



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

PROYECTO DE LEY DE 2021

“Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos”

FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

Bogotá D.C. 6 de enero de 2021



Contenido

1. La necesidad inaplazable de esta iniciativa para el cumplimiento de la sentencia de la CorteIDH en el caso Petro.....	4
2. Fundamentos normativos y convencionales de la iniciativa.....	6
2.1. Marco constitucional y convencional	6
2.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos y la sentencia de la CorteIDH	9
2.3. La jurisprudencia del Consejo de Estado y su marco de garantías	11
3. Estudios e investigaciones realizadas por la Procuraduría General de la Nación para la armonización del sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia y la Convencionalidad con una interpretación sistemática	13
4. <i>Amicus curiae</i> presentado por el Procurador General de la Nación ante la CorteIDH en 2020	16
5. Informe de la Procuraduría General de la Nación ante el Consejo de Estado: Acciones de cumplimiento de su exhorto	18
6. Descripción y análisis del articulado del proyecto.....	19
6.1. Objeto.....	19
6.2. Principios, preceptos e interpretaciones en materia disciplinaria y positivización de estándares internacionales	20
6.3. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad al proyecto de sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general a servidores de elección popular	23
6.4. Efectos del control jurisdiccional.....	24
6.5. Derogatoria del tipo penal vigente en el Código Penal y vigencia de la ley.....	25
Anexos	



Bogotá D.C. 6 de enero de 2021
D.P. 001

H. Representante
GERMÁN ALCIDES BLANCO
Presidente Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: *Presentación del Proyecto de Ley “Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos”.*

Respetado señor Presidente:

La Procuraduría General de la Nación, como órgano autónomo e independiente en desarrollo de las atribuciones constitucionales y legales de presentar proyectos de ley (art. 278-3 de la Constitución Política y Decreto Ley 262 de 2000), ante la necesidad inaplazable de modificar la legislación nacional en su marco de garantías, para cumplir con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Gustavo Petro vs. Colombia y de acatar el exhorto del Consejo de Estado colombiano, el cual quedó en firme en enero de 2018, así como, con el propósito de fortalecer la lucha contra la corrupción, impedir la impunidad ante violaciones a los derechos humanos y con el objetivo de poder sancionar disciplinariamente a los servidores que incurran en faltas disciplinarias ante estos fenómenos, con un régimen jurídico y de actuaciones que aseguren con mayor efectividad el debido proceso y el derecho de defensa, se presenta al Congreso de la República este proyecto de ley, el cual en la primera parte expone los motivos y las razones que justifican la iniciativa y se incorpora luego su articulado, presenta a consideración del Congreso de la República y por medio de la Cámara de Representantes, este proyecto de ley.

La exposición de motivos se ha estructurado de modo tal que se pueda analizar la necesidad e importancia de esta iniciativa y para ello se dividirá en seis secciones: en la primera se hará referencia a la necesidad inaplazable del proyecto, en la segunda se expondrán los fundamentos normativos y convencionales de la



iniciativa, en la tercera se hará referencia a los estudios realizados por la PGN para armonizar el sistema de responsabilidad disciplinaria con la convencionalidad, en la cuarta el *amicus curiae* que presentó la PGN, en la quinta el informe de la PGN ante el exhorto del Consejo de Estado y en la sexta se hace el análisis y la descripción del articulado. Al final del proyecto de ley presento su articulado.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de ley de 2021

“Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos”

1. La necesidad inaplazable de esta iniciativa para el cumplimiento de la sentencia de la CortelDH en el caso Petro

Esta iniciativa tiene la finalidad de reafirmar la armonización que existe entre el sistema colombiano de responsabilidad disciplinaria con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH. Igualmente, valora que las interpretaciones armónicas e integrales del bloque de constitucionalidad son las que históricamente han caracterizado a nuestras instituciones. Esta institucionalidad tiene un nuevo hito, la sentencia de 8 de julio de 2020 proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CortelDH, en el caso Petro Urrego vs. Colombia, la cual fue notificada al Estado colombiano el 19 de agosto de 2020. Así mismo, otro referente para consolidar la armonización del sistema nacional con el convencional es la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017, No. 1131-2014, que realiza un exhorto y reitera las recomendaciones que formuló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La sentencia de la CortelDH le ordena al Estado colombiano adecuar en un plazo razonable el ordenamiento jurídico interno, debido a que existen algunas disposiciones que no admiten una interpretación conforme a la CADH (Se trata de modificar 4 artículos y derogar otro adicional). Tales disposiciones se encuentran mencionadas en los numerales 113 a 116 de la sentencia de la CortelDH. Y la Corte estableció para esas reformas al ordenamiento jurídico un plazo razonable, que será verificado al cabo de un año de comunicarse la sentencia, es decir, el próximo 19 de agosto de 2021 la CortelDH verificará los avances en cuanto a esta iniciativa.

Por su parte, el Consejo de Estado en la sentencia antes referida exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que en un período no superior a dos (2) años, implemente reformas dirigidas “...a poner en plena vigencia



los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno, con fundamento en las consideraciones emitidas y la ratio decidendi de esta sentencia.”

Las modificaciones que se solicitan por la CortelDH y por el Consejo de Estado tienen que ver con el ejercicio de las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, PGN, teniendo en cuenta las mayores garantías, entre otras, del artículo 23.2 de la CADH, norma que exige que las limitaciones a los derechos políticos, cuando provienen de sanciones, sean impuestas por una autoridad judicial y conforme a un procedimiento que garantice los estándares de protección similares a los del derecho penal.

Este proyecto desarrolla las competencias constitucionales sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación respecto de servidores públicos de elección popular y establece principios, controles, procedimientos y criterios para que estas facultades se apliquen de manera compatible con la CADH.

Desde esa perspectiva, se busca que la regulación legal permita al Estado cumplir con lo ordenado por la CortelDH en la sentencia proferida el 8 de julio de 2020 y a su vez, dar cumplimiento al exhorto realizado por el Consejo de Estado respecto a la competencia de la PGN para sancionar a los servidores públicos de elección popular. Esto en lo relacionado con la comisión de faltas disciplinarias, como una herramienta eficaz de lucha contra la corrupción como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-028 de 2006.

Por esa razón, con el ánimo de armonizar el ejercicio de la función de control disciplinario con las garantías que se derivan de los instrumentos internacionales en derechos humanos frente a los servidores públicos de elección popular y los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción, en especial la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (aprobada por la Ley 412 de 1997 y declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-397 de 1998) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (aprobada por la Ley 970 de 2005 y declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-172 de 2006), instrumentos que han sido ratificados por Colombia y que a la luz del derecho internacional le imponen al Estado cumplirlos.

Como se podrá apreciar también se tiene en cuenta que la corrupción es un poderoso enemigo que quiere remover las estructuras de la democracia colombiana y lamentablemente, con actos de violaciones a los derechos humanos. Estos flagelos se mimetizaron en Colombia detrás del humo de la guerra y del sonido de los fúsiles, y una vez superada esa etapa de violencia en que nos encontramos está



en la superficie demostrando su potencialidad para afectar la democracia y la sostenibilidad del Estado social de derecho. Luchar contra la corrupción y actuar contra las violaciones a los derechos humanos protege igualmente otros instrumentos internacionales que el Estado debe preservar.

La acción disciplinaria, como expresión de la potestad punitiva del Estado, está encaminada a la prevención general de las conductas que pueden afectar la gestión pública y en la sanción de esas acciones que defraudan el interés general en el ejercicio de la función pública. Su importancia radica, entre otras, en la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive la de aquellos elegidos popularmente, para que su actuar siempre sea conforme a los principios de la función administrativa. Sin bajar la guardia en la confrontación a los flagelos enunciados, con esta iniciativa se adecuan las competencias de la Procuraduría General de la Nación.

En resumen, se busca fortalecer la aplicación de los principios, reglas y estándares de garantía establecidos por el sistema interamericano de protección de derechos humanos en el desarrollo de las actuaciones disciplinarias, en el caso de los servidores públicos de elección popular. La sentencia de la CorteIDH en el numeral 108 expresó que la decisión del Consejo de Estado que anuló la sanción de destitución del exalcalde Gustavo Petro constituyó un adecuado y oportuno control de convencionalidad. Y, en su numeral 112 la CorteIDH indicó que la Constitución Política de 1991 de Colombia es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH o Pacto de San José (1969). Por lo tanto, no debe ser reformada. Este es un precedente importante en garantías. En ese contexto, como lo indica el numeral 158 de la sentencia de la CorteIDH, la misma no implica reformas estructurales a los procedimientos disciplinarios vigentes. Sino que es una reforma puntual y efectiva a la vez.

2. Fundamentos normativos y convencionales de la iniciativa

2.1. Marco constitucional y convencional

El debido proceso se aplica en Colombia para las actuaciones judiciales y administrativas. Gran conquista del constituyente en la Carta Política de 1991 en su artículo 29, por cuanto con dicha prescripción normativa, toda persona o funcionario que vaya a ser sancionado en Colombia debe tener previamente las garantías del derecho penal.

El artículo 122 de la Constitución Política de 1991, C.P., dispone que los servidores públicos, incluso aquellos elegidos por elección popular, tienen la obligación de



ejercer el cargo atendiendo la Constitución y la ley, siempre respetando los límites que imponga el principio de legalidad, resguardando el patrimonio público.

Igualmente, el artículo 124 de la C.P., consagra que la ley debe determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, de forma que las conductas corruptas no queden impunes y la máxima censura social se imponga a los comportamientos que han lesionado o puesto en peligro los bienes públicos o demeritado la función pública.

Así, la función administrativa debe ejercerse con base en los principios que contempla la Constitución Política, en su artículo 209, a saber: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Adicionalmente, los conceptos de probidad e imparcialidad son propios de la moralidad a la cual se refiere expresamente la propia Constitución y que ordena a los servidores públicos, incluyendo a los de elección popular, a que se comporten conforme a ella y a no violentar la confianza que la sociedad les ha dado en la guarda y respeto de la Constitución, la ley y los recursos públicos.

Cuando el comportamiento de los servidores públicos elegidos por voto popular no se ajusta a la C.P., y a la Ley, la propia Constitución, en los artículos 277 y 278, le otorga a la PGN la función de ejercer la vigilancia superior de su conducta oficial, exigirles la información que considere necesaria e imponerles las sanciones que estime pertinentes. Artículos que conforme a la sentencia de la CorteIDH de 8 de julio de 2020 son compatibles con el artículo 23 de la CADH. Al respecto el alto Tribunal señaló:

“112. En el presente caso, el Tribunal constata que el artículo 277.6 de la Constitución Política de Colombia faculta al Procurador para “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”. Por su parte, el artículo 278 del texto constitucional establece que el Procurador ejercerá directamente la función de “1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas [...]”. La Corte observa que el primer período del inciso 6º del artículo 277 y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución de Colombia admiten la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1º de la propia Constitución¹⁵¹, a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador. Conforme a la regla de que no debe declararse una norma



violatoria de la Convención en tanto admita una interpretación compatible con ésta, la Corte encuentra que el inciso 6º del artículo 277, y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución Política de Colombia, no son incompatibles con el artículo 23 de la Convención Americana.”

Así, la C.P., habilita a la PGN expresamente para actuar en aras de defender los intereses de la sociedad ante la violación de la Constitución y la ley con la conducta de los servidores públicos, incluidos los de elección popular. Para ello, la C.P., expresamente faculta a la PGN para sancionar a todos los servidores públicos.

El Estado colombiano al ser parte de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción a las cuales ya se hizo referencia, tiene la obligación de investigar y sancionar las conductas de todos los servidores públicos que sean constitutivas de actos de corrupción. Es por esta razón que el presente proyecto de ley tiene por objeto realizar ajustes normativos en materia de responsabilidad de servidores públicos de elección popular, con el fin de adecuarlas a la CADH, en armonía también con las dos convenciones contra la corrupción.

A partir de lo anterior, es imperativo definir en las normas sancionatorias reglas que faciliten aplicar los conceptos y tipologías de corrupción previstos en los artículos 6 de la Convención Interamericana y 15 a 25 de la Convención de las Naciones Unidas, incluido su artículo 36 que autoriza sanciones por autoridades especializadas e independientes, como lo es la PGN por mandato constitucional.

En el contexto de las convenciones citadas y en armonía con la legislación nacional, en los trabajos académicos que para la seguridad jurídica en estas materias lideró el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, se identificó para la debida aplicación de esta iniciativa lo siguiente:

A) Faltas plenamente constitutivas de actos de corrupción. Algunas faltas gravísimas previstas en la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, CDU, y en la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, CGD, son ejemplo de ello, el detrimento al patrimonio público con dolo (num. 31 art. 48 CDU y num. 3 art. 54 CGD).

B) Faltas constitutivas de corrupción condicionadas. Son aquellas dependientes de las circunstancias de desviación de la función pública. Por ejemplo, en contratación la ausencia de planeación de un gobernador no es acto de corrupción por sí misma, salvo que se evidencie el propósito de recibir un beneficio (num. 31 art. 48 CDU y num. 3 art. 54 CGD).



C) Faltas que dan lugar a sanciones mas no de destitución e inhabilidad general. En este tercer escenario faltas que no constituyen actos de corrupción por su tipificación: el acoso laboral o el consumo de bebidas embriagantes (num. 1 art. 10. L. 1010/06, num. 48 art. 48 CDU y num 2 art. 55 CGD).

En materia de protección de derechos humanos, cabe destacar que estos se encuentran señalados en la CADH y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad del Estado colombiano, razón por la cual, las conductas de los servidores públicos, incluidos aquellos elegidos por voto popular, que violen tales derechos deben ser sancionadas.

Teniendo en cuenta que las faltas disciplinarias gravísimas que dan lugar a la destitución, retiro o desvinculación del cargo también protegen el cumplimiento de los tratados internacionales que defienden los derechos humanos y por ende, son sancionados con destitución los servidores que comenten esas faltas vulnerando dichos tratados, en el presente proyecto se incluyen las conductas que vulneren estos derechos en concordancia con los tipos legales del artículo 48 del CDU, y de los artículos 52 y 53 del nuevo CGD que contemplan las faltas relacionadas con la infracción al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, así como, otras faltas relacionadas con la libertad y otros derechos fundamentales.

2.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos y la sentencia de la CortelDH

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece:

“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 puede 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.”

El apartado que mayor relevancia ha tenido para la limitación de los derechos políticos por parte de los Estados es el numeral 2 del artículo. Esta norma, de acuerdo con lo expuesto por la CortelDH, contempla aquellas medidas que (i) inhabilitan a posibles candidatos para postularse a cargos de elección popular y (ii) también las que suponen la separación del funcionario de su cargo, puesto que el denominado “sufragio pasivo” incluye la posibilidad de ocupar cargos públicos si se alcanza la votación para eso.

Para la CortelDH el artículo 23.2 de la CADH “...no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores.”

Lo anterior debe ser interpretado junto con lo señalado por la CortelDH en los numerales 112 a 116. En el 112 el alto Tribunal señaló que las normas constitucionales que facultan a la PGN para vigilar e imponer sanciones a los servidores públicos de elección popular admiten una interpretación acorde a la CADH. En los numerales 113 a 116 la Corte hizo referencia expresa a las disposiciones legales internas que no admiten una interpretación acorde con la CADH. Tales disposiciones son:

- Artículo 38 numeral 4, y artículos 44 y 45 de la Ley 734 de 2002, CDU¹.

