disciplinario; sanciones administrativas; Derecho colombiano.

ABSTRACT:

The extraordinary appeal for revocation takes up the guidelines provided in the Administrative Code of 2011 and amends the parameters of the revocation provided in Law 1952 of 2019 for disciplinary decisions. This special appeal is structured (i) as an essential mechanism for the defense of the rights of people who have been condemned in a disciplinary process, (ii) or for those who have filed a disciplinary complaint and the decision is absolute or definitive archiving of the process. The appeal for revocation has a brief and summary procedure, causes for configuration, preclusive procedural terms and substantive decisions.

Keywords: extraordinary appeal for revocation; defense of rights; disciplinary procedure; administrative sanctions; Colombian law.

Como citar este artículo | *How to cite this article:* RIASCOS, Libardo Orlando. El recurso de revocatoria contra decisiones disciplinarias condenatorias y absolutorias en la legislación colombiana. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 6, n. 1, p. 5-19, ene./jun. 2019. DOI 10.14409/redoeda.v6i1.8712

*Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño (Pasto-Colombia). Ex Director del Departamento de Posgrados y Ex Decano (e) de la Facultad de Derecho. Doctor en Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra (España, 1986). Doctor en Derecho Administrativo de la Universidad de Lleida (España, 1999). Tratadista en Derecho.



SUMARIO

1. Introducción. 2. Revocatoria de sanciones condenatorias y absolutorias y contra autos de archivo disciplinario. 3. ¿Qué decisiones disciplinarias pueden ser revocadas? 4. ¿Cuáles son los términos para interponer y resolver la Revocatoria de las decisiones disciplinarias? 5. Competencia prevalente para la declaratoria de la revocatoria directa 6. ¿Cuáles son las causales de revocatoria de las decisiones disciplinarias? 7. Procedencia Especial de la Revocatoria de fallos disciplinarios (condenatorios y absolutorios) y del auto de archivo disciplinario. 8. Requisitos formales y de fondo para solicitar la revocatoria de los fallos disciplinarios 9. Conclusión. 10. Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

Revocar, gramaticalmente significa *dejar sin efecto* algo; deshacer de la misma forma como se hace alguna cosa. La revocatoria en el ámbito del derecho administrativo es dejar sin efectos jurídicos un acto administrativo, previo el cumplimiento de unos requisitos legales de forma y de fondo, un trámite sumario y unas causales de configuración, ya sea a instancia de parte o de oficio por parte de la Autoridad disciplinaria competente¹.

Aplicando estos conceptos al derecho disciplinario, se tiene que la revocatoria en el proceso general disciplinario, significa dejar sin efectos jurídicos una decisión disciplinaria sancionatoria o absolutoria o bien un auto de "archivo" de un proceso disciplinario y realizadas por el Procurador General de la Nación, según corresponda y solo cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deban fundarse. Igualmente, cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente derechos fundamentales, según el artículo 143 del Código General Disciplinario o Ley 1952 de 2019 –en adelante C.G.D.

2. REVOCATORIA DE SANCIONES CONDENATORIAS Y ABSOLUTORIAS Y CONTRA AUTOS DE ARCHIVO DISCIPLINARIO

La revocatoria de los denominados "fallos" o decisiones administrativas condenatorias o absolutorias y la del auto de archivo disciplinarios, prevista en los artículos 141 a 146 del C.G.D., si bien mantiene la esencia conceptual, efectos jurídicos y hasta el trámite procesal que debe realizarse en la institución jurídico procesal de la Revocatoria Directa prevista en los artículos 93 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo de 2011 --en adelante C.P.A. y C.A--, sí difieren en las autoridades disciplinantes que avocan su conocimiento, los términos, condiciones,

¹ RIASCOS GOMEZ, Libardo Orlando. **El acto Administrativo**. 3ra edición. Bogotá: Ed. Ibáñez. 2016. p.393-ss.



causales y requisitos en los que el interesado, disciplinado o quejoso pueden elevar la petición escrita de revocatoria de los fallos o auto disciplinario y hasta en la clase de falta disciplinaria por la que podría decretarse la revocatoria de oficio a instancia del quejoso, víctimas o perjudicados. Por eso en el presente aparte no referiremos a la Revocatoria directa de decisiones disciplinarias prevista en el C.G.D².

La Corte en la sentencia C-306-2012, ha manifestado en forma significativa para el derecho disciplinario que la revocatoria directa es una institución propia del derecho disciplinario, directamente relacionada con la infracción de los deberes funcionales en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas. Esto es plenamente cierto en la revocatoria directa prevista en el C.P.A., y C.A., como hemos visto pero en materia disciplinaria hay clarísimas diferencias que hemos empezado a anotar en el párrafo anterior y que profundizaremos en los siguientes apartes.