¹ “113. Por otro lado, el Código Disciplinario Único prevé en sus artículos 44 y 45 la facultad de la Procuraduría para destituir e inhabilitar funcionarios públicos, y define las implicaciones de dichas sanciones en los siguientes términos: “a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución, o c) La terminación del contrato de trabajo, y d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el



- Artículo 60 de la Ley 610 de 2000².
- Artículo 5 de la Ley 1864 de 2017³.

Cuando entre en vigencia la Ley 1952 de 2019, CGD, el próximo 1 de julio, los artículos 44 y 45 del CDU, serán derogados. El contenido normativo de esos artículos es similar al de los artículos 48 y 49 del CGD. Razón por la cual esas disposiciones deben adecuarse para ajustarse a la CADH, aspecto que se contempla en el articulado del presente proyecto de ley.

2.3. La jurisprudencia del Consejo de Estado y su marco de garantías

En la sentencia del 15 de noviembre de 2017, radicado 11001032500020140036000, C.P. César Palomino Cortés, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró la nulidad de la decisión de única instancia proferida por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de

término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera”. La Corte ya concluyó anteriormente que una sanción de inhabilitación o destitución de un funcionario público democráticamente electo por vía de autoridad administrativa y no por “condena, por juez competente, en proceso penal”, es contraria al artículo 23.2 de la Convención y al objeto y fin de la Convención (supra párr. 100). Por las mismas razones, la Corte concluye que el Estado incumplió con sus obligaciones previstas en el artículo 23 de la Convención, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, por la existencia y aplicación de las normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios públicos democráticamente electos, como fue el caso del señor Petro.” (Negrillas y subrayas fuera de texto)

² “114. Por otro lado, el Tribunal constata que el artículo 60 de la Ley 610 de 18 de agosto de 2000 señala que “la Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él”. Asimismo, dicho artículo señala que no se podrán posesionar en cargos públicos “quienes aparezcan en el boletín de responsables” hasta que se cancele la sanción. Para efectos del presente análisis, esta norma debe ser entendida en su relación con el artículo 38 del Código Disciplinario Único, el cual prevé que “[t]ambién constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes: [...] 4. Haber sido declarado responsable fiscalmente”. De lo anterior se concluye que, aun cuando las facultades de la Contraloría no contemplan la atribución directa para destituir o inhabilitar funcionarios públicos de elección popular, las sanciones pecuniarias que pueden imponer, cuando estas resultan en la obligación de realizar el pago de una deuda fiscal de alta cuantía, como sucedió en el caso del señor Petro, pueden tener el efecto práctico de inhabilitarlo en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 del Código Disciplinario Único y de la prohibición a los funcionarios competentes de dar posesión a quienes aparezcan en el boletín de responsables fiscales.” (Negrillas y subrayas fuera de texto)

“115. En relación con lo anterior, la Corte concluye que las sanciones impuestas por la Contraloría pueden tener el efecto práctico de restringir derechos políticos, incumpliendo así las condiciones previstas en el artículo 23.2 de la Convención y que han sido reiteradas en la presente sentencia. En esa medida, el Tribunal considera que el artículo 60 de la Ley 610 de 2010 y el artículo 38 fracción 4 del Código Disciplinario Único son contrarios al artículo 23 de la Convención Americana, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.” (Negrillas fuera de texto)

³ “116. Asimismo, el Tribunal advierte que la Ley 1864 de 2017 modificó la Ley 599 del 2000 del Código Penal, para incluir delitos relacionados con los mecanismos de participación democrática. En el artículo 5 de la citada ley se dispuso la modificación del artículo 389 del Código Penal a fin de establecer el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”, que consiste en lo siguiente: “[...] El que sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de doscientos (200) a ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. La Corte nota que esta norma, si bien no reconoce facultades para la restricción de derechos políticos, ni fue aplicada en el caso concreto del señor Petro, puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, constituyendo así un riesgo para sus derechos políticos y los de sus electores. En este sentido, el Tribunal considera que el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, en tanto puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público de elección popular cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, pues podría incurrir en un delito sancionado con una pena de 4 a 9 años de prisión, constituye un incumplimiento del artículo 23 de la Convención Americana en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.” (Negrillas y subrayas fuera de texto).



la Nación, la cual había impuesto la sanción de destitución e inhabilidad general al exalcalde Gustavo Petro, así como la decisión de no reponer el fallo disciplinario.

El Consejo de Estado en la sentencia mencionada exhortó al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que:

“...en un plazo, no superior a dos (2) años, contado a partir de la notificación de esta providencia, implemente las reformas a que haya lugar, dirigidas a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno, con fundamento en las consideraciones emitidas y la ratio decidendi de esta sentencia”.

El Consejo de Estado consideró que la PGN cuenta con la competencia para imponer sanciones que restrinjan los derechos políticos de los servidores públicos elegidos popularmente cuando la conducta que origina la sanción es un acto de corrupción. Esa interpretación la hizo el Consejo de Estado al realizar el “*control de convencionalidad*” respecto del artículo 44, numeral 1, del CDU a la luz del artículo 23.2 de la CADH.

Sobre el control de convencionalidad ejercido por el Consejo de Estado, la CorteIDH señaló que el mismo fue oportuno. En los numerales 107 y 108 de la sentencia de 8 de julio de 2020, se señaló lo siguiente: i) que el control de convencionalidad debe ser adelantado por todo órgano, o autoridad del Estado parte de la CADH, los cuales, en el marco de sus competencias, deben controlar que los derechos humanos sean respetados y garantizados, y ii) que la decisión del Consejo de Estado a la cual se hizo referencia anteriormente constituyó un adecuado y oportuno control de convencionalidad⁴.

De otra parte, el 9 de diciembre de 2020 (2020-00235) la Sala de Consulta y Servicio Civil con ponencia del Dr. Óscar Darío Amaya Navas, al resolver un conflicto de competencias para adelantar un proceso administrativo sancionatorio de un Senador de la República entre la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República definió que la competencia “...*para investigar y sancionar disciplinariamente a los congresistas debe entenderse radicada en cabeza del procurador general de la Nación, y no en*

⁴ “108. En ese sentido, la Corte considera que la decisión del Consejo de Estado constituyó un adecuado y oportuno control de convencionalidad de las sanciones de destitución e inhabilitación impuestas en contra del señor Petro por parte de la Procuraduría, en tanto cesó y reparó las violaciones a los derechos políticos que ocurrieron en perjuicio del señor Petro como resultado de dichas sanciones. (...) Pese a ello, en coincidencia con lo manifestado en el numeral 100 (supra párr. 100), si bien es encomiable la decisión del Consejo de Estado, la Corte advierte que, por la naturaleza del derecho afectado, no fue subsanada totalmente la violación, pues el derecho al ejercicio de un cargo de elección popular fue interrumpido durante más de un mes por la sanción impuesta por la Procuraduría.” (Subrayado fuera de texto)



otra dependencia de la entidad. La Sala en la parte resolutive exhorta al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que den cumplimiento a lo ordenado por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia del 15 de noviembre de 2017 y la sentencia de la CorteIDH del 8 de julio de 2020.

Siendo esa sentencia y la providencia antes mencionada hitos de la alta Corte de lo Contencioso, esa jurisdicción ha entendido que existe un plazo razonable y un periodo de transición en tanto y en cuanto hasta que no se expidiera la sentencia de la CorteIDH y los ajustes normativos, existe un amplio marco de garantías en las leyes vigentes y en las sentencias, que se debe cumplir. Así lo tienen que interpretar los organismos de control. De ahí la importancia que el Honorable Congreso valore la necesidad urgente de expedir la legislación y se supere entonces lo que puede considerarse una etapa de transición.

3. Estudios e investigaciones realizadas por la Procuraduría General de la Nación para la armonización del sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia y la Convencionalidad con una interpretación sistemática

En febrero de 2018 se inició la investigación jurídica y académica titulada “*Derecho convencional y potestad disciplinaria. Instrumentos efectivos contra la corrupción en Colombia*”. La cual culminó con la publicación de la obra en abril de 2019. Los estudios que la componen son:

- a. La potestad sancionatoria no penal del Estado contra funcionarios públicos, a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Autora: Silvia Serrano Guzmán.
- b. Facultades sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación de Colombia y obligaciones interamericanas de derechos humanos. Autor: Diego García-Sayán.
- c. La potestad disciplinaria en el Estado social de derecho. Un nuevo enfoque protector de derechos humanos. Autor: Gustavo A. Castro Capera.
- d. Los derechos políticos y las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación de Colombia: subsidiariedad y deferencia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Autor: Jorge Roa Roa.
- e. Sistema de Responsabilidad Disciplinaria en Colombia. El falso dilema de la tensión entre el respeto del derecho constitucional y convencional al debido



proceso y la efectividad de la lucha contra la corrupción. Autores: Iván Darío Gómez Lee y Franky Urrego Ortiz.

En la presentación del libro, la Presidente del Consejo de Estado colombiano Dra. Lucy Jeannette Bermúdez, destaca lo siguiente:

“Adicionalmente, el texto pone en evidencia esa armonización que debe hacerse no solo del ordenamiento jurídico interno de cada Estado, sino también como los tratados internacionales son objeto de esa evolución para lograr un adecuado entendimiento de cada instrumento. Tal es el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, que imponen obligaciones a los Estados parte, como la de implementar instrumentos útiles para combatir el flagelo de la corrupción que, como se indicó en líneas anteriores, es un fenómeno que afecta a todos los países latinoamericanos.

(...)

Comprende la exposición de múltiples casos fallados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los cuales se expone de manera nítida la posición de dicho órgano jurisdiccional frente al respeto de los derechos de las personas en tales asuntos.

(...) logra una coexistencia armónica entre las funciones otorgadas a la Procuraduría General de la Nación en la Constitución Política y los mandatos que se encuentran consignados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”⁵.

El estudio realizado por la PGN en cabeza de los Drs. Gómez Lee y Urrego Ortiz sobre el derecho Convencional demostró el alto estándar de garantías en la jurisprudencia del Consejo de Estado (43 sentencias incluyendo la de unificación de 9 de agosto de 2006 a favor de Piedad Córdoba)⁶. Precedentes a los cuales se suma la decisión de la Sección Segunda del 23 de julio de 2020 que confirmó la destitución del exalcalde Samuel Moreno por corrupción y en la cual el Consejo de Estado ratifica la tesis expuesta desde 2017. Según esta, la PGN es competente para imponer sanciones a servidores públicos de elección popular por actos constitutivos de corrupción.

⁵ García – Sayán, D. Serrano Gúzman, S. Castro Capera, G. Roa Roa, J. Gómez Lee, I.D. Urrego Ortiz, F. *Derecho Convencional y potestad disciplinaria*. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, 2019. Esta obra puede consultarse en la página web de este Instituto y en <https://www.ivandariogomezlee.com/>

⁶ Gómez Lee, I.D. Urrego Ortiz, F. (2019) *Sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia*. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Esta obra puede consultarse en la página web de este Instituto y en <https://www.ivandariogomezlee.com/>



En razón de la prolífica producción jurisprudencial que ratifica la competencia de la PGN para sancionar a servidores públicos de elección popular por actos constitutivos de corrupción, el señor Procurador General dispuso que se publicara el libro *“Sistema de Responsabilidad Disciplinaria en Colombia”*, que corresponde a la tercera actualización del artículo que hace parte de la obra *“Derecho convencional y potestad disciplinaria. Instrumentos efectivos contra la corrupción en Colombia”*. Publicación que se divulgó el 5 de septiembre de 2019 en el marco del XXV Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se hizo la presentación de dicho texto. En esa obra se plantearon, entre otras las siguientes conclusiones:

“5.1. Como se analizó en este estudio, Colombia estructuró, a partir de la Constitución de 1991, un sistema de responsabilidad disciplinaria garantista, del cual deviene una actuación dual que asegura el control jurisdiccional de las decisiones sancionatorias que profieren órganos de control autónomos de creación constitucional. Así, el SRD en la dimensión normativa de la Carta Política se ajusta a los estándares del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

(...)

5.3. El sistema se refuerza con los aportes del Consejo de Estado, que en su labor efectúa un control de los actos administrativos disciplinarios sancionatorios, que no está limitado a la legalidad de la decisión, sino que comprende el estudio de los derechos constitucionales comprometidos en cada caso particular. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2000-00281-01, 2011).”

5.4. Sobre esta última regla se edifica, en la actualidad, el control pleno e integral que dentro de la actuación disciplinaria aplica la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esa modalidad de control, instituido vía jurisprudencia por el Consejo de Estado, incluye la posibilidad del decreto de medidas cautelares antes de la decisión definitiva que adopta la autoridad judicial, así mismo el decreto de pruebas y revisar la sanción disciplinaria para modificarla o anularla.

(...)

5.7. Una interpretación sistemática del artículo 23.2 de la CADH y de la Constitución Política, en el marco del bloque de constitucionalidad, admite que una autoridad no judicial pueda restringir derechos políticos siempre y cuando se observe el estándar internacional del derecho fundamental al debido proceso.”

A partir del análisis precedente se encuentra que es imperioso someter al escrutinio del Congreso la necesidad de reformar algunas disposiciones para afianzar la armonización del ejercicio de las competencias disciplinarias de la PGN respecto de servidores públicos de elección popular a la luz del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Convención Interamericana contra la



Corrupción, aprobada por la Ley 412 de 1997 y declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-397 de 1998; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada por la Ley 970 de 2005 y declarada exequible por la referida Corte en sentencia C-172 de 2006.

4. *Amicus curiae* presentado por el Procurador General de la Nación ante la CortelDH en 2020

La PGN presentó el 21 de febrero de 2020 un escrito de *amicus curiae* en el proceso del señor Gustavo Petro Urrego vs. Colombia ante la CortelDH. En ese escrito la PGN señaló que su objetivo principal era brindar una colaboración institucional encaminada a demostrar la armonización de la convencionalidad con las normas que desarrollan las competencias internas en Colombia para aplicar el régimen sancionatorio, en especial el disciplinario. Para cumplir con ese objetivo la PGN aportó dos estudios: i) la responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad; y ii) estudio de armonización normativa entre la convencionalidad con el derecho interno colombiano: Constitución Política y los códigos de 2002 y 2019, CDU y CGD respectivamente.

La tesis central del *amicus curiae* y los dos estudios es que en Colombia la convencionalidad es fuente formal y material en la protección de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular que son sancionados por la PGN. Adicionalmente, todos los servidores públicos cuentan con un sistema jurídico armonizado con las garantías del derecho penal y la Convención, en especial, el debido proceso.

Entre las conclusiones de los estudios que se adjuntaron vale la pena señalar las siguientes:

Estudio 1. La responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad.

“9.1. Colombia estructuró, a partir de la Constitución de 1991, un sistema de responsabilidad disciplinaria garantista bajo el debido proceso, según el derecho penal, del cual deviene una actuación dual que asegura el control jurisdiccional de las decisiones sancionatorias que profieren órganos de control autónomos de creación constitucional. Así, el SRD, en la dimensión normativa de la Carta Política, se ajusta a los estándares del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre



Derechos Humanos, toda vez que las autoridades disciplinarias y judiciales aplican las garantías del derecho penal.

(...)

9.4. Se evidencia la compatibilidad entre el derecho convencional y el SRD en Colombia, así una interpretación sistemática del artículo 23.2 de la CADH y de la Constitución Política, en el marco del bloque de constitucionalidad, admite que una autoridad no judicial pueda restringir derechos políticos, siempre y cuando se observe el estándar internacional del derecho fundamental al debido proceso en el estándar del derecho penal.

9.5. La compatibilidad del SRD con los estándares internacionales del debido proceso y de protección de los derechos humanos se hace también manifiesta con la posibilidad que tienen los sujetos disciplinables, en la fase administrativa o en la judicial de la actuación disciplinaria, de invocar la excepción de inconstitucionalidad (art. 4 C.P.) o acudir a la acción de tutela (art. 86 C.P.), de manera que puedan obtener protección constitucional en la fase administrativa de la actuación disciplinaria.

(...)

9.8. La Procuraduría General de la Nación se une a las voces de las demás autoridades disciplinarias, que son conscientes de que en el Estado social de derecho es legítima aquella decisión que respete no solo los mandatos legales sino que, por sobre todo, se ajuste a lo dispuesto en la Carta Política y a todos los instrumentos internacionales ratificados por Colombia en materia de derechos humanos y lucha contra la corrupción, que genéricamente se denomina derecho convencional; en otros términos, una decisión disciplinaria fundamentada en la observancia plena de los derechos fundamentales de las personas que son sujetos de investigación.”

(...)

9.10. Los ordenamientos nacional e internacional, en sus respectivas dimensiones, se pueden armonizar. En la perspectiva que se estudió, la legitimidad y armonización del SRD con la Convencionalidad radica, precisamente, en un diseño constitucional de autonomía, de frenos, contrapesos y equilibrios institucionales que hacen posible en el SRD en Colombia, la efectiva aplicación de las garantías del debido proceso, como lo impone el derecho penal, en el sistema de responsabilidad disciplinaria —tanto en la fase administrativa como en la de control judicial—.”

Estudio 2. La responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad.

“2. Es notorio, de acuerdo con este estudio, que en el sistema de responsabilidad disciplinaria colombiano tienen injerencia directa la Convención Americana sobre



Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Interamericana contra la corrupción en su calidad de tratados internacionales ratificados por Colombia, los cuales la Corte Constitucional incorporó a nuestro ordenamiento jurídico y cuya observancia es forzosa en la aplicación de las fuentes legales analizadas y en el curso de la actuación disciplinaria en la fase administrativa y judicial.

(...)

6. El objetivo de la investigación se cumplió en tanto y en cuanto se demostró la validez de la interpretación expuesta del artículo 23.2; la de los derechos a los que aluden los artículos 8.º y 9.º de la Convención —garantías judiciales y el principio de legalidad—; el derecho a la protección judicial y el principio de igualdad y no discriminación, y su carácter transversal; las sanciones aplicables y su impacto en los derechos políticos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Interpretaciones que son válidas a la luz del derecho interno y de la Convencionalidad con el fin de asegurar su aplicación efectiva.

7. Las normas que fueron objeto de este estudio, reafirman la tesis de una interpretación compatible de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con las normas constitucionales y legales que facultan a la Procuraduría General de la Nación para sancionar a servidores públicos elegidos popularmente.”

5. Informe de la Procuraduría General de la Nación ante el Consejo de Estado: Acciones de cumplimiento de su exhorto

Es importante realizar una consideración final ante el plazo razonable que confirió la CorteIDH al Estado colombiano y sus autoridades para introducir las reformas normativas señaladas en la sentencia proferida en el caso Petro Urrego vs. Colombia. Si bien es cierto que esta propuesta de reforma legislativa resulta de la mayor importancia para Colombia, también lo es que las reformas normativas y las acciones de promoción de convencionalidad que ha impartido la PGN durante 2017 y 2020 se registra un avance notorio en el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión IDH que coincidieron con el exhorto del Consejo de Estado. Ello se puede evidenciar en el informe radicado ante dicha corporación y que se anexa a esta ponencia. De este informe se destaca:

- a) Se dispuso inaplicar por infracción directa a la convención las sanciones de destitución e inhabilidad que no tengan sustento en actos de corrupción o de violaciones a derechos humanos. (Circular 005 de 2020 del Procurador General de la Nación).
- b) Se instruyó a los procuradores judiciales, funcionarios de carrera administrativa, para que, en el marco de su independencia funcional de servidores, cuando un servidor de elección popular sancionado



- disciplinariamente demande el acto sancionatorio valore solicitar la suspensión provisional de esa decisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (Directiva 008 de 2018 del Procurador General de la Nación)
- c) Se impulsó un proceso académico de conocimiento y promoción de convencionalidad al interior de la Procuraduría General de la Nación, con la colaboración del Instituto de Estudios del Ministerio Público, IEMP y, y de organizaciones como la Corporación para la Excelencia para la Justicia, CEJ, y de la fundación Konrad Adenauer Stiftung KAS⁷.
 - d) La PGN contribuyó a la expedición de la Ley 1952 de 2019 mediante la cual se adopta la doble instancia para las decisiones que adoptada el Procurador General de la Nación en única instancia.

Así las cosas, en el Estado colombiano se ha contribuido en forma significativa y, si se quiere, anticipativa al cumplimiento de la sentencia proferida por la CortelDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia.

6. Descripción y análisis del articulado del proyecto

6.1. Objeto

El objeto del proyecto es el de armonizar nuestro sistema de sanciones en materia disciplinaria, en especial cuando se trata de servidores públicos de elección popular, y la competencia para emitir las, conforme a los tratados, convenciones y otros instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, tendientes a combatir la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en un marco de garantías y debido proceso.

Para los procesos sancionatorios por faltas disciplinarias cuya sanción no implique destitución e inhabilidad general se continuarán aplicando las reglas señaladas en la legislación disciplinaria vigente.

Este proyecto propone ajustar las competencias sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación, respecto de los servidores públicos de elección popular, dejando en manos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo la decisión sobre la sanción de destitución e inhabilidad general. Así mismo, se fortalece el sistema de garantías en materia disciplinaria para un adecuado respeto del debido proceso conforme a las reglas establecidas en el artículo 8 de la CADH.

⁷ Seminario de Lucha contra la corrupción en Colombia y en el mundo: desafíos para las competencias sancionatorias. En: <https://www.youtube.com/watch?v=XzgXmhzXOeo>.



Así se acoge la interpretación evolutiva y sistemática que mejor compatibiliza la CADH, las Convenciones de lucha contra la corrupción y el principio de subsidiariedad que es imperativo en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos y que es deferente con los márgenes de apreciación nacional de las autoridades colombianas.

6.2. Principios, preceptos e interpretaciones en materia disciplinaria y positivización de estándares internacionales

El artículo 2º del proyecto de ley consagra principios, preceptos e interpretaciones que tienen por objeto asegurar que las sanciones impuestas a los servidores públicos de elección popular sean producto del respeto de todas las garantías de la CADH y de los estándares que se derivan de las decisiones que adoptan los organismos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Los principios, preceptos e interpretaciones que se consagran son: jurisdiccionalidad, imparcialidad objetiva y separación funcional, doble conformidad, plazo razonable, doble instancia, congruencia y garantías integrales y sistemáticas. A continuación, se realiza una exposición de cada uno.

Jurisdiccionalidad

Teniendo en cuenta lo expresado por la CorteIDH en la sentencia de 8 de julio de 2020, con el fin de dar cumplimiento a la misma y de afianzar la compatibilidad entre el sistema de responsabilidad disciplinaria y la convencionalidad, se propone incorporar el principio de jurisdiccionalidad. De acuerdo con este principio, el proyecto de decisión sancionatoria disciplinaria que llegare a resultar de las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, en el evento que conlleve destitución e inhabilidad general de servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá control jurisdiccional automático e integral de legalidad, en forma previa a que produzca sus efectos jurídicos.

Lo anterior, mediante sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo según los estándares y garantías que rigen en el proceso penal, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política y la convencionalidad. El control jurisdiccional automático e integral de legalidad es acorde con lo expuesto por el juez García Sayán, en el voto razonado en el caso de Leopoldo López Mendoza vs. Venezuela, respecto de la interpretación que debe darse al artículo 23 de la CADH.

Imparcialidad objetiva y separación funcional



Se propone consagrar expresamente la imparcialidad objetiva y la separación funcional señalando la regla de que la investigación y acusación del servidor público elegido popularmente debe recaer en una dependencia diferente a la que adelante el juzgamiento y emite la sanción. Esto con la finalidad de cumplir con los estándares de convencionalidad y hacer más garantista el procedimiento sancionatorio disciplinario, acogiendo lo establecido en el párrafo 129 de la sentencia proferida en el caso Petro Urrego vs. Colombia. De igual forma se advierte que el Procurador General de la Nación adoptará las medidas de organización interna que aseguren el respeto por este principio.

Doble conformidad

En materia penal, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-792 de 2014, teniendo en cuenta lo expresado por la CortelDH en los casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica y Mohamed vs. Argentina, ordenó respetar el principio de doble conformidad. Ello fue tenido en cuenta para garantizar ese principio en nuestra Constitución, mediante el Acto Legislativo 01 de 2018. En materia disciplinaria, al tratarse de un proceso sancionatorio, es razonable y necesario que se adopte este principio. Por ello, en el proyecto de ley se propone que, cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo realice el control jurisdiccional y absuelva al disciplinado, si esa decisión es apelada y producto de ello se sanciona el disciplinado, este podrá impugnar tal sanción.

Plazo razonable

Otro aspecto para resaltar es que la CortelDH ha puesto de presente en casos como el de la Comunidad indígena Yakye Axa del Pueblo Enxet-Lengua vs. Paraguay y el caso de la Comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay la necesidad de contar con plazos razonables en las actuaciones sancionatorias no penales. Así, se ha tenido en cuenta como elementos para revisar el plazo razonable: la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales y la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo.

El proceso disciplinario, luego de la expedición de la Ley 1474 de 2011 cuenta con términos de caducidad y prescripción de cinco años cada uno, lo cual implica términos amplios que pueden llegar a afectar derechos del disciplinado. Por lo tanto, se considera necesario fijar límites adicionales a los que se encuentran establecidos en la legislación vigente para cada etapa del proceso con consecuencias ante su inobservancia de tal manera que las decisiones sean adoptadas con sujeción



estricta a los términos que prevé la ley. Por ello se propone que, al concluir los términos de la indagación preliminar, de la investigación disciplinaria o el previsto en la ley para fallar, deberá proyectarse la decisión que en derecho corresponda en un plazo máximo de tres (3) meses, so pena de pérdida de competencia y reasignación de la actuación a otra dependencia.

Doble instancia

El artículo 8 de la CADH referido a las garantías judiciales establece, entre otras cosas, que todas las personas tienen derecho, en plena igualdad, a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior. Por esa razón en aras de la armonización que busca el presente proyecto se incorpora la doble instancia como una garantía esencial en las actuaciones disciplinarias.

Congruencia

En la fase administrativa del procedimiento disciplinario se incorpora de manera directa en la Ley 1952 de 2019, CGD, en el artículo 20, el principio de congruencia, el cual no se encuentra en la Ley 734 de 2002, CDU. Este principio constituye una garantía del proceso penal como lo indicó la CorteIDH, en sentencia del 20 de junio de 2005 y como lo ha destacado la Corte Constitucional en la sentencia C-025 de 2010. Su consagración expresa es necesaria teniendo en cuenta que actualmente, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, una vez inicia el control pleno e integral de las sanciones disciplinarias el juez tiene la posibilidad de modificar la sanción. En algunos casos, se ha observado que producto de ese control se imponen sanciones por faltas diferentes a las imputadas en sede administrativa⁸.

Por lo anterior, es necesario señalar la obligatoriedad de respetar incluso en sede judicial el principio de congruencia, en virtud del cual, no podrán imponerse sanciones por hechos o faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y en la formulación de cargos.

Garantías integrales y sistemáticas

Se establece expresamente que los principios, preceptos o interpretaciones a que se refiere el artículo 2 del proyecto son a título enunciativo y no taxativo. Se señala que se aplicarán en materia disciplinaria los principios y garantías del debido

⁸ Ver, entre otras, las siguientes sentencias del Consejo de Estado: i) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A". Sentencia de 27 de mayo de 2015. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00140-00 (0477-11); ii) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 28 de septiembre de 2017. Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00421-00 (1594-11); iii) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 2 de marzo de 2017. Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00304-00(1156-11).



proceso penal y en forma sistemática los preceptos e interpretaciones establecidos en la materia por fuentes de derecho interno e internacional. Valiosos principios, preceptos e interpretaciones para integrar mejor la convencionalidad.

Se propone un control de naturaleza jurisdiccional automático e integral de legalidad que es garantía de cumplimiento de estos principios y reglas, al proyecto de decisión disciplinaria de destitución, de primera o segunda instancia, según sea el caso, en cuanto a sus efectos de inhabilidad cuando recae sobre funcionarios de elección popular; de esta forma se evita quebrantar la institucionalidad. Sin duda, ante principios de este nivel la garantía propuesta supera tensiones a futuro entre las disposiciones internas de Colombia con la convencionalidad y el derecho internacional.

6.3. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad al proyecto de sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general a servidores de elección popular

El proyecto establece que los servidores públicos elegidos por voto popular solo podrán ser sancionados con destitución e inhabilidad general, por los hechos, las omisiones y las situaciones jurídicas previstas en los tratados internacionales, las convenciones y demás instrumentos jurídicos contentivos de las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción y violaciones a los derechos humanos. Ello en concordancia con las faltas gravísimas previstas en el CDU y en el CGD. En este sentido estos servidores no pueden ser destituidos por faltas diferentes a aquellas que constituyan actos de corrupción o violación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Tales asuntos deberán revisarse en cada caso por la autoridad de control, al amparo de las otras sanciones que prevé el CDU y el CGD.

En el ámbito procesal se adiciona un nuevo artículo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, el cual establece un procedimiento similar al que hoy existe para adelantar el control inmediato de legalidad de las medidas generales que se adoptan para desarrollar los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, que establecen los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Con la diferencia de que este control jurisdiccional es sustancial y cuenta con etapas más garantistas que el primero.

Cabe destacar que el Señor Contralor General de la República, en un sentido similar al expuesto, promovió la inclusión en el CPACA del artículo 185A que da cumplimiento a la sentencia de la CorteIDH en lo referente a la modificación del artículo 60 de la Ley 610 de 2000.



Se incluye un párrafo según el cual en situaciones especiales dada la relevancia de los hechos que dan lugar a la investigación disciplinaria y a que, en el proyecto de decisión de primera o segunda instancia, según sea el caso, se sancione al servidor elegido por voto popular, el juez que realiza el control jurisdiccional puede disponer de manera oficiosa la suspensión en forma provisional del servidor. Se establece que esa solicitud también la puede formular la Procuraduría General de la Nación. Esto en los términos de los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019.

Cabe recordar que las medidas cautelares en la jurisprudencia colombiana han tenido amplio desarrollo en perspectiva de proteger el derecho de defensa y las garantías de los destinatarios de estas.

6.4. Efectos del control jurisdiccional

Por las características propias del régimen disciplinario se establecen las siguientes reglas especiales:

- El proyecto de sanción estará sujeto a la firmeza de la sentencia judicial que realice el control jurisdiccional.
- Los plazos legales serán de obligatoria observancia por la autoridad judicial con los efectos de perentoriedad de la acción de tutela toda vez que se debaten derechos fundamentales. El juez no puede entonces pretermitir esos plazos.
- Se establecen normas de competencia para el conocimiento de los asuntos en materia disciplinaria.
- El control jurisdiccional automático e integral de legalidad tiene trámite preferencial respecto a las demás acciones y procesos.
- La decisión será apelable y deberá respetar el principio de doble conformidad.
- La decisión judicial hará tránsito a cosa juzgada. La decisión judicial del control jurisdiccional subsume el medio de control de nulidad y restablecimiento y no será procedente la demanda del acto de la Procuraduría General de la Nación toda vez que el mismo se llevó a cabo en forma previa.