La revocatoria directa en materia disciplinaria tiene una regulación especial en los artículos 141 a 146 del C.G.D., así: i) Procedencia de la revocatoria directa, ii) competencia exclusiva del Procurador General de la Nación para revocar fallos sancionatorios, iii) causales especiales de revocatoria de decisiones disciplinarias, iv) revocatoria a la solicitud del disciplinado, del quejoso, víctimas o perjudicados y revocatoria *ex officio* v) requisitos, términos y condiciones para solicitar la revocatoria de los fallos, y vi) efectos de la solicitud y del acto que la resuelve.

3. ¿QUÉ DECISIONES DISCIPLINARIAS PUEDEN SER REVOCADAS?

La revocatoria en materia disciplinaria, a petición de parte interesada o de oficio, al tenor del artículo 141 del C.G.D., podrán ser revocados las siguientes decisiones disciplinarias: (i) los “fallos sancionatorios” disciplinarios; (ii) los autos de archivo disciplinario. El quejoso podrá solicitar la revocatoria del auto de archivo, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra este los recursos ordinarios (reposición y apelación) previstos en el C.G.D.; (iii) los fallos absolutorios, cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen infracciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte del Procurador General de la Nación; (iv) el auto de archivo de la actuación disciplinaria por parte del Procurador General de la Nación, de oficio o a petición del quejoso que tenga calidad de víctima o perjudicado.

El Presidente de la República, en su oportunidad procesal de impartir su firma ejecutiva para aprobar la ley contentiva del C.G.D., presentó una objeción de

² RIASCOS BENAVIDES, Gisela y RIASCOS GOMEZ, Libardo Orlando. **El Derecho Disciplinario sustantivo y procesal en la nueva Ley 1952 de 2019**. 1ª edición. Bogotá: Ed. Ibáñez. 2019. p. 416-ss.



inconstitucionalidad contra el párrafo 1º del artículo 141 del C.G.D., por considerar que violaba los artículos 13, 29 y 93, constitucionales.

En efecto, el párrafo 1º del artículo 141 establece que cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyan infracciones al derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario procede la revocatoria del fallo absolutorio por parte del Procurador, así como del archivo de la actuación, de oficio o a petición “del quejoso que tenga la calidad de víctima o perjudicado”³.

De la expresión destacada y entrecomillada, según la Presidencia de la República se deduce que en los casos de dichas faltas en donde la víctima no tenga la condición de quejoso en el proceso disciplinario respectivo no podrá solicitar la revocatoria directa de la decisión que declara libre de responsabilidad disciplinaria al acusado.

Lo anterior, a juicio del Gobierno y acogiendo criterios de la Corte Constitucional, vulnera los derechos de las víctimas a la verdad y a la justicia, “pues impide que aquellas puedan solicitar directamente la revocatoria directa de un fallo absolutorio, cuando no tienen la calidad de quejosas, no obstante su condición de sujetos procesales”; puntualiza la objeción⁴.

El quejoso en su condición de tal --no hay duda-- y en rigor jurídico no es sujeto procesal en el proceso disciplinario, como lo sostenía el párrafo único del artículo 90 del Código Disciplinario Único de 2002 –en adelante C.D.U.–, retomado y en parecidos términos el párrafo 1º del artículo 110 del C.G.D., el cual enfáticamente sostenía que el quejoso no es sujeto procesal. El quejoso es un sujeto interviniente en el proceso disciplinario con algunos, pero importantes derechos procesales previstos en la ley, tales como: i) presentar y ampliar la queja bajo la gravedad del juramento, ii) a aportar las pruebas que tenga en su poder y iii) a recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio (párrafo 1º del artículo 110 C.G.D.).

El artículo 90 del C.D.U., como el artículo 110 del C.G.D., en parecidos términos sostienen que el quejoso no es un sujeto procesal en forma tácita el primero y en forma expresa el segundo, que la intervención del quejoso en las investigaciones y juzgamiento disciplinario, se limitan sólo a presenta (i) a presentar y ampliar la queja bajo la gravedad del juramento, (ii) a aportar las pruebas que tenga en su poder y (iii) a recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio. El artículo 110 del C.G.D., agrega *in fine*: Para estos precisos efectos podrá conocer el expediente en la Secretaría del Despacho que profirió la decisión.

³ **Objetan el nuevo Código Disciplinario** En: <http://www.ambitojuridico.com/>. Recuperado el 11 de Agosto de 2015. Texto entre comillas objetado.

⁴ **Objetan el nuevo Código Disciplinario** En: <http://www.ambitojuridico.com/>. Recuperado el 11 de Agosto de 2015. Texto entre comillas objetado.