Este control jurisdiccional automático e integral de legalidad es una expresión del principio de jurisdiccionalidad. Se establecen reglas de competencia y se regula el procedimiento para adelantar ese control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. A su vez, se prevé que en los supuestos en que procede el control automático jurisdiccional, la sanción solo tiene efectos cuando adquiera firmeza la sentencia mediante la cual se resuelva el control jurisdiccional automático de la sanción.

6.5. Derogatoria del tipo penal vigente en el Código Penal y vigencia de la ley

En relación con el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, se deroga expresamente teniendo en cuenta que la CorteIDH en la sentencia de 8 de julio de 2020 manifestó que el “116. Asimismo, el Tribunal advierte que la Ley 1864 de 2017 modificó la Ley 599 del 2000 del Código Penal, para incluir delitos relacionados con los mecanismos de participación democrática. En el artículo 5 de la citada ley se dispuso la modificación del artículo 389 del Código Penal a fin de establecer el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”, que consiste en lo siguiente: “[...] El que sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de doscientos (200) a ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. La Corte nota que esta norma, si bien no reconoce facultades para la restricción de derechos políticos, ni fue aplicada en el caso concreto del señor Petro, puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, constituyendo así un riesgo para sus derechos políticos y los de sus electores. En este sentido, el Tribunal considera que el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, en tanto puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público de elección popular cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, pues podría incurrir en un delito sancionado con una pena de 4 a 9 años de prisión, constituye un incumplimiento del artículo 23 de la Convención Americana en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.” (Subrayas fuera de texto)

Se establece que la ley entre a regir a partir de su publicación debido a que es imperioso afianzar la armonización entre las normas del sistema de responsabilidad disciplinaria y la convencionalidad.

Este proyecto de ser ley de la república demostrará que es posible continuar ese camino de armonizar toda la convencionalidad como sistema integral y avanzar en un camino abierto de interpretaciones sistemáticas y evolutivas de plenas garantías de la CADH y efectivas con las Convenciones contra la corrupción ya mencionadas.



Es evidente que el elevado estándar de garantías en la jurisprudencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de responsabilidad disciplinaria tiene el mismo nivel que aquel que se aplica en el derecho penal. Asegurar ello funcionalmente es el gran reto de la Procuraduría en un sistema que en materia de garantías es idéntico al penal.

En esa medida Colombia viene consolidando en las decisiones judiciales un derecho disciplinario armónico con la convencionalidad y respetuoso de los derechos políticos para evitar que casos como el de Gustavo Petro se repitan. De lo que se trata es de dar estatus legal y administrativo al activo jurisprudencial de las altas Cortes que han reafirmado la aplicación de todas las garantías y derechos de la CADH en la responsabilidad disciplinaria en aplicación del artículo 29 de la Constitución Política de 1991.

Cordialmente,



FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

Copia: Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General Cámara de Representantes

Anexo: Texto del articulado del Proyecto de Ley
Informe presentado al Consejo de Estado en enero de 2021 en 38 folios



Proyecto de Ley No.

“Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos”

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas y realizar ajustes normativos en materia de responsabilidad disciplinaria de servidores públicos de elección popular, cuyas conductas sean objeto de destitución e inhabilidad general, en armonía con los tratados, convenciones y otros instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, tendientes a combatir la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en un marco de garantías y debido proceso.

Parágrafo. En los procesos sancionatorios por faltas disciplinarias cuya sanción no implique destitución e inhabilidad general, se continuarán aplicando las normas establecidas en los términos de la legislación disciplinaria vigente.

Artículo 2. Principios, preceptos e interpretaciones del proceso penal en materia disciplinaria. Además de los principios rectores establecidos en la Ley 734 de 2002 y en la Ley 1952 de 2019, conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se tendrán en cuenta:

1. **Jurisdiccionalidad:** el proyecto de decisión sancionatoria disciplinaria que llegare a resultar de las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, en el evento que conlleve destitución e inhabilidad general de servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá control jurisdiccional previo, automático e integral de legalidad. Lo anterior, mediante sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo según los estándares y garantías que rigen en el proceso penal, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política.
2. **Imparcialidad objetiva y separación funcional:** como garantía adicional del principio de imparcialidad, la investigación y acusación del servidor público elegido popularmente deberá recaer en un funcionario diferente al que adelante el juzgamiento y proyecte la decisión sancionatoria. El Procurador General de la Nación adoptará las medidas de organización interna que aseguren este principio.



3. **Doble conformidad:** cuando en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se realice el control jurisdiccional y se decida absolver al disciplinado, y, esa decisión sea apelada la decisión sancionatoria siempre podrá ser impugnada por el disciplinado.
4. **Plazo razonable:** al concluir los términos de la indagación preliminar, el de la investigación disciplinaria o el previsto en la ley para fallar, la autoridad disciplinaria deberá proyectar la decisión que en derecho corresponda en un plazo máximo de tres (3) meses. El efecto del vencimiento de este término será la pérdida de competencia y la reasignación de la actuación a otra dependencia la cual deberá decidir en el mismo plazo sin posibilidad de una segunda reasignación. Lo anterior, reafirma la importancia del cumplimiento de los términos procesales que expresa la ley vigente para la adopción de las decisiones y de ahí las consecuencias disciplinarias por omitir tales términos.
5. **Doble instancia:** durante el proceso disciplinario, toda persona vinculada al mismo tiene derecho, en plena igualdad, a recurrir el proyecto de decisión sancionatoria ante una segunda instancia, de conformidad con las normas de distribución de competencias de la Procuraduría General de la Nación, en especial lo previsto por la Ley 1952 de 2019.
6. **Congruencia:** en la fase preliminar ante la Procuraduría General de la Nación, el organismo de control el disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos. En la fase de control jurisdiccional, la modificación de la sanción impuesta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe observar el principio de congruencia.
7. **Garantías integrales y sistemáticas:** los principios, preceptos o interpretaciones a que se refiere este artículo se establecen de manera enunciativa y no taxativa, toda vez que también se aplicarán en materia disciplinaria los principios y garantías del debido proceso penal, así mismo, en forma sistemática los preceptos e interpretaciones establecidos en la materia por fuentes de derecho interno e internacional.

Artículo 3. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad a las sanciones de destitución e inhabilidad. Adiciónese dos incisos y un párrafo del siguiente tenor al numeral 1 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 y al numeral 1 del artículo 48 de la Ley 1952 de 2019:

Cuando el investigado sea un servidor público elegido por voto popular, solo procederá la sanción de destitución e inhabilidad general, por los hechos, las omisiones y las situaciones jurídicas previstas en los tratados internacionales, las convenciones y demás instrumentos jurídicos contentivos de las obligaciones



asumidas por el Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción o por violaciones a los derechos humanos; lo anterior, en concordancia con las faltas gravísimas previstas en este código.

En estos casos, las autoridades competentes que realicen el proyecto de decisión sancionatoria la enviarán a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para control jurisdiccional automático e integral de legalidad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su elaboración y agotadas las etapas procesales. Sino se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. La ejecución de las sanciones de destitución e inhabilidad general, de primera o segunda instancia, solo procederá una vez quede en firme la sentencia que se profiera en ejercicio de este control jurisdiccional.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo sin perjuicio de la potestad oficiosa que tiene el juez que realice el control jurisdiccional de suspender al servidor público elegido por voto popular, en forma provisional si los hechos que dieron lugar a la investigación disciplinaria ameritan esta medida cautelar conforme a lo señalado en los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019. La Procuraduría General de la Nación podrá solicitar al juez de conocimiento que se adopte esta medida al momento de remitir el proyecto de decisión sancionatoria.

Artículo 4. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad de la actuación disciplinaria. Adiciónese el artículo 185B al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

Artículo 185B: Control jurisdiccional automático e integral de legalidad de la actuación disciplinaria. Recibido el expediente que contiene el proceso disciplinario en el que se proyectó la sanción de destitución e inhabilidad general a un servidor público elegido por voto popular, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo será de la sala o sección de la cual haga parte ese magistrado.
2. El magistrado ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
3. Vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, el Magistrado Ponente correrá traslado al servidor público de elección popular que fue sancionado, por el término de diez (10) días, para que presente alegatos de conclusión. En el mismo término podrá el Ministerio Público presentar su concepto.



4. Vencido el término para presentar los alegatos de conclusión, el magistrado ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. La sala de la respectiva corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes. Los plazos legales serán de obligatoria observancia por la autoridad judicial con los efectos de perentoriedad de la acción de tutela toda vez que se debaten derechos fundamentales.

El control jurisdiccional automático e integral de legalidad del proyecto de decisión disciplinaria de destitución e inhabilidad de los servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá trámite preferencial respecto de las demás acciones y procesos que conozca la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con excepción de las acciones de tutela.

Las sentencias que se profieran en el marco del control jurisdiccional a que se refiere este artículo tendrán el valor de cosa juzgada material y subsume el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que será improcedente.

La sentencia es susceptible de recurso de apelación, el cual podrá ser interpuesto por la parte interesada, la Procuraduría General de la Nación, demás entidades del Ministerio Público o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En aquellos casos en los que en primera instancia la jurisdicción de lo contencioso administrativo haya absuelto al servidor público y en segunda instancia se condene, esta decisión será susceptible de ser recurrida ante el superior, en garantía del principio de doble conformidad. En el caso del Consejo de Estado, la decisión será de subsección y la sala plena de la sección segunda, conocerá la segunda instancia.

Artículo 5. Vigencia. Esta ley entrará a regir a partir de su publicación, modifica los artículos 38, 44 y 45 de la Ley 734 de 2002, 44, 48 y 49 de la Ley 1952 de 2019 y deroga el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017 y demás disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase



Bogotá, D.C. 6 de enero de 2021
D.P.004

Doctor
ÁLVARO NÁMEN VARGAS
Presidente Consejo de Estado
Ciudad

Asunto: Segundo informe del Procurador General de la Nación sobre las acciones adoptadas en relación con el exhorto contenido en la Sentencia de 15 de noviembre de 2017 con ocasión del caso del exalcalde de Bogotá Gustavo Petro Urrego.

Respetado señor Presidente:

La Procuraduría General de la Nación en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 277-1, se permite hacer entrega del – segundo informe- sobre las acciones que, durante mi período como Procurador General, se adoptaron con ocasión del exhorto proferido por la Sala Plena de dicha Corporación en la Sentencia de 15 de noviembre de 2017¹. Cabe precisar que el primer informe lo presenté ante la Sección Segunda del Consejo de Estado presidida en aquel entonces por el Dr. Gabriel Valbuena.

Este informe se compone de los siguientes aspectos: 1. El contexto de un asunto de especial importancia jurídica que pasa por las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, y el exhorto en 2017, la sentencia en 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CortelDH, y las reformas puntuales que allí se plantean, así como, las decisiones de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado entre tales años. 2. La estrategia que impulsó la Procuraduría en los últimos tres años, con el propósito de lograr una armonización y a una interpretación sistemática. 3. El proyecto de ley que radicará el Procurador General de la Nación y los ajustes institucionales que adelantó la Procuraduría.

1. El contexto de un asunto de especial importancia jurídica

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 15 de noviembre de 2011. Consejero Ponente: César Palomino Cortes. Exp. 110010325000201400360 00 (1131-2014). Actor: Gustavo Petro Urrego. Demandado: Procuraduría General de la Nación. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Auto de 13 de febrero de 2018 Consejero Ponente: César Palomino Cortes. Exp. 110010325000201400360 00 (1131-2014). Actor: Gustavo Petro Urrego. Demandado: Procuraduría General de la Nación.



1.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Consejo de Estado (2017)

Con ocasión de la anulación del acto administrativo a través del cual se sancionó disciplinariamente al señor Gustavo Petro Urrego, de las recomendaciones de la CIDH y de la condena de la CortelDH, la Procuraduría General de la Nación, lideró desde noviembre de 2017 una estrategia para la implementación de acciones institucionales y normativas tendientes a poner en plena vigencia los preceptos normativos del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH, y lograr la adecuada «Promoción, armonización y aplicación del derecho convencional en materia del debido proceso, respecto de procesos disciplinarios contra servidores públicos de elección popular en Colombia»².

Como se recordará el Consejo de Estado dictó el siguiente exhorto:

“SEXTO: EXHORTAR al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la **Procuraduría General de la Nación** para que en un plazo, no superior a dos (2) años, contado a partir de la notificación de esta providencia, implemente las reformas a que haya lugar, dirigidas a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno, con fundamento en las consideraciones emitidas y la ratio decidendi de esta sentencia.” (Resaltado fuera de texto)

Las modificaciones que se solicitaron por el Consejo de Estado tienen que ver con el ejercicio de las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, teniendo en cuenta las restricciones, entre otras, del artículo 23.2 de la CADH, norma que exige que las limitaciones a los derechos políticos, cuando provienen de sanciones, deben ser impuestas por una autoridad judicial y conforme a un procedimiento que garantice los estándares de protección similares a los del derecho penal.

El Consejo de Estado consideró que la PGN cuenta con la competencia para imponer sanciones que restrinjan los derechos políticos de los servidores públicos elegidos popularmente cuando la conducta que origina la sanción es un acto de corrupción. Esa interpretación la hizo el Consejo de Estado al realizar el “control de convencionalidad” respecto del artículo 44, numeral 1, del CDU a la luz del artículo 23.2 de la CADH.

² El derecho convencional comprende entre otros instrumentos la Convención Americana de Derechos Humanos – Ley 16 de 1972, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción – Ley 412 de 1997, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – Decreto 4898 de 2007, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – Ley 74 de 1968.



La PGN con ocasión del exhorto antes mencionado, desarrolla sus funciones con el objetivo de que la regulación legal permita al Estado cumplir con lo ordenado por el Consejo de Estado respecto a las competencias que tiene la entidad para sancionar a los servidores públicos de elección popular. Esto en lo relacionado con la comisión de faltas disciplinarias, como una herramienta eficaz de lucha contra la corrupción como lo indicó la Corte Constitucional en sentencia C-028 de 2006.

1.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos y las reformas legales

El 19 de agosto de 2020 la CortelDH notificó al Estado colombiano la sentencia proferida el 8 de julio de 2020 en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, en la cual declaró al Estado responsable “...por la violación del derecho contenido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego (...).” Y por la violación “...de los derechos reconocidos en los artículos 8.1 y 8.2.d) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar dichos derechos, consagradas en los artículos 1.1 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego (...).”

La sentencia de la CortelDH le ordena al Estado colombiano adecuar en un plazo razonable el ordenamiento jurídico interno, debido a que existen algunas disposiciones que no admiten una interpretación conforme a la CADH. Tales disposiciones se encuentran mencionadas en los numerales 113 a 116 de la sentencia de la CortelDH. Esta Corte señaló un plazo razonable para realizar tales reformas al ordenamiento jurídico, el cual será verificado al cabo de un año de comunicarse la sentencia, es decir, el próximo 19 de agosto de 2021. En esa fecha la CortelDH verificará los avances en cuanto al cumplimiento de la sentencia proferida en el caso *Petro Urrego*.

En el mismo sentido del exhorto proferido por el Consejo de Estado, las modificaciones producto de la sentencia condenatoria proferida por la CortelDH tienen que ver con el ejercicio de las funciones disciplinarias de la PGN teniendo en cuenta las restricciones, entre otras, del artículo 23.2 de la CADH.

En cuanto a los efectos de la sentencia proferida por la CortelDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, cabe señalar lo siguiente:



I) La sentencia no quebranta la institucionalidad nacional. En el numeral 117 se indicó que las interpretaciones de la Corte Constitucional no constituyeron un riesgo para el ejercicio de los derechos políticos. Ello es muy importante ante las 90 sentencias de constitucionalidad que ha proferido dicha Corte sobre las normas de las leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019, Código Disciplinario Único y Código General Disciplinario.

En el numeral 108 la CorteIDH expresó que la decisión del Consejo de Estado que anuló la destitución constituyó un adecuado y oportuno control de Convencionalidad (sentencia de sala plena del 15 de noviembre de 2017).

A su vez, en el numeral 112 destacó que la Constitución Política de Colombia es compatible con la CADH. Por lo tanto, aquella no debe ser reformada.

II) Es un precedente importante en garantías. De acuerdo con el numeral 158, la sentencia no implica la reforma estructural de los procedimientos disciplinarios vigentes. Evidencia de ello es que según los numerales 113, 114, 115 y 116 de la sentencia se requiere modificar 5 artículos en tres leyes: artículos 38.4, 44 y 45 de la Ley 734 de 2002; artículo 60 de la Ley 610 de 2000 y el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017.

Se dispone entonces revisar los tipos de sanciones que impone la PGN y los efectos de las decisiones de las Contralorías.

Un tema importante es el numeral 8 de la parte resolutive de la sentencia que establece un plazo razonable al Estado, evitando de esa forma situaciones de caos jurídico al aceptar un período de transición que permita realizar los ajustes legales.

Como lo ha precisado el Consejo de Estado en sus providencias, pueden ser destituidos o inhabilitados los funcionarios de elección popular por actos de corrupción, en los términos de las Convenciones en esa materia. En ese sentido la PGN como se señalará más adelante profirió la Circular 005 de 1 de septiembre de 2020 para la transición referida.

III) Determina que la PGN en 2013 se equivocó destituyendo al entonces Alcalde de Bogotá D.C., Gustavo Petro. En la sentencia se condena al Estado colombiano para que no repita sanciones indebidas que limiten sus derechos políticos y ordenó indemnizarlo. De ahí las garantías que brinda la PGN desde 2017 para evitar sucesos similares.



1.3. Las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado 2017-2020

En el marco del contexto expuesto, es necesario tener en cuenta los pronunciamientos de constitucionalidad de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado durante el 2017 y el 2020 en cuanto al tema de las restricciones a los derechos políticos de los servidores elegidos por voto popular con ocasión de las sanciones disciplinarias impuestas por la PGN. Sobre este punto las sentencias proferidas por esas altas cortes serán relacionadas a continuación.

1.3.1. Sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional

1.3.1.1. Sentencia C-101 de 2018

Luego de verificar la existencia de cosa juzgada constitucional respecto del inciso 3º del artículo 60 de la Ley 610 de 2000, en lo relativo al cargo de desconocimiento de los artículos 1º, 2º, 40.7 de la Constitución y 23 de la CADH, la Corte resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-651 de 2006, y declaró exequibles el numeral 4º y el párrafo 1º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002 por los cargos de vulneración de los artículos 1º, 2º, 40.7, 93, 94, 179, 197 y 293 de la Constitución y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el inciso 3º del artículo 60 de la Ley 610 de 2000, por los cargos por desconocimiento de los artículos 179, 197 y 293 de la Constitución Política.

1.3.1.2. Sentencia C-086 de 2019

Declaró exequibles los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019 normas referidas a la posibilidad de suspender provisionalmente a los servidores públicos elegidos por voto popular. La Corte señaló que la suspensión provisional en el contexto del Código Disciplinario Único, CDU, y del Código General Disciplinario, CGD, se ajusta a la Constitución Política y no contraría lo señalado en la CADH³.

³ “4.9.4. Por tanto, dado que la competencia para suspender provisionalmente a un servidor público, incluso de elección popular, se funda en la competencia del operador disciplinario para investigar y sancionar disciplinariamente a los servidores públicos, conforme al antedicho precedente, debe concluirse que la norma demandada es compatible con las normas previstas en el artículo 23 de la CADH y en el artículo 40 de la Constitución.

Esta conclusión se refuerza a partir del análisis que se ha hecho de los presupuestos o condiciones objetivas, garantías y controles existentes para la suspensión provisional, con fundamento en las cuales, este tribunal ya declaró la exequibilidad de la norma en comento en las Sentencias C-280 de 1996 y C-450 de 2003, al analizar otros cargos.

Todo esto permite, en síntesis, afirmar que si una restricción a los derechos políticos está constitucionalmente justificada, observa criterios de proporcionalidad y garantiza el debido proceso, se encuentra dentro del margen nacional de apreciación del Estado colombiano, así no figure de manera explícita en la lista de restricciones válidas a los derechos políticos prevista en el artículo 23 convencional.” Corte Constitucional. Sentencia C-086 de 27 de febrero de 2019. Exp. D-12805.



1.3.1.3. Sentencia C-111 de 2019

En esta sentencia se declaró exequible la expresión "*elección*", contenida en los artículos 45, numeral 1, literal a) de la Ley 734 de 2002 y 49, numeral 1, literal a) de la Ley 1952 de 2019, la cual permite destituir a servidores públicos de elección popular. La Corte consideró que el artículo 23 de la CADH, debe leerse junto con el artículo 8, que establece las garantías judiciales mínimas que se le debe respetar a todas las personas en cualquier proceso judicial y que existe un recurso judicial efectivo en los términos del artículo 25 de la CADH como la nulidad y restablecimiento del derecho y excepcionalmente la acción de tutela en contra de las decisiones que imponen sanciones disciplinarias.

1.3.2. Sentencias del Consejo de Estado

1.3.2.1. Consejo de Estado. Sección Segunda – Subsección “A”. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Expediente Radicado: 110010325000201200276 00 (1016-2012). Actor: Luis Alberto Gil Castillo. Demandado: Nación-Procuraduría General de la Nación.

En la sentencia referida la Sección Segunda del Consejo de Estado señaló:

*“Dicho lo anterior, es de vital importancia señalar que la sentencia del 15 de noviembre de 2017, proferida por esta Corporación, fue clara en el sentido de indicar **que esta no implicaba en modo alguno despojar de competencia al órgano de control**. En primer lugar, en virtud de los efectos inter partes de la decisión, pero además porque se exhortó «[...] al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación, para que en un término razonable, de dos (2) años, procedan a responder ante dicho Sistema, a evaluar y a adoptar las medidas que fueren pertinentes, en orden a armonizar el derecho interno con el convencional y a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos [...]».*

*Así las cosas, aunque eventualmente y de acuerdo a la regulación que se expida en cumplimiento de dicha orden llegare a cobrar gran importancia la identificación de aquellas conductas constitutivas de actos de corrupción, lo cierto **del caso es que hoy en día**, en punto a definir la*



competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular, este órgano de control no ha visto modificadas las atribuciones que le asisten en la materia.

*Por el contrario, a raíz de los mencionados efectos y del plazo concedido, el Consejo de Estado concluyó que, mientras que se adoptan los ajustes en el ordenamiento interno, **la competencia de la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar servidores públicos de elección popular se mantiene incólume.***” (Resaltado fuera de texto)

Vale la pena señalar que esta regla jurisprudencial ha sido reiterada por el Consejo de Estado en las sentencias que se relacionan a continuación.

1.3.2.2. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección A. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Radicado: 110010325000201200276 00 (1016-2012) Actor: Carlos Alberto Ballesteros Barón. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

1.3.2.3. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 15 de noviembre de 2018. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Radicación: 630012333000201400049-01. Demandante: Juan Carlos Giraldo Romero. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

1.3.2.4. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “A”. Consejero ponente: Dr. Gabriel Valbuena Hernández. Sentencia de 17 de octubre de 2018. Exp. 11001032500020120031900(1281-12). Actor: Santos Eduardo Suárez Montaña. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

1.3.2.5. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda - Subsección A. Sentencia de 7 de noviembre de 2018. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Exp. 15001233300020140021701 (3882-2017). Demandante: Jaime Armando Gómez Buitrago. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

1.3.2.6. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 31 de julio de 2018. Consejero ponente: Dr. Hernando



Sánchez Sánchez. Exp. 44001234000020180006201. Demandante: Fabio David Velásquez Rivadenería. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

1.3.2.7. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección A. Sentencia de 4 de abril de 2019. Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Exp. 11001032500020120056000212812. Demandante: Samuel Moreno Rojas. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

1.3.2.8. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 23 de julio de 2020. Consejero ponente: William Hernández Gómez. Exp. 11001032500020170007300. Demandante: Samuel Moreno Rojas. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

1.3.2.9. De otra parte, el 9 de diciembre de 2020, la Sala de Consulta y Servicio Civil con ponencia del Dr. Óscar Darío Amaya Navas, al resolver un conflicto de competencias para adelantar un proceso administrativo sancionatorio de un Senador de la República, entre la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República, definió que la competencia “...*para investigar y sancionar disciplinariamente a los congresistas debe entenderse radicada en cabeza del procurador general de la Nación, y no en otra dependencia de la entidad*”⁴.

La Sala en la parte resolutive exhorta al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que den cumplimiento a lo ordenado por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia del 15 de noviembre de 2017 y la sentencia de la CortelDH del 8 de julio de 2020.

2. Estrategia de la PGN 2017-2020 tendiente a la armonización y a una interpretación sistemática

Los objetivos de la estrategia planteada por la PGN desde 2017, como se tuvo oportunidad de informarle a los honorables magistrados del Consejo de Estado en el primer informe, fueron los siguientes: **a.)** Reafirmar la adecuada aplicación del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) y la aplicación de los artículos 8.º y 9.º *ibídem*, en los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular. **b.)** Ratificar, conforme a precedentes de las Altas Cortes de Justicia, que son válidas las competencias de este organismo de control de naturaleza constitucional y autónoma como lo es la

⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 9 de diciembre de 2020. Exp. 11001030600020200023500.



Procuraduría General de la Nación. **c.)** Reafirmar que en Colombia hay un sistema nacional de garantías armonizado con el derecho convencional, con la revisión posterior de las decisiones sancionatorias de este organismo de control disciplinario en la rama judicial. **d.)** Promover la aplicación del derecho convencional como instrumento relevante de la justicia y de la democracia constitucional en diversas expresiones: la protección de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y el soborno, así como el respeto por los derechos civiles y políticos. **e.)** Al conocerse la sentencia de la CorteIDH impulsar las reformas normativas que determinó ese organismo al condenar a Colombia.

Se siguió el proceso de construcción de institucionalidad desde los estándares principales de protección convencional, respecto del ejercicio de la potestad disciplinaria de los Estados frente a los servidores públicos, para lo cual se han divulgado los pronunciamientos más relevantes de la CorteIDH y de la jurisprudencia nacional. La Procuraduría considera que, por las características del sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia, es un falso dilema sostener que existe tensión entre el respeto del derecho constitucional y convencional al debido proceso y la efectividad de la lucha contra la corrupción, los cuales son plenamente compatibles y ello se evidencia en el proyecto de ley que se elaboró por la PGN y al cual se hará referencia más adelante.

En este informe final de mi gestión como Procurador General se presentarán los hitos cronológicos que permiten evidenciar los avances de la estrategia esbozada y dentro de la misma, las medidas implementadas por la Procuraduría General para atender lo dispuesto por el Consejo de Estado, así mismo la referencia al marco constitucional, legal y jurisprudencial que resulta aplicable para consolidar el sistema de responsabilidad disciplinaria ya referido.

Dichas medidas y acciones pueden clasificarse de la siguiente manera:

- i. De prevención
- ii. De colaboración interinstitucional
- iii. De defensa judicial
- iv. De ajustes internos en la PGN
- v. De reformas normativas

En este contexto, desde una perspectiva cronológica pueden evidenciarse los que se denominaron en el primer informe, “treinta y dos (32) momentos estratégicos” que se han llevado a cabo en el fortalecimiento del ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de la PGN, así:

2.1. Medidas de prevención



Estas acciones se han ejecutado con la finalidad de optimizar el respeto de los estándares del debido proceso en materia disciplinaria conforme al cumplimiento de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción que fueron ratificados por Colombia⁵.

2.1.1. Investigaciones en Convencionalidad y responsabilidad disciplinaria

En febrero de 2018 inició la investigación jurídica y académica titulada “*Derecho convencional y potestad disciplinaria. Instrumentos efectivos contra la corrupción en Colombia*”. La cual culminó con la publicación de la obra en abril de 2019. Los estudios que la componen son:

- a. La potestad sancionatoria no penal del Estado contra funcionarios públicos, a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Autora: Silvia Serrano Guzmán.
- b. Facultades sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación de Colombia y obligaciones interamericanas de derechos humanos. Autor: Diego García-Sayán.
- c. La potestad disciplinaria en el Estado social de derecho. Un nuevo enfoque protector de derechos humanos. Autor: Gustavo A. Castro Capera.
- d. Los derechos políticos y las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación de Colombia: subsidiariedad y deferencia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Autor: Jorge Roa Roa.
- e. Sistema de Responsabilidad Disciplinaria en Colombia. El falso dilema de la tensión entre el respeto del derecho constitucional y convencional al debido proceso y la efectividad de la lucha contra la corrupción. Autores: Iván Darío Gómez Lee y Franky Urrego Ortiz.

El estudio realizado por la PGN sobre Convencionalidad demostró el alto estándar de garantías en la jurisprudencia del Consejo de Estado (43 sentencias analizadas incluyendo la sentencia de unificación de 9 de agosto de 2006 a favor de Piedad Córdoba). Precedentes a los cuales se suma la decisión de la Sección Segunda del

⁵ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 31 de octubre del 2003, en Nueva York, y aprobada en Colombia por la Ley 970 del 2005 la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-172 del 2006 y la Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996, aprobada en Colombia por la Ley 412 de 1997, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-397 de 1998, que deben ser interpretadas de forma sistemática.



23 de julio de 2020 que confirmó la destitución del exalcalde Samuel Moreno por corrupción y en la cual el Consejo de Estado ratificó la tesis expuesta desde 2017, según la cual la Procuraduría es competente para imponer sanciones a servidores públicos de elección popular por actos constitutivos de corrupción. Aspecto que fue mencionado en el numeral 1 del presente informe.

En razón de la prolífica producción jurisprudencial tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado que ratifica la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar a servidores públicos de elección popular por actos constitutivos de corrupción, el Procurador General dispuso que se publicara el libro “*Sistema de Responsabilidad Disciplinaria en Colombia*”, que corresponde a la tercera actualización del artículo que hace parte de la obra “*Derecho convencional y potestad disciplinaria. Instrumentos efectivos contra la corrupción en Colombia*”. Publicación que se divulgó el 5 de septiembre de 2019 en el marco del XXV Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En esa obra se plantearon, entre otras, las siguientes conclusiones:

“5.1. Como se analizó en este estudio, Colombia estructuró, a partir de la Constitución de 1991, un sistema de responsabilidad disciplinaria garantista, del cual deviene una actuación dual que asegura el control jurisdiccional de las decisiones sancionatorias que profieren órganos de control autónomos de creación constitucional. Así, el SRD en la dimensión normativa de la Carta Política se ajusta a los estándares del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

(...)