Situación muy diferente es cuando el quejoso además es víctima o perjudicado con los hechos que pone en conocimiento de las autoridades disciplinarias competentes, pues en ese caso sí asume la calidad de sujeto procesal dentro del proceso con todos los derechos y deberes que le atribuye dicha calidad dentro de las normas especiales disciplinarias como lo es el C.D.U. o como las que prevé el C.G.D. Hay que distinguir la condición de quejoso víctima o perjudicado en derecho penal y en materia disciplinaria, tal como lo ha hecho la Corte Constitucional en varios pronunciamientos, entre ellos los que *ut supra* hemos citado y retomaremos algunos otros *ut infra* en ese mismo sentido, pues ahí radica el equívoco y con razón jurídica del objetante por inconstitucionalidad del artículo 141, parágrafo 1º del C.G.D.

En efecto, la Corte en Sentencia C-666-2008, ratifica la sentencia C-014-2004, en términos similares sostienen que las faltas disciplinarias que constituyan violaciones del D.I.H., y el D.H., en los procesos de investigación y juzgamiento procederá la revocatoria directa de los fallos condenatorios, absolutorios y autos de archivo de dichas diligencias, bien a solicitud de la víctima o perjudicado que haya sufrido la violación de sus derechos por el incumplimiento de un deber funcional de un servidor público.

Por eso, el Congreso de la República al analizar y aceptar la objeción normativa de la Presidencia de la República sobre artículo 141, parágrafo 1º del C.G.D., manifestó:

Aquella (norma) que permite actuar como sujetos procesales a las víctimas o perjudicados sin necesidad de tener calidad de quejosos en cuanto a la solicitud de revocatoria directa de aquellos fallos absolutorios y autos de archivo, limitación contenida en el parágrafo 1º del artículo 141. Se consideró que la objeción es acertada puesto que el objetivo es que se incluyan a las víctimas o perjudicados como sujetos procesales. Por ende, son estos los legitimados para solicitar la revocatoria de los fallos absolutorios y autos de archivo, sin que tenga necesariamente que tener la condición de quejoso.

4. ¿CUÁLES SON LOS TÉRMINOS PARA INTERPONER Y RESOLVER LA REVOCATORIA DE LAS DECISIONES DISCIPLINARIAS?

Al respecto y sobre los términos de interposición de revocatoria, el artículo 141 del C.G.D., establece: (i) el quejoso podrá solicitar la revocatoria del auto de archivo hasta tres (3) meses a partir de la fecha de su comunicación y, (ii) cuando sea a solicitud del interesado, se deberá resolver en un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la radicación de la petición.

Por lo tanto, el sancionado podrá solicitar, por una única vez la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra aquellos recursos ordinarios previstos en el C.G.D. (artículo 144).



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

5. COMPETENCIA PREVALENTE PARA LA DECLARATORIA DE LA REVOCATORIA DIRECTA

Al tenor del artículo 142 del C.G.D., El Procurador General de la Nación será la única autoridad competente que podrá revocar los fallos sancionatorios, los autos de archivo y fallo absolutorio.

En el caso de los fallos absolutorios, procederá la revocatoria únicamente cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyan violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría o autoridad disciplinaria.

En vigencia del artículo 123 del C.D.U. (modificado por el artículo 48 de la Ley 1474 de 2011) la competencia no era exclusiva y excluyente del Procurador General de la Nación, como sí pasa en el actual C.G.D., al decir: "El Procurador General de la Nación será la única autoridad competente...". En efecto, el artículo 123 del C.D.U., sostenía que los fallos sancionatorios y autos de archivo podrán ser revocados por el funcionario que lo hubiera proferido o por su superior funcional.

Por eso, tratadistas del derecho disciplinario, al respecto han manifestado que el Procurador General de la Nación podrá revocar de oficio los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio, en este último evento cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos (DH) y del derecho internacional humanitario (DIH), expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría o autoridad disciplinaria, o asumir directamente el conocimiento de la petición de revocatoria, cuando lo considere necesario, caso en el cual proferirá la decisión correspondiente⁵.

Si bien, la competencia para poder revocar las decisiones disciplinarias (autos y fallos), la tienen por regla general todas las autoridades disciplinarias de control interno o externo, el artículo transcrito concede competencia para poder revocar determinados autos y fallos disciplinarios (Los fallos sancionatorios y autos de archivo) a los funcionarios que expidieron la decisión o en su caso, a los superiores funcionales de éstos. Sin embargo, cuando se trata fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio, expedidos por cualquier Autoridad disciplinaria en Colombia y en los

⁵ MELENDEZ VARGAS, Rubiela y ALVAREZ ARAUJO, María. **Revocatoria Directa en Lecciones de Derecho Disciplinario**: Vol. IV. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público. 2007. p. 325-ss.



cuales estén involucradas faltas disciplinarias que constituyen violaciones al DH y DIH, la competencia es prevalente y exclusiva del Procurador General de la Nación.

6. ¿CUÁLES SON LAS CAUSALES DE REVOCATORIA DE LAS DECISIONES DISCIPLINARIAS?

Al tenor del artículo 143 del C.G.D., contra los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio procederá la revocatoria “solo” cuando: (i) infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deban fundarse; y, (ii) cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales.

Estas dos causales de revocatoria, en el fondo son una sola que podríamos denominar: la violación del ordenamiento jurídico vigente, pues entre la primera y la segunda causal, la diferencia significativa es que en la segunda causal se hace mención a la violación “manifiesta” y restringida de los “derechos fundamentales”, en tanto que en la primera causal se hace referencia a la vulneración más amplia de los derechos en general previstos en normas jurídicas constitucionales, legales y reglamentarias.

Sabido es que las normas jurídicas constitucionales, legales como reglamentarias contienen toda clase de derechos de primera, segunda y tercera generación y que dentro de la primera generación se hallan los derechos fundamentales de la persona humana y quizá por eso el C.D.U., como el actual C.G.D., quieren explicitar la prevalencia y categoría de vulneración de derechos fundamentales de forma especial, al distinguir dos causales de revocatoria que tienen un núcleo común: vulneración de derechos por infringir el ordenamiento jurídico vigente.

Actualmente entonces, se establecen dos causales de revocatoria directa de las decisiones disciplinarias, a diferencia de las tres causales de revocatoria directa previstas en el artículo 93 y ss. Del C.P.A., y C.A., para toda clase de actos administrativos, dentro de los cuales podrían subsumirse las decisiones disciplinarias. De las dos causales previstas para la revocatoria en materia disciplinaria previstas en el artículo 143 del C.G.D., tan solo la primera coincide con la primera de las causales de revocatoria directa general del C.P.A., y C.A., sólo que en éste se enfatiza que será revocable la decisión administrativa cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley.

Respecto de la segunda causal de revocatoria prevista en el C.G.D., que no tiene comparación con las causales de revocación previstas en el C.P.A., y C.A., retoma de éste el que para la configuración de la causal se requiere que se “vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales”, es decir, que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales debe ser “manifiesta” y no simplemente teórica o argumentativa.



La Corte Constitucional colombiana en Sentencia C-306-2012, respecto de las causales de revocatoria procedentes en materia disciplinaria, hace una mixtura de las causales genéricas de revocatoria previstas en el artículo 93 del C.P.A., y C.A., y las causales de revocatoria específicas para el ámbito disciplinario, no soportando fehacientemente tal actitud, máxime porque las dos causales previstas en el C.D.U., son suficientes para impugnar decisiones o actos administrativos disciplinarios llamados autos o fallos, como veremos *ut infra*.

En efecto, la Corte sostiene que la revocatoria directa de los actos administrativos, procede solamente a partir de causales específicas: (i) manifiesta inconstitucionalidad o ilegalidad; (ii) disconformidad con el interés público o social; (iii) agravio injustificado a una persona (Previstas en el C.D.U. y el C.G.D.) Y agrega: Tal excepcionalidad se encuentra reforzada para el caso específico de la revocación de autos de archivo de investigaciones disciplinarias, al agregarse como causal para su procedencia la manifiesta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales.

En consecuencia, se concluye que existe una misma causal para revocar decisiones disciplinarias y decisiones administrativas en general (Actos objetivos y subjetivos) y es la violación del ordenamiento jurídico vigente o también llamada revocatoria por constitucionalidad, legalidad o normas jurídicas inferiores. Sin embargo, analizaremos las causales de revocatoria tal como aparecen en el artículo 143 del C.G.D., pues disentimos de la postura de la Corte al establecer tres causales de revocatoria para el ámbito disciplinario del artículo 93 del C.P.A., y C.A., como genéricas y las causales del artículo 143 del C.G.D., como específicas.

A efectos del presente ensayo jurídico solo analizaremos las causales de revocatoria previstas en el artículo 143 del C.G.D., las cuales resultan suficientes para el estudio y objetivo perseguidos por el nuevo Código de 2019.

6.1. PRIMERA CAUSAL DE REVOCATORIA DE DECISIONES DISCIPLINARIAS: “INFRINGIR MANIFIESTAMENTE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, LEGALES O REGLAMENTARIAS”.

La primera causal de revocación de las decisiones disciplinarias, como hemos sostenido, se concreta en la vulneración del ordenamiento jurídico vigente.