5.3. El sistema se refuerza con los aportes del Consejo de Estado, que en su labor efectúa un control de los actos administrativos disciplinarios sancionatorios, que no está limitado a la legalidad de la decisión, sino que comprende el estudio de los derechos constitucionales comprometidos en cada caso particular. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2000-00281-01, 2011).”

5.4. Sobre esta última regla se edifica, en la actualidad, el control pleno e integral que dentro de la actuación disciplinaria aplica la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esa modalidad de control, instituido vía jurisprudencia por el Consejo de Estado, incluye la posibilidad del decreto de medidas cautelares antes de la decisión definitiva que adopta la autoridad judicial, así mismo el decreto de pruebas y revisar la sanción disciplinaria para modificarla o anularla.

(...)



5.7. Una interpretación sistemática del artículo 23.2 de la CADH y de la Constitución Política, en el marco del bloque de constitucionalidad, admite que una autoridad no judicial pueda restringir derechos políticos siempre y cuando se observe el estándar internacional del derecho fundamental al debido proceso.”

A partir del análisis precedente es imperioso someter al escrutinio del Congreso la necesidad de reformar algunas disposiciones para afianzar la armonización del ejercicio de las competencias disciplinarias de la Procuraduría respecto de servidores públicos de elección popular a la luz del artículo 23.2 de la CADH y de la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Ley 412 de 1997, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por la Ley 970 de 2005.

2.1.2. Seminario internacional. La efectividad de las autoridades del sistema de responsabilidad disciplinaria. Debido proceso, convencionalidad y lucha contra la corrupción

El 13 julio de 2018 a instancia de la Procuraduría General de la Nación se llevó a cabo el Seminario Internacional denominado *“La efectividad de las autoridades del sistema de responsabilidad disciplinaria. Debido proceso, convencionalidad y lucha contra la corrupción”*.

En el marco del seminario se presentaron a las autoridades del Sistema de Responsabilidad Disciplinaria de todos los niveles (personeros, funcionarios de las oficinas de control interno disciplinarios, empleados de la Rama Judicial y de la Procuraduría General), los avances de la investigación académica que adelantó la PGN, en la cual se discutieron las alternativas para hacer más efectiva la función disciplinaria en el grave contexto que enfrenta Colombia de combatir la corrupción, la criminalidad y la defensa de los derechos humanos.

El evento académico contó con la participación de representantes del Consejo de Estado, el Ministerio de Justicia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –en adelante ANDJE-, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Academia y expertos en la temática. También contó con la participación de congresistas, en particular se destaca la presencia del ponente del Código General Disciplinario, Representante a la Cámara Carlos Eduard Osorio, por lo cual puede afirmarse que el seminario reunió a toda la institucionalidad del Sistema de Responsabilidad Disciplinaria, lo que está justificado en la relevancia que para el país implica esta función de control como herramienta de lucha contra las prácticas lesivas de la moralidad administrativa.



2.1.3. Seminario internacional. Lucha contra la corrupción en Colombia y el mundo: Desafíos para las competencias sancionatorias

El 17 de septiembre de 2020 se llevó a cabo el seminario “*Lucha contra la corrupción en Colombia y el mundo: Desafíos para las competencias sancionatorias*” el cual tuvo por objeto propiciar una conversación propositiva en torno a instrumentos e interpretaciones para una aplicación integral de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en procesos disciplinarios y de responsabilidad fiscal a nivel nacional e internacional y su cumplimiento en casos actuales y futuros, así como las perspectivas de reforma sobre la materia en Colombia.

El seminario contó con la participación de importantes juristas empezando por el Procurador General de la Nación, Dr. Fernando Carrillo Flórez, la Ministra de Relaciones Exteriores, Dra. Claudia Blum Capurro, el Vicecontralor General de la República, Dr. Julián Mauricio Ruiz Rodríguez, el presidente del Consejo de Estado, Dr. Álvaro Namén Vargas, el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, Dr. Iván Darío Gómez Lee, la Directora del programa de Estado de derecho de la fundación Konrad Adenauer, Dra. Marie-Christine Fuchs, el director de la Corporación Excelencia en la Justicia, Dr. Hernando Herrera Mercado, el titular de Cátedra de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Dr. Roberto Saba, el presidente de la Comisión Primera del Senado de la República, Miguel Ángel Pinto, el Procurador Delegado para la Sala Disciplinaria, Dr. Jorge Enrique Sanjuan, Dr. Manuel José Cepeda, exmagistrado de la Corte Constitucional, el relator especial de Naciones Unidas sobre independencia de magistrados y abogados, Dr. Diego García-Sayán, el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Dr. Camilo Gómez, entre otros.

2.1.4. Programa de promoción de Derechos Humanos y lucha contra la corrupción desde San José de Costa Rica

En el primer informe que se presentó se mencionó que la Procuraduría promovería un programa con la CortelDH y con la CIDH desde San José de Costa Rica cuyo objetivo fuese consolidar las democracias en el continente, asegurar el respeto por los derechos humanos y combatir la corrupción; flagelo, que dicho sea de paso, es un incentivo para debilitar el sistema democrático con graves violaciones a los derechos civiles y políticos.



En ese contexto se promovió el diálogo entre las autoridades de Colombia, la Corte, organizaciones sociales y la academia que tienen sede en Costa Rica, para promover la lucha contra la corrupción bajo el imperativo de protección de los derechos humanos.

El señor Procurador General de la Nación realizó dos visitas a San José de Costa Rica para promover la convencionalidad en las acciones institucionales de la Procuraduría General de la Nación.

En desarrollo de lo anterior se suscribió un convenio marco de cooperación y colaboración con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos cuya vigencia se extiende hasta el 31 de julio de 2024, el cual tiene por objeto “... establecer un marco de trabajo que permita la colaboración en campos de común interés, el cual se desarrollará previo el cumplimiento de los requisitos jurídicos de cada parte y de acuerdo con la disponibilidad de cada una de ellas.” A su vez, se prevé en el objeto que el acuerdo “... buscará establecer las bases de cooperación recíproca para la promoción y realización de estudios, cursos, investigaciones científicas y actividades de interés mutuo, asegurando el máximo aprovechamiento del recurso humano, de la infraestructura y del equipo con que cuenta cada una de las instituciones.”

Así mismo, en el marco del programa de maestría en derecho público de la Universidad Libre sede Norte de Santander, en diciembre de 2020, el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa realizó una exposición sobre el tema de la convencionalidad a partir de las sentencias proferidas por el Consejo de Estado y la CortelDH a las cuales se hizo referencia en el numeral 1 del presente informe.

A su vez, en el 2021 se tiene previsto realizar unas jornadas de promoción y capacitación con algunas universidades, a partir de lo señalado en la sentencia del Consejo de Estado y de la sentencia proferida por la CortelDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia.

2.2. Medidas de colaboración interinstitucional

En consideración a que el acatamiento del exhorto del Consejo de Estado y de la condena impuesta por la CortelDH no depende exclusivamente de un ente estatal, sino que se requiere la intervención de las diferentes ramas del poder público, en especial del Congreso de la República quien ostenta la potestad constitucional de configuración legislativa, y de los órganos de control, fue imperioso integrar mesas de trabajo técnicas (MTT), así:



2.2.1. Mesa de trabajo técnica con la ANDJE (Rama Ejecutiva) e intervención en sus Consejos Directivos

Desde octubre de 2017 se inició un diálogo interinstitucional con el fin de analizar el diseño e implementación de medidas a corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta además el cambio de Gobierno que inició el 7 de agosto de 2018.

En esta línea de actuación la Procuraduría realizó las siguientes actividades:

- a. Participó en los Consejos Directivos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ANDJE, de 15 de diciembre de 2017, 5 de marzo y 10 de julio de 2018, en los que se sometió a consideración y se discutieron las estrategias de la Nación en relación con las problemáticas que plantea el informe de recomendaciones y la sentencia del Consejo de Estado en el caso Petro.
- b. Suministró toda la información que la ANDJE ha requerido, a través de la Dirección de Defensa Jurídica Internacional, para la construcción de las solicitudes de prórrogas.
- c. Se llevó a cabo una MTT el 18 de mayo de 2018. En este encuentro se acordó un plan de acción que fue cumplido a cabalidad.
- d. De igual manera, durante el 2019 se llevaron a cabo múltiples MTT con el fin de apoyar a la ANDJE en la construcción de los documentos de defensa en el litigio internacional que cursó ante la CortelDH, promovido por el ciudadano Gustavo Petro.
- e. Durante el 2020, especialmente después de la notificación de la sentencia de 8 de julio de 2020 proferida por la CortelDH se realizaron varias mesas de trabajo con la ANDJE con la finalidad de preparar un proyecto de ley para realizar los ajustes solicitados por la Corte antes mencionada y a su vez, dar cumplimiento al exhorto del Consejo de Estado contenido en la sentencia proferida el 15 de noviembre de 2017.

2.2.2. Reuniones informativas con la Sección Segunda del Consejo de Estado

El 27 de junio de 2018 el Presidente de la Sección Segunda del Consejo de Estado, la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, la Oficina Asesora Jurídica de la PGN y la Dirección de Defensa Jurídica Internacional de la ANDJE se reunieron con el fin de compartir algunas reflexiones sobre las estrategias para atender la recomendación N° 7 de la CIDH, la cual hace referencia a: *“7. Adoptar las medidas necesarias para asegurar que las acciones judiciales de nulidad y*



restablecimiento del derecho sean resueltas en un plazo razonable, incluyendo aquellas de competencia directa del Consejo de Estado.”

Como resultado de la reunión se exploraron diferentes alternativas para avanzar en la atención de la problemática de la congestión judicial respecto de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, en los cuales se discute la validez de sanciones disciplinarias contra servidores públicos de elección popular.

Para ese fin se construyó un inventario de procesos para identificar en cuáles de ellos: i) es jurídicamente viable presentar oferta de revocatoria directa (conciliación) y evitar de esa manera una decisión judicial adversa, ii) solicitar el trámite preferencial o iii) solicitar la prelación de fallo cuando se encuentran pendientes de decisión definitiva.

Lo anterior sin perjuicio de otras acciones de descongestión macro en las que es indispensable la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Superior de la Judicatura. Sobre este aspecto ya se llevó a cabo la primera reunión con el presidente de la Sala Administrativa de dicha Corporación y se libraron las respectivas comunicaciones.

Finalmente, el 21 de marzo de 2019 se llevó a cabo una reunión con el Presidente de la Sección Segunda del Consejo de Estado y los magistrados que conforman esa Sala, a la cual asistió el Procurador General de la Nación, el Viceprocurador General de la Nación y el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa. En esa sesión de trabajo se hizo entrega del primer informe alusivo a la convencionalidad y las recomendaciones que para esa fecha había formulado la CIDH.

2.2.3. Participación en el Encuentro Nacional ¡Somos Sección Segunda! y en los conversatorios Justicia Abierta: Diálogos con la Comunidad

El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa fue invitado por la Sección Segunda del Consejo de Estado a participar como panelista en los encuentros que se llevaron a cabo en varias ciudades del país, en relación con el Control Judicial Integral frente a los procesos disciplinarios que adelanta la Procuraduría contra funcionarios de elección popular de cara a lo que ha venido señalando el Consejo de Estado y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; importante espacio de diálogo donde la Procuraduría fue oída y los consejeros, magistrados de tribunal, jueces y abogados litigantes deliberaron sobre esta temática.



2.2.4. *Amicus curiae* y participación de la Procuraduría en el proceso ante la CortelDH

La Procuraduría presentó el 21 de febrero de 2020 un escrito de *amicus curiae* en el proceso del señor Gustavo Petro Urrego vs. Colombia ante la CortelDH, previo acompañamiento de la entidad al Estado colombiano a la audiencia pública realizada por la CortelDH el 6 de febrero de 2020 en la cual se escucharon los alegatos y observaciones finales orales de las partes y de la Comisión, respectivamente.

En el escrito de *amicus curiae* la Procuraduría señaló que su objetivo principal era brindar una colaboración institucional encaminada a demostrar la armonización de la convencionalidad con las normas que desarrollan las competencias internas en Colombia para aplicar el régimen sancionatorio, en especial el disciplinario. Para cumplir con ese objetivo la Procuraduría aportó dos estudios: i) la responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad; y ii) estudio de armonización normativa entre la convencionalidad con el derecho interno colombiano: Constitución Política y los códigos de 2002 y 2019.

La tesis central del *amicus curiae* y los dos estudios es que en Colombia la convencionalidad es fuente formal y material en la protección de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular que son sancionados por la Procuraduría. Adicionalmente, todos los servidores públicos cuentan con un sistema jurídico armonizado con las garantías del derecho penal y la Convención, en especial, el debido proceso.

Entre las conclusiones de los estudios que se adjuntaron vale la pena señalar las siguientes:

Estudio 1. La responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad.

“9.1. Colombia estructuró, a partir de la Constitución de 1991, un sistema de responsabilidad disciplinaria garantista bajo el debido proceso, según el derecho penal, del cual deviene una actuación dual que asegura el control jurisdiccional de las decisiones sancionatorias que profieren órganos de control autónomos de creación constitucional. Así, el SRD, en la dimensión normativa de la Carta Política, se ajusta a los estándares del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que las autoridades disciplinarias y judiciales aplican las garantías del derecho penal.

(...)



9.4. *Se evidencia la compatibilidad entre el derecho convencional y el srd en Colombia, así una interpretación sistemática del artículo 23.2 de la cadh y de la Constitución Política, en el marco del bloque de constitucionalidad, admite que una autoridad no judicial pueda restringir derechos políticos, siempre y cuando se observe el estándar internacional del derecho fundamental al debido proceso en el estándar del derecho penal.*

9.5. *La compatibilidad del srd con los estándares internacionales del debido proceso y de protección de los derechos humanos se hace también manifiesta con la posibilidad que tienen los sujetos disciplinables, en la fase administrativa o en la judicial de la actuación disciplinaria, de invocar la excepción de inconstitucionalidad (art. 4 c.p.) o acudir a la acción de tutela (art. 86 c.p.), de manera que puedan obtener protección constitucional en la fase administrativa de la actuación disciplinaria.*

(...)

9.8. *La Procuraduría General de la Nación se une a las voces de las demás autoridades disciplinarias, que son conscientes de que en el Estado social de derecho es legítima aquella decisión que respete no solo los mandatos legales sino que, por sobre todo, se ajuste a lo dispuesto en la Carta Política y a todos los instrumentos internacionales ratificados por Colombia en materia de derechos humanos y lucha contra la corrupción, que genéricamente se denomina derecho convencional; en otros términos, una decisión disciplinaria fundamentada en la observancia plena de los derechos fundamentales de las personas que son sujetos de investigación.”*

(...)

9.10. *Los ordenamientos nacional e internacional, en sus respectivas dimensiones, se pueden armonizar. En la perspectiva que se estudió, la legitimidad y armonización del srd con la Convencionalidad radica, precisamente, en un diseño constitucional de autonomía, de frenos, contrapesos y equilibrios institucionales que hacen posible en el srd en Colombia, la efectiva aplicación de las garantías del debido proceso, como lo impone el derecho penal, en el sistema de responsabilidad disciplinaria —tanto en la fase administrativa como en la de control judicial—.”*

Estudio 2. La responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad.