El Ordenamiento Jurídico Vigente⁶ a que se hace referencia, está constituido (i) por las normas constitucionales, tales como la Constitución como “norma de normas jurídicas”, los Actos legislativos y los Actos constituyentes, (ii) por las normas jurídicas de ámbito legal, tales como la ley en general o en específico: las leyes ordinarias, estatutarias, orgánicas, aprobatorias de tratados públicos, etc., (iii) por los Decretos Legislativos, los

⁶ RIASCOS GOMEZ, Libardo Orlando. **El acto Administrativo**. 3ra edición. Bogotá: Ed. Ibáñez. 2016. p.353-ss.



Decretos-leyes o con fuerza de Ley y (iv) por “los reglamentos” que son Actos administrativos generales o particulares de ámbito nacional, distrital, departamental y municipal., p.e. Las Directivas presidenciales, Decretos, Resoluciones, Ordenanzas y Acuerdos; entre otros.

Se debe aclarar tal como lo sostiene el artículo 4º constitucional respecto al ordenamiento jurídico vigente que en “caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica inferior, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. Así mismo, por el principio de jerarquía normativa éste rige en forma vertical y gradada, es de obligatorio cumplimiento para quien ingresa en el ámbito de creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas concretas o generales vale decir, expidiendo decisiones o actos administrativos y con mayor razón cuando se trata de decisiones disciplinarias (“fallos” y autos) de carácter subjetivo como son la regla general en el derecho disciplinario.

En consecuencia, en el caso de los servidores estatales y de las personas particulares con funciones (artículo 2-1º C.P.A., y C.A.) con facultad o competencia para expedir decisiones disciplinarias, deben observar además de lo manifestado en el párrafo anterior, el bloque normativo *latu y estrictu sensu*, que constituye el fundamento de constitucionalidad y de normatividad que para algunos tratadistas colombianos como Rodríguez, Penagos, Vidal Perdomo, entre otros, han llamado en forma incompleta como “principio de presunción de legalidad”, y que en forma integral para nosotros es el principio de “presunción de constitucionalidad y legalidad”, pues abarca a todo el ordenamiento jurídico existente y vigente y no sólo a las leyes.

Ahora bien, la Corte Constitucional en sentencia C-672 de 2001 citada en la C-835-2003, sostuvo:

la revocatoria directa, en cuanto acto constitutivo, es una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte, y en todo caso, con nuevas consecuencias hacia el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocación lo dicta el funcionario que haya expedido el acto administrativo a suprimir, o también, su inmediato superior. En la segunda hipótesis, el acto de revocación lo profiere el funcionario competente a instancias del interesado.

En uno y otro caso, la revocatoria sólo procede cuando el acto queda incurso en una de las tres causales de revocatoria previstas en el artículo 69 del C.C.A., --hoy artículo 93 del C.P.A., y C.A.--, y en el caso particular, cuando el acto vulnera de forma *manifiesta* o palmaria la Constitución o la ley.

Ahora bien, la frase utilizada por el artículo 143 del C.G.D. al sostener que: “infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deban fundarse”, significa que esa vulneración del ordenamiento jurídico vigente deba



verificarse con la aplicación del silogismo jurídico⁷, en donde: La PM= Premisa Mayor, está constituida por las normas jurídicas constitucionales, legales y reglamentarias; la pm=premisa menor, es la decisión administrativa impugnada y presuntamente transgresora del ordenamiento jurídico vigente; y, la C=conclusión al silogismo que para el presente caso sería: la decisión impugnada vulnera o no manifiestamente la Constitución, la ley y los reglamentos. Si vulnera manifiestamente el ordenamiento jurídico, la conclusión será la revocación de la decisión impugnada, caso contrario la vigencia de la decisión impugnada de conformidad con el ordenamiento jurídica vigente.

6.2. SEGUNDA CAUSAL DE REVOCATORIA DE DECISIONES DISCIPLINARIAS: CUANDO CON ELLOS SE VULNEREN O AMENACEN MANIFIESTAMENTE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

En el Título II de la Constitución colombiana de 1991, artículos 11 a 41, se catalogan y desarrollan los derechos fundamentales que son inherentes a la dignidad, existencia y desarrollo de la persona humana y por lo tanto, tiene una especial protección y garantía de todas las Autoridades del Estado de los connacionales y hasta de los extranjeros.

Si bien en éste Título de la Constitución se halla el mayor número de derechos fundamentales, la Corte Constitucional en reitera jurisprudencia ha concluido que existen otros derechos fundamentales que están dispersos en toda la Carta Política y que sólo necesitan encontrarse bajo la óptica del principio de interpretación sistémica de la Constitución y siempre y cuando constituya un derecho digno de la persona humana o haga referencia a su existencia, dignidad, intimidad, buen nombre, desarrollo de la personalidad, la honra y el honor o a los derechos personalísimos del ser humano. Así, por ejemplo, se ha ido extendiendo el catálogo de derechos fundamentales, como sucedió con el denominado “derecho-deber” al voto o sufragio universal de elección popular como un derecho fundamental de elegir o ser elegido. Igualmente, se hizo con el derecho social a la salud que sólo existe con la vida digna de una persona y por tanto, es un derecho fundamental; entre muchos otros, al aplicarse la interpretación sistémica de la Constitución.

Ahora bien, cuando se vulnera o amenaza derechos fundamentales con la expedición de fallos sancionatorios⁸, autos de archivo disciplinario y fallos absolutorios⁹, por parte de una autoridad disciplinante, procede la revocatoria directa de los mismos a

⁷ En este sentido la Sentencia C-069-1995 de la Corte Constitucional Colombiana.

⁸ RODRIGUEZ, Adriana del Pilar. **Revocatoria Directa de los fallos absolutorios proferidos en los procesos disciplinarios**. Tesis de grado de la Especialidad de Derecho Administrativo. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2005, págs. 10-ss.

⁹ RODRIGUEZ, Adriana del Pilar. **Revocatoria Directa de los fallos absolutorios proferidos en los procesos disciplinarios**. Tesis de grado de la Especialidad de Derecho Administrativo. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2005, págs. 10-ss.



solicitud del disciplinado, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra aquellos recursos ordinarios previstos en el C.G.D., (artículo 144) o de oficio por parte del Procuraduría General de la Nación, con base en su competencia prevalente, o a petición del quejoso, de las víctimas o perjudicados, según el artículo 141, par. 1º y 142 *ibidem*, respectivamente. En este último caso, cuando siempre que se trate de faltas disciplinarias que constituyen infracciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario se solicitará también la revocatoria del fallo absolutorio.

Lo comentado en el párrafo anterior, como se sabe, hoy es derecho legislado a partir del C.G.D., de 2019. Estos criterios de impugnación de decisiones disciplinarias condenatorias, absolutorias y de archivo de diligencias disciplinarias comenzaron a perfilarse en importantes sentencias de la Corte Constitucional, como la C-306-2012, al declarar la exequibilidad de las expresiones “y autos de archivo”, “el quejoso podrá solicitar la revocatoria del auto de archivo” y “los autos de archivo y el fallo absolutorio”, contenidas en los artículos 47, 48 y 49 de la Ley 1474 de 2011, se analizó el fenómeno de la revocatoria del auto de archivo del proceso y de los fallos disciplinarios sancionatorios o absolutorios, cuando las faltas disciplinarias por los que se habían iniciado los procesos eran por violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. La Corte además manifestó:

las víctimas o perjudicados, en reconocimiento de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, están legitimados para intervenir en el proceso disciplinario en calidad de sujetos procesales y, en consecuencia, para ejercer todas las facultades inherentes a ellos, por lo cual la imposibilidad que puedan solicitar la revocatoria del fallo absolutorio, o de la decisión de archivo de la actuación que tiene efectos equivalente, o que tal revocatoria sea declarada de oficio, son decisiones legislativas irrazonables.

Por tanto, la revocatoria de autos de archivo y fallo absolutorio en materia disciplinaria, constituye una medida razonable y proporcionada para combatir y sancionar los actos de corrupción, concluyó la Corte.

7. PROCEDENCIA ESPECIAL DE LA REVOCATORIA DE FALLOS DISCIPLINARIOS (CONDENATORIOS Y ABSOLUTORIOS) Y DEL AUTO DE ARCHIVO DISCIPLINARIO.

En vigencia del C.D.U., legislativamente estaba previsto en los artículos 122 y 123 de la Ley 734, que la revocatoria sólo procedía contra los fallos sancionatorios, bien a instancia del disciplinado o de oficio por la Autoridad Disciplinante que lo profirió, o bien por el superior funcional de aquél y en casos especiales por parte del Procurador General de la Nación.



Sin embargo, la exposición de motivos del C.D.U. de 2002, sostenía que el proyecto de Código permitía que sean revocados tanto los fallos sancionatorios como los absolutorios. Y agregaba: adicionalmente permite que al resolver la revocatoria de la decisión sancionatoria, se modifiquen las sanciones impuestas, si se demuestra que no son proporcionales a la falta cometida, debido a que fueron el producto de actos de corrupción o fuerza ejercidos sobre los funcionarios que conocieron el asunto.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-014-2004, al declarar la constitucionalidad de los términos “sancionatorios” y “del sancionado”, presentes en los artículos *ut supra* citados, sostuvo que podrá pedirse la revocatoria tanto de las decisiones disciplinarias sancionadoras como las absolutorias, y en este último caso cuando (i) las faltas constituyen violaciones al derecho internacional de D.H., o D.I.H., (ii) que las víctimas o perjudicados siendo sujetos procesales podrá ejercer todos sus derechos y deberes como tales, para el esclarecimiento y conocimiento de la verdad y a la realización de la justicia disciplinaria.