“2. Es notorio, de acuerdo con este estudio, que en el sistema de responsabilidad disciplinaria colombiano tienen injerencia directa la Convención Americana sobre



Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Interamericana contra la corrupción en su calidad de tratados internacionales ratificados por Colombia, los cuales la Corte Constitucional incorporó a nuestro ordenamiento jurídico y cuya observancia es forzosa en la aplicación de las fuentes legales analizadas y en el curso de la actuación disciplinaria en la fase administrativa y judicial.

(...)

6. El objetivo de la investigación se cumplió en tanto y en cuanto se demostró la validez de la interpretación expuesta del artículo 23.2; la de los derechos a los que aluden los artículos 8.º y 9.º de la Convención —garantías judiciales y el principio de legalidad—; el derecho a la protección judicial y el principio de igualdad y no discriminación, y su carácter transversal; las sanciones aplicables y su impacto en los derechos políticos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Interpretaciones que son válidas a la luz del derecho interno y de la Convencionalidad con el fin de asegurar su aplicación efectiva.

7. Las normas que fueron objeto de este estudio, reafirman la tesis de una interpretación compatible de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con las normas constitucionales y legales que facultan a la Procuraduría General de la Nación para sancionar a servidores públicos elegidos popularmente.”

2.3. Actividades de defensa judicial

2.3.1. Reunión con los representantes del ciudadano Gustavo Petro

Se tenía previsto antes del 20 de agosto de 2018, la realización de una nueva reunión – la primera se llevó a cabo el 5 de abril de 2018- con las ONG (Asociación MINGA y Colectivo José Alvear Restrepo) quienes representan al ciudadano Gustavo Petro para informar sobre el estado de avance de las medidas implementadas por la Procuraduría para defensa y protección de los derechos políticos en las competencias disciplinarias.

El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa envió un mensaje al Dr. Carlos Rodríguez quien lidera la representación del exalcalde para invitarlo a una mesa de trabajo a partir de la segunda semana del mes de agosto y compartir el estado de las medidas orientadas a garantizar la no repetición en este caso.

Aunado a esto, se ha dispuesto la intervención judicial prioritaria en los procesos que contra la Contraloría de Bogotá ha iniciado el exalcalde Mayor, de manera que se cuente con garantías procesales en dichas actuaciones.



La Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa intervino en el proceso de pérdida de investidura del exalcalde y actual Senador Gustavo Petro identificado con el número de radicado 11001-03-15-000-2019-00970-00. En aquella oportunidad la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa sostuvo que no se configuraba la causal de pérdida de investidura alegada por el demandante como consecuencia de los fallos con responsabilidad fiscal proferidos por la Contraloría Distrital de Bogotá. Esta posición fue acogida por el Consejo de Estado y se negó la pérdida de investidura.

2.4. Ajustes al interior de la Procuraduría

Para fortalecer las garantías del debido proceso en las actuaciones disciplinarias que se adelantan por la Procuraduría, particularmente en contra de los funcionarios de elección popular, se adoptaron varias medidas. Específicamente la expedición de la Directiva 08 de junio 21 de 2018 y de la Circular 005 de 1 de septiembre de 2020.

2.4.1. Directiva 08 de 2018. Respuesta a las recomendaciones de la CIDH y al exhorto del Consejo de Estado

Mediante este acto administrativo expedido por el Procurador General se fijaron directrices institucionales de seguimiento y control para asegurar las garantías que contempla el sistema de responsabilidad disciplinaria en las actuaciones contra servidores públicos de elección popular.

Entre ellas, el Procurador General dio instrucciones para: *i)* el cumplimiento estricto de los términos de la actuación disciplinaria *ii)* el monitoreo de la gestión de las Salas Territoriales Disciplinarias, *iii)* la precisión de los lineamientos para la intervención judicial referida a procesos relacionados con sanciones contra funcionarios de elección popular y *iv)* la expedición de políticas de prevención del daño antijurídico, de defensa judicial y mecanismos de arreglo directo en este tipo de conflictos.

A continuación se hace alusión a algunas de las directrices formuladas en la Directiva 08 de 2018.

Registro de Investigaciones Disciplinarias de Transcendencia Nacional

Mediante la Directiva 08 de 2018 se incluyó en el registro de investigaciones disciplinarias de trascendencia nacional todos los procesos contra servidores públicos de elección popular.



El propósito de este registro es hacer un mejor seguimiento y control a dichas actuaciones para asegurar el cumplimiento de los estándares de convencionalidad.

Procedencia de la revocatoria directa especial

La Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios analiza las solicitudes de revocatoria en relación con fallos sancionatorios de funcionarios de elección popular, para establecer si dichas decisiones estuvieron apegadas al debido proceso.

Lo anterior constituye una garantía adicional en el trámite de las actuaciones disciplinarias, especialmente en aquellas que se adelantaron en única instancia.

Conciliación prejudicial administrativa y ofertas de revocatoria directa en los procesos judiciales en curso

Los Procuradores Judiciales Administrativos (204 funcionarios que ejercen competencias en todo el país) fueron instruidos para propiciar escenarios de conciliación de los procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en relación con actos administrativos que imponen sanciones de destitución de funcionarios de elección popular.

Estas conciliaciones se desarrollan cuando existan violaciones al debido proceso, como mecanismo de terminación anticipada de un proceso judicial.

Una vez proferido el fallo disciplinario y si el mismo es demandado en sede judicial, en la etapa de conciliación prejudicial que prevé el ordenamiento jurídico nacional, el respectivo Procurador Judicial para Asuntos Administrativos (funcionario de carrera elegido por concurso de méritos), realizará una revisión cuidadosa de la decisión disciplinaria sancionatoria, para efectos de propender por un acuerdo que consiste en la revocatoria de la sanción disciplinaria.

Adicionalmente, conforme a lo ordenado en la Directiva 08 de 2018 el Comité de Conciliación de la Procuraduría formulará una política general para la aplicación de la oferta de revocatoria directa (art. 93 Ley 1437 de 2011) en los casos en que sea procedente.

Garantías judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

Se han impartido directrices a las Procuradurías Judiciales Administrativas que actúan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y a las Delegadas ante el Consejo de Estado con el fin de que realicen un seguimiento especial en cuanto



a la garantía de decisiones en un plazo razonable en los procesos judiciales que se adelantan ante esa jurisdicción (con ocasión de las demandas que los sancionados disciplinariamente presentan contra los actos administrativos sancionatorios de la Procuraduría y demás entidades que gozan de dicha competencia). En el mismo sentido se han instruido los 204 Procuradores Judiciales Administrativos del país para lo propio en los Tribunales Administrativos, decisiones en un plazo razonable.

Esta misma garantía se dispuso para los procesos en los que se discute la validez de los fallos con responsabilidad fiscal que producen las Contralorías Territoriales y la Contraloría General de la República.

2.4.2. Memorando Institucional No. 7 de 25 de septiembre de 2020

La Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa suscribió el Memorando Institucional No. 7 de 25 de septiembre de 2020 y dirigido a: “Procuradores Delegados ante El Consejo De Estado, Procuradores Judiciales Administrativos, Autoridades, Apoderados y Sujetos en los Procesos Disciplinarios”, mediante el cual se establecieron lineamientos institucionales encaminados a la armonización del derecho convencional con el ordenamiento jurídico interno, en instancias de intervención judicial de las actuaciones de los agentes del ministerio público en aquellos procesos en los cuales se han demandado los actos administrativos sancionatorios expedidos por la Procuraduría en contra de servidores públicos de elección popular.

2.4.3. Circular 005 de 2020. Respuesta a la sentencia de la CortelDH y la decisión de adoptar reformas normativas

Fijación de parámetros para adelantar los procesos disciplinarios

En la parte resolutive de la Circular 005 de 2020, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva, se indicó que los servidores de la Procuraduría General de la Nación con funciones disciplinarias continúan adelantando el proceso disciplinario contra servidores públicos de elección así:

“1.1 Cuando se trate de posibles faltas gravísimas que impliquen destitución e inhabilidad general, siempre y cuando: i) estas conductas tengan relación con hechos o asuntos constitutivos de corrupción en aplicación de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción vigentes señalados en la parte motiva de esta circular o ii) se encuadre la conducta objetivamente en una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, previa denuncia o traslado a las autoridades penales para actuar en el ámbito de sus competencias.



1.2 En los restantes procesos que no correspondan a las conductas antes descritas, podrán imponerse sanciones distintas a la destitución e inhabilidad general, mientras se realizan los ajustes normativos que ordenó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 8 de julio de 2020.

PARÁGRAFO. *En todos los casos el operador disciplinario deberá garantizar la observancia del debido proceso y los derechos de contradicción y defensa.”*

2.5. Iniciativas de reformas normativas

2.5.1. Reformas legales y Código General Disciplinario

La Procuraduría venía estudiando la viabilidad de someter al Congreso un proyecto de ley. Toda vez que fue aprobado el Código General Disciplinario, Ley 1952 del 28 de enero de 2019 esta ley avanzó significativamente en las reformas normativas esperadas. Una iniciativa de ese orden debería ser producto de un consenso entre el ejecutivo y los sectores políticos, este es un asunto que se ha venido evaluando y trabajando con la ANDJE para presentar un proyecto de ley al Congreso de la República que permita dar cumplimiento al exhorto del Consejo de Estado y a la condena impuesta por la CorteIDH.

La Procuraduría entiende que existe un plazo de dos años fijado por el Consejo de Estado para avanzar en la implementación de medidas tendientes a mejorar las prácticas de las autoridades del Sistema de Responsabilidad Disciplinaria, lo cual resulta compatible con lo recomendado por la CIDH, por lo que al tratarse de medidas complejas y estructurales estas exigen una planificación y un prudente diseño antes de su implementación. Sumado a ello la condena impuesta por la CorteIDH que ordena realizar ajustes normativos internos.

El Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, establece la doble instancia para los procesos disciplinarios contra: *i)* el vicepresidente de la república, *ii)* los ministros del despacho, *iii)* los congresistas, *iv)* el contralor general de la república, *v)* el defensor del pueblo, *vi)* el gerente del Banco de la República y demás miembros de la Junta Directiva, *vii)* el alcalde mayor de Bogotá, D. C., *viii)* los magistrados del Consejo Nacional Electoral, *ix)* el auditor general de la república, *x)* el registrador nacional del estado civil, *xi)* el contador general, *xii)* los generales de la república y oficiales de rango equivalente, *xiii)* el personero y el contralor de Bogotá, D. C., *xiv)* los directores de departamentos administrativos del orden nacional y del distrito capital, *xv)* los miembros de la Autoridad Nacional de Televisión y demás servidores públicos del orden nacional de igual o superior categoría, por hechos cometidos en ejercicio de sus funciones, *xvi)* el viceprocurador, *xvii)* los procuradores delegados, *xviii)* los procuradores auxiliares, *xix)* el secretario general de la Procuraduría



General de la Nación, así como xx) el veedor, *xxi)* el director del Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), *xxii)* el director nacional de Investigaciones Especiales, y *xxiii)* el secretario privado.

La primera instancia estará a cargo de la Sala Disciplinaria y la segunda será el Procurador General de la Nación, con lo cual se garantiza que el recurso interpuesto contra la sanción disciplinaria pueda ser resuelto por una autoridad diferente a la que profirió el acto administrativo.

Adicionalmente, dicha normativa: *i)* reconoce la dignidad humana como eje de la actuación disciplinaria y reconoce expresamente la aplicabilidad de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia dentro de un principio de integración normativa lo cual reafirma para las autoridades disciplinarias la aplicación de los principios y estándares del derecho convencional; *ii)* prevé una guía en los derechos, deberes y facultades de quienes adelanten procesos disciplinarios; *iii)* establece nuevos términos de tiempo guiados por la eficiencia de las etapas de investigación; *iv)* en cuanto a etapas dispone que el inicio del proceso se realizará de manera escrita hasta el pliego de cargos y finalizará mediante audiencia pública; así mismo, *v)* se precisa en relación la ilicitud sustancial que hay afectación al deber funcional cuando se contraríen los principios de la función pública, contribución que facilita aplicar los conceptos de corrupción al momento de sancionar; *vi)* establece la obligación de la autoridad disciplinaria de realizar una investigación integral, esto es, indagar no solo por la responsabilidad disciplinaria del investigado sino por aquellas circunstancias que los eximan de la misma; *vii)* desarrolla la regla de gratuidad conforme a la cual ninguna actuación procesal puede causar erogación, debiendo la autoridad suministrar copia gratuita de las providencias de fondo; finalmente, *viii)* reitera que en la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalece las normas que integran el bloque constitucionalidad, *ix)* introduce mejoras en la tipificación de las faltas gravísimas y su caracterización, *x)* reafirma la proporcionalidad y razonabilidad en las sanciones disciplinarias y modula algunas inhabilidades que se reducen a cinco años, sin dejar de aplicar en asuntos de mayor gravedad inhabilidades de diez o veinte años.

De esta manera, el Código General Disciplinario consolida el sistema de garantías para la aplicación tanto de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, así mismo, las convenciones de lucha contra la corrupción y el pacto de derechos civiles y políticos. Se tiene previsto que este nuevo Código entré a regir el 1 de julio de 2021⁶.

⁶ Art. 140. Ley 1955 de 2019. “Prorróguese hasta el 1 de julio de 2021 la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.”



2.5.2. Creación de las Salas Territoriales Disciplinarias

La Resolución 074 de 2017 proferida por el Procurador General de la Nación dispuso la Creación de las Salas Territoriales Disciplinarias para que la decisión de primera y segunda instancia fuera adoptada de manera colegiada.

El motivo para la creación de estas Salas fue asegurar mayores garantías de imparcialidad, transparencia y celeridad, al conformarse una colegiatura para decidir los procesos en los cuales intervienen funcionarios de elección popular.

Así las cosas, a partir de la vigencia de 2018, los Procuradores Regionales deben actuar en esos cuerpos colegiados. Con las salas de decisión disciplinaria se logra la implementación de un nuevo mecanismo decisorio al interior de la Procuraduría para el respeto a los derechos y garantías de los investigados que ostenten dignidades de elección popular.

3. Proyecto de ley que radicará el Procurador General de la Nación y los ajustes institucionales que adelantó la PROCURADURÍA

3.1. Proyecto de ley

Luego de un largo proceso de estudios, armonización y coordinación interinstitucional, donde participaron representantes de los organismos de control - Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación-, de la Rama Ejecutiva – ANDJE-, asesores expertos en temas de convencionalidad, entre otros, se estructuró el proyecto de ley *“Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos”*. Esta iniciativa tiene la finalidad de reafirmar la armonización que existe entre el sistema de responsabilidad disciplinaria con la CADH. Las interpretaciones armónicas del bloque de constitucionalidad históricamente han caracterizado nuestra institucionalidad.

El proyecto de ley, que se sometió el 6 de enero de 2021 a consideración del Honorable Congreso de la República tiene por objeto adoptar medidas y realizar ajustes normativos en materia de responsabilidad disciplinaria de servidores públicos de elección popular, cuyas conductas sean objeto de destitución e inhabilidad general, en armonía con los tratados, convenciones y otros instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, tendientes a combatir la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en un marco de garantías y debido proceso.



El proyecto desarrolla las competencias constitucionales sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación respecto de servidores públicos de elección popular y establece principios, controles, procedimientos y criterios para que estas facultades se apliquen de manera compatible y armónica con la CADH, lo cual ha sido una tradición jurídica en Colombia.