En consecuencia, están legitimados para impetrar la revocatoria de las decisiones disciplinarias sancionadoras el disciplinado o su apoderado y de las decisiones administrativas absolutorias, estarán legitimados además quejosos víctimas o perjudicados con el acto administrativo absolutorio, siempre y cuando se hayan producido en un proceso disciplinario adelantado por faltas disciplinarias que afectan a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Hoy por hoy, el artículo 141 del C.G.D., como derecho legislado y no solo jurisprudencial como se estilaba en vigencia del C.D.U, expresamente manifiesta que la revocatoria procede contra los fallos sancionatorios y autos de archivo, a instancia de parte o de oficio (inciso 1º) y el párrafo 1º de la citada norma, sostiene que procede la revocatoria de fallos absolutorios, así como el archivo de la actuación, cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen infracciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte del Procurador General de la Nación, así como el archivo de la actuación, de oficio o a petición del quejoso, de las víctimas o perjudicados, según el párrafo 1º del citado artículo. Finalmente, el artículo 144 *ibidem*, el sancionado podrá solicitar, por una única vez la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra aquellos recursos ordinarios previstos en el C.G.D.

8. REQUISITOS FORMALES Y DE FONDO PARA SOLICITAR LA REVOCATORIA DE LOS FALLOS DISCIPLINARIOS

Según el artículo 145 del C.G.D., la solicitud de revocatoria se formulará dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha de ejecutoria del fallo, mediante escrito que debe contener:



1) El nombre completo del investigado o de su defensor, con la indicación del documento de identidad y la dirección, que para efectos de la actuación se tendrá como única, salvo que oportunamente señalen una diferente.

2) La identificación del fallo cuya revocatoria se solicita.

3) La sustentación expresa de los motivos de inconformidad relacionados con la causal de revocatoria en que se fundamenta la solicitud.

Y agrega el inciso *in fine* del artículo citado: La solicitud que no reúna los anteriores requisitos será inadmitida mediante decisión que se notificará personalmente al solicitante o a su defensor, quienes tendrán un término de cinco (5) días para corregirla o complementarla. Transcurrido éste sin que el peticionario efectúe la corrección, será rechazada.

Los anteriores requisitos para solicitar la revocatoria de las decisiones disciplinarias finales o fallos, se consideran formales, pues en el artículo 144 del C.D.U., se encuentran otros requisitos que bien puede considerarse de fondo, muy a pesar de que parecería aplicarse sólo a las peticiones de revocatoria realizadas por el sancionado, no es así.

En efecto, inciso 1º y 2º el artículo 144 del C.G.D., sostiene: El sancionado podrá solicitar, por una única vez la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra aquellos recursos ordinarios previstos en este Código¹⁰.

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

En el inciso 1º del artículo 145 del C.G.D., se determina una especie de caducidad del recurso de revocatoria directa al establecer un término de cinco (5) años¹¹ para incoar la petición de revocatoria ante las autoridades disciplinarias competentes que conocieron el asunto o en los eventos especialísimos ante el Procurador General de la Nación.

En vigencia del C.D.U., hacíamos la siguiente pregunta, que aún sigue sin respuesta: ¿Qué pasa si se rechaza definitivamente la petición de revocatoria, aun no estando dentro del término de caducidad del recurso de revocatoria de 5 años? El artículo 145

¹⁰ En vigencia del inciso 1º del artículo 125 del C.D.U., de idéntico tenor al artículo 144-1 del C.G.D., fue declarado exequible por la Corte en Sentencia C-014-2004.

¹¹ En vigencia del inciso 1º del artículo 126 del C.D.U., de idéntico tenor al artículo 145-1 del C.G.D., La Corte Constitucional en sentencia C-666-2008, declaró condicionalmente exequible, en el entendido *que cuando se trata de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, respecto de las víctimas descritas en los numerales... del C.D.U., que no tuvieron la oportunidad de participar en la actuación disciplinaria, el término de 5 años para solicitar la revocatoria directa de las decisiones disciplinarias, de archivo o con sanciones mínimas respecto de la conducta, debe empezar a contarse desde el momento en que la víctima se entere de la existencia de tales providencias, salvo que haya operado la prescripción de la sanción disciplinaria.*



C.G.D., y en idéntico tenor el 126 C.D.U., al respecto guarda silencio, cómo se procedería, si tampoco se puede volver a presentar otra solicitud de revocatoria pues está sería improcedente, porque ni la petición de la revocatoria de un fallo, ni la decisión que la resuelva revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso-administrativas. Tampoco darán lugar a interponer recurso alguno, ni a la aplicación del silencio administrativo, según lo determina el artículo 146 C.G.D., y en idéntico tenor al artículo 127 C.D.U.

La respuesta definitiva plantea *ab initio*, un imposible jurídico, pues el rechazo definitivo de la revocatoria sería la última palabra en sede administrativa disciplinaria, con lo cual, *a posteriori*, tan solo le quedaría la vía jurisdiccional contencioso administrativa al afectado como regla general mediante las acciones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, o bien ante la jurisdicción constitucional por excepción, mediante la acción de tutela para solicitar la protección y garantía de sus derechos constitucionales, legales o reglamentarios.

9. CONCLUSIÓN

La revocatoria de las decisiones disciplinarias eufemísticamente denominadas “fallos y autos disciplinarios” en la legislación colombiana desde la expedición del primer “Código Disciplinario Único” de 1995, luego en el Código de 2002 y finalmente en el Código General Disciplinario de 2019, ha sido una preocupación constante del legislador como del juez constitucional, no solo por el estudio de la viabilidad de la revocación en materia disciplinaria, las causales de revocatoria, los requisitos, los términos procesales en los que debe moverse el fenómeno jurídico revocatorio, sino por la aplicación y legitimidad de ciertos sujetos procesales disciplinarios que deben hacerlo contra ciertas decisiones disciplinarias de tipo sancionatorio, absolutorio y al único auto de archivo disciplinario.

La legislación, la jurisprudencia y en cierto modo la doctrina *ius* disciplinaria, aclararon en forma definitiva que las decisiones disciplinarias sancionatorias y absolutorias y el auto de archivo disciplinario pueden ser revocados, a instancia del interesado o de oficio por la Autoridad disciplinaria competente, siempre que las faltas disciplinarias por las que se inicia un proceso *idem* y en casos excepcionales cuando sean constitutivas de vulneración del derecho internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de los sujetos procesales que intervienen en el proceso disciplinario incluidos el denominado quejoso y las víctimas o perjudicados con las faltas disciplinarias objeto y sujeto del proceso y con unos requisitos de forma y de fondo, el encasillamiento de unas causales de revocación y un trámite procesal preclusivo e idóneo.



10. REFERENCIAS

AA.VV. **Objetan el nuevo Código Disciplinario** En: <http://www.ambitojuridico.com/>. Recuperado el 11 de Agosto de 2015.

AA.VV. **Lecciones de Derecho Disciplinario**: Vol. II. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación. 2007.

GOMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. **La Dogmática del Derecho Disciplinario**. Bogotá: Editorial Universidad externado de Colombia. 2010.

IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. **La responsabilidad disciplinaria y responsabilidad fiscal**. Primera edición. Bogotá: Procuraduría General de la República - Instituto de Estudios del Ministerio Público, Central de Artes Gráficas. 1998.

MELENDEZ VARGAS, Rubiela y ALVAREZ ARAUJO, María. **Revocatoria Directa en Lecciones de Derecho Disciplinario**: Vol. IV. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público. 2007.

RODRIGUEZ PÉREZ, César y GUTIERREZ VAGAS, Cindy Ginency. **Distinta interpretación de la caducidad en la acción disciplinaria**. Universidad Militar Nueva Granada, Especialización cohorte XI. Bogotá. 2014.

RODRIGUEZ, Adriana del Pilar. **Revocatoria Directa de los fallos absolutorios proferidos en los procesos disciplinarios**. Tesis de grado de la Especialidad de Derecho Administrativo. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2005.

RIASCOS GOMEZ, Libardo. **El procedimiento disciplinario de los abogados en la Ley 1123 de 2007**. Bogotá: Ed. Ibáñez, 2010.

RIASCOS GOMEZ, Libardo Orlando. **El acto Administrativo**. 3ra edición. Bogotá: Ed. Ibáñez. 2016.

RIASCOS BENAVIDES, Gisela y RIASCOS GOMEZ, Libardo O. **El Derecho Disciplinario sustantivo y procesal en la nueva Ley 1952 de 2019**. 1ª edición. Bogotá: Ed. Ibáñez. 2019

ROAS, David. **Las objeciones al código general disciplinario por violación al principio de favorabilidad y su rechazo por el congreso** En:<http://derechopublicomd.blogspot.com.co/2016/01/las-objeciones-al-codigo-general.html>. Recuperado el 13 de enero de 2016.

TRAYTER, Manuel. **Manual de Derecho Disciplinario de los funcionarios públicos**. Madrid: Editorial Marcial Pons, jurídicas, S.A. 1992.

VILLEGAS GARZON, Oscar. **El proceso disciplinario**. 2ª ed. Bogotá: Ediciones jurídicas Ibáñez. 2004.