Se busca que la regulación legal permita al Estado cumplir con lo ordenado por la CorteIDH en la sentencia proferida el 8 de julio de 2020 y a su vez, dar cumplimiento al exhorto realizado por el Consejo de Estado respecto a la competencia de la Procuraduría para sancionar a los servidores públicos de elección popular. Esto en lo relacionado con la comisión de faltas disciplinarias, como una herramienta eficaz de lucha contra la corrupción como lo indicó la Corte Constitucional en sentencia C-028 de 2006.

Se pretende fortalecer la aplicación de los principios, reglas y estándares de garantía establecidos por el sistema interamericano de protección de derechos humanos en el desarrollo de las actuaciones disciplinarias, en el caso de los servidores públicos de elección popular. En este contexto, como lo indica el numeral 158 de la sentencia de la CorteIDH de 8 de julio de 2020, la misma no implica reformas estructurales a los procedimientos disciplinarios vigentes, sino que es una reforma puntual y efectiva a la vez.

En este punto es importante realizar una descripción del articulado del proyecto:

Objeto del proyecto

El objeto del proyecto es el de armonizar nuestro sistema de sanciones en materia disciplinaria, en especial cuando se trata de servidores públicos de elección popular, y la competencia para emitirlos, conforme a los tratados, convenciones y otros instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, tendientes a combatir la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en un marco de garantías y debido proceso.

Para los procesos sancionatorios por faltas disciplinarias cuya sanción no implique destitución e inhabilidad general se continuarán aplicando las reglas señaladas en la legislación disciplinaria vigente.

Este proyecto propone ajustar las competencias sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación, respecto de los servidores públicos de elección popular, dejando en manos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo la decisión sobre la sanción de destitución e inhabilidad general. Así mismo, se fortalece el



sistema de garantías en materia disciplinaria para un adecuado respeto del debido proceso conforme a las reglas establecidas en el artículo 8 de la CADH.

Así se acoge la interpretación evolutiva y sistemática que mejor compatibiliza la CADH, las Convenciones de lucha contra la corrupción y el principio de subsidiariedad que es imperativo en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos y que es deferente con los márgenes de apreciación nacional de las autoridades colombianas.

Principios, preceptos e interpretaciones en materia disciplinaria y positivización de estándares internacionales

El artículo 2º del proyecto de ley consagra principios, preceptos e interpretaciones que tienen por objeto asegurar que las sanciones impuestas a los servidores públicos de elección popular sean producto del respeto de todas las garantías de la CADH y de los estándares que se derivan de las decisiones que adoptan los organismos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Los principios, preceptos e interpretaciones que se consagran son: jurisdiccionalidad, imparcialidad objetiva y separación funcional, doble conformidad, plazo razonable, doble instancia, congruencia y garantías integrales y sistemáticas. A continuación, se realiza una exposición de cada uno.

Jurisdiccionalidad

Teniendo en cuenta lo expresado por la CorteIDH en la sentencia de 8 de julio de 2020, con el fin de dar cumplimiento a la misma y de afianzar la compatibilidad entre el sistema de responsabilidad disciplinaria y la convencionalidad, se propone incorporar el principio de jurisdiccionalidad. De acuerdo con este principio, el proyecto de decisión sancionatoria disciplinaria que llegare a resultar de las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, en el evento que conlleve destitución e inhabilidad general de servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá control jurisdiccional automático e integral de legalidad, en forma previa a que produzca sus efectos jurídicos.

Lo anterior, mediante sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo según los estándares y garantías que rigen en el proceso penal, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política y la convencionalidad. El control jurisdiccional automático e integral de legalidad es acorde con lo expuesto por el juez García Sayán, en el voto razonado en el caso de Leopoldo López



Mendoza vs. Venezuela, respecto de la interpretación que debe darse al artículo 23 de la CADH.

Imparcialidad objetiva y separación funcional

Se propone consagrar expresamente la imparcialidad objetiva y la separación funcional señalando la regla de que la investigación y acusación del servidor público elegido popularmente debe recaer en una dependencia diferente a la que adelante el juzgamiento y emite la sanción. Esto con la finalidad de cumplir con los estándares de convencionalidad y hacer más garantista el procedimiento sancionatorio disciplinario, acogiendo lo establecido en el párrafo 129 de la sentencia proferida en el caso Petro Urrego vs. Colombia. De igual forma se advierte que el Procurador General de la Nación adoptará las medidas de organización interna que aseguren el respeto por este principio.

Doble conformidad

En materia penal, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-792 de 2014, teniendo en cuenta lo expresado por la CortelDH en los casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica y Mohamed vs. Argentina, ordenó respetar el principio de doble conformidad. Ello fue tenido en cuenta para garantizar ese principio en nuestra Constitución Política, mediante el Acto Legislativo 01 de 2018. En materia disciplinaria, al tratarse de un proceso sancionatorio, es razonable y necesario que se adopte este principio. Por ello, en el proyecto de ley se propone que, cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo realice el control jurisdiccional y absuelva al disciplinado, si esa decisión es apelada y, como producto de ello, se sanciona el disciplinado, este podrá impugnar tal sanción.

Plazo razonable

Otro aspecto para resaltar es que la CortelDH ha puesto de presente en casos como el de la Comunidad indígena Yakye Axa del Pueblo Enxet-Lengua vs. Paraguay y el caso de la Comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay la necesidad de contar con plazos razonables en las actuaciones sancionatorias no penales. Así, se ha tenido en cuenta como elementos para revisar el plazo razonable: la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales y la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo.

El proceso disciplinario, luego de la expedición de la Ley 1474 de 2011 cuenta con términos de caducidad y prescripción de cinco años cada uno, lo cual implica



términos amplios que pueden llegar a afectar derechos del disciplinado. Por lo tanto, se considera necesario fijar límites adicionales a los que se encuentran establecidos en la legislación vigente para cada etapa del proceso con consecuencias ante su inobservancia de tal manera que las decisiones sean adoptadas con sujeción estricta a los términos que prevé la ley. Por ello se propone que, al concluir los términos de la indagación preliminar, de la investigación disciplinaria o el previsto en la ley para fallar, deberá proyectarse la decisión que en derecho corresponda en un plazo máximo de tres (3) meses, so pena de pérdida de competencia y reasignación de la actuación a otra dependencia.

Doble instancia

El artículo 8 de la CADH referido a las garantías judiciales establece, entre otras cosas, que todas las personas tienen derecho, en plena igualdad, a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior. Por esa razón en aras de la armonización que busca el presente proyecto se incorpora la doble instancia como una garantía esencial en las actuaciones disciplinarias.

Congruencia

En la fase administrativa del procedimiento disciplinario se incorpora de manera directa en la Ley 1952 de 2019, CGD, en el artículo 20, el principio de congruencia, el cual no se encuentra en la Ley 734 de 2002, CDU. Este principio constituye una garantía del proceso penal como lo indicó la CorteIDH, en sentencia del 20 de junio de 2005 y como lo ha destacado la Corte Constitucional en la sentencia C-025 de 2010. Su consagración expresa es necesaria teniendo en cuenta que actualmente, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, una vez inicia el control pleno e integral de las sanciones disciplinarias el juez tiene la posibilidad de modificar la sanción. En algunos casos, se ha observado que producto de ese control se imponen sanciones por faltas diferentes a las imputadas en sede administrativa⁷.

Por lo anterior, es necesario señalar la obligatoriedad de respetar incluso en sede judicial el principio de congruencia, en virtud del cual, no podrán imponerse sanciones por hechos o faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y en la formulación de cargos.

⁷ Ver, entre otras, las siguientes sentencias del Consejo de Estado: i) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A". Sentencia de 27 de mayo de 2015. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00140-00 (0477-11); ii) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 28 de septiembre de 2017. Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00421-00 (1594-11); iii) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 2 de marzo de 2017. Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00304-00(1156-11).



Garantías integrales y sistemáticas

Se establece expresamente que los principios, preceptos o interpretaciones a que se refiere el artículo 2 del proyecto son a título enunciativo y no taxativo. Se señala que se aplicarán en materia disciplinaria los principios y garantías del debido proceso penal y en forma sistemática los preceptos e interpretaciones establecidos en la materia por fuentes de derecho interno e internacional. Valiosos principios, preceptos e interpretaciones para integrar mejor la convencionalidad.

Se propone un control de naturaleza jurisdiccional automático e integral de legalidad que es garantía de cumplimiento de estos principios y reglas, al proyecto de decisión disciplinaria de destitución, de primera o segunda instancia, según sea el caso, en cuanto a sus efectos de inhabilidad cuando recae sobre funcionarios de elección popular; de esta forma se evita quebrantar la institucionalidad. Sin duda, ante principios de este nivel la garantía propuesta supera tensiones a futuro entre las disposiciones internas de Colombia con la convencionalidad y el derecho internacional.

Control jurisdiccional automático e integral de legalidad al proyecto de sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general a servidores de elección popular

El proyecto establece que los servidores públicos elegidos por voto popular solo podrán ser sancionados con destitución e inhabilidad general, por los hechos, las omisiones y las situaciones jurídicas previstas en los tratados internacionales, las convenciones y demás instrumentos jurídicos contentivos de las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción y violaciones a los derechos humanos. Ello en concordancia con las faltas gravísimas previstas en el CDU y en el CGD. En este sentido estos servidores no pueden ser destituidos por faltas diferentes a aquellas que constituyan actos de corrupción o violación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Tales asuntos deberán revisarse en cada caso por la autoridad de control, al amparo de las otras sanciones que prevé el CDU y el CGD.

En el ámbito procesal se adiciona un nuevo artículo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, el cual establece un procedimiento similar al que hoy existe para adelantar el control inmediato de legalidad de las medidas generales que se adoptan para desarrollar los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, que establecen los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Con la diferencia de que este control jurisdiccional es sustancial y cuenta con etapas más garantistas que el primero.



Cabe destacar que el Señor Contralor General de la República, en un sentido similar al expuesto, promovió la inclusión en el CPACA del artículo 185A que da cumplimiento a la sentencia de la CortelDH en lo referente a la modificación del artículo 60 de la Ley 610 de 2000.

Se incluye un párrafo según el cual en situaciones especiales dada la relevancia de los hechos que dan lugar a la investigación disciplinaria y a que, en el proyecto de decisión de primera o segunda instancia, según sea el caso, se sancione al servidor elegido por voto popular, el juez que realiza el control jurisdiccional puede disponer de manera oficiosa la suspensión en forma provisional del servidor. Se establece que esa solicitud también la puede formular la Procuraduría General de la Nación. Esto en los términos de los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019.

Cabe recordar que las medidas cautelares en la jurisprudencia colombiana han tenido amplio desarrollo en perspectiva de proteger el derecho de defensa y las garantías de los destinatarios de estas.

Efectos del control jurisdiccional

Por las características propias del régimen disciplinario se establecen las siguientes reglas especiales:

- El proyecto de sanción estará sujeto a la firmeza de la sentencia judicial que realice el control jurisdiccional.
- Los plazos legales serán de obligatoria observancia por la autoridad judicial con los efectos de perentoriedad de la acción de tutela toda vez que se debaten derechos fundamentales. El juez no puede entonces pretermitir esos plazos.
- Se establecen normas de competencia para el conocimiento de los asuntos en materia disciplinaria.
- El control jurisdiccional automático e integral de legalidad tiene trámite preferencial respecto a las demás acciones y procesos.
- La decisión será apelable y deberá respetar el principio de doble conformidad.



- La decisión judicial hará tránsito a cosa juzgada. La decisión judicial del control jurisdiccional subsume el medio de control de nulidad y restablecimiento y no será procedente la demanda del acto de la Procuraduría General de la Nación toda vez que el mismo se llevó a cabo en forma previa.

Este control jurisdiccional automático e integral de legalidad es una expresión del principio de jurisdiccionalidad. Se establecen reglas de competencia y se regula el procedimiento para adelantar ese control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. A su vez, se prevé que en los supuestos en que procede el control automático jurisdiccional, la sanción solo tiene efectos cuando adquiera firmeza la sentencia mediante la cual se resuelva el control jurisdiccional automático de la sanción.

Derogatoria del tipo penal vigente en el Código Penal y vigencia de la ley

En relación con el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, se deroga expresamente teniendo en cuenta que la CortelDH en la sentencia de 8 de julio de 2020 manifestó que el “116. Asimismo, el Tribunal advierte que la Ley 1864 de 2017 modificó la Ley 599 del 2000 del Código Penal, para incluir delitos relacionados con los mecanismos de participación democrática. En el artículo 5 de la citada ley se dispuso la modificación del artículo 389 del Código Penal a fin de establecer el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”, que consiste en lo siguiente: “[...] El que sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de doscientos (200) a ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. La Corte nota que esta norma, si bien no reconoce facultades para la restricción de derechos políticos, ni fue aplicada en el caso concreto del señor Petro, puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, constituyendo así un riesgo para sus derechos políticos y los de sus electores. En este sentido, el Tribunal considera que el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, en tanto puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público de elección popular cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, pues podría incurrir en un delito sancionado con una pena de 4 a 9 años de prisión, constituye un incumplimiento del artículo 23 de la Convención Americana en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.” (Subrayas fuera de texto)

Se establece que la ley entre a regir a partir de su publicación debido a que es imperioso afianzar la armonización entre las normas del sistema de responsabilidad disciplinaria y la convencionalidad.



Este proyecto de ser ley de la República demostrará que es posible continuar ese camino de armonizar toda la convencionalidad como sistema integral y avanzar en un camino abierto de interpretaciones sistemáticas y evolutivas de plenas garantías de la CADH y efectivas con las Convenciones contra la corrupción ya mencionadas.

Es evidente que el elevado estándar de garantías en la jurisprudencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de responsabilidad disciplinaria tiene el mismo nivel que aquel que se aplica en el derecho penal. Asegurar ello funcionalmente es el gran reto de la Procuraduría en un sistema que en materia de garantías es idéntico al penal.

En esa medida Colombia viene consolidando en las decisiones judiciales un derecho disciplinario armónico con la convencionalidad y respetuoso de los derechos políticos para evitar que casos como el de Gustavo Petro se repitan. De lo que se trata es de dar estatus legal y administrativo al activo jurisprudencial de las altas Cortes que han reafirmado la aplicación de todas las garantías y derechos de la CADH en la responsabilidad disciplinaria en aplicación del artículo 29 de la Constitución Política de 1991.

El texto del articulado que será presentado al Congreso de la República por la Procuraduría es el siguiente:

“Proyecto de Ley No.

“Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos”

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas y realizar ajustes normativos en materia de responsabilidad disciplinaria de servidores públicos de elección popular, cuyas conductas sean objeto de destitución e inhabilidad general, en armonía con los tratados, convenciones y otros instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, tendientes a combatir la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en un marco de garantías y debido proceso.

Parágrafo. En los procesos sancionatorios por faltas disciplinarias cuya sanción no implique destitución e inhabilidad general, se continuarán aplicando las normas establecidas en los términos de la legislación disciplinaria vigente.



Artículo 2. Principios, preceptos e interpretaciones del proceso penal en materia disciplinaria. Además de los principios rectores establecidos en la Ley 734 de 2002 y en la Ley 1952 de 2019, conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se tendrán en cuenta:

1. Jurisdiccionalidad: el proyecto de decisión sancionatoria disciplinaria que llegare a resultar de las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, en el evento que conlleve destitución e inhabilidad general de servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá control jurisdiccional previo, automático e integral de legalidad. Lo anterior, mediante sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo según los estándares y garantías que rigen en el proceso penal, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política.
2. Imparcialidad objetiva y separación funcional: como garantía adicional del principio de imparcialidad, la investigación y acusación del servidor público elegido popularmente deberá recaer en un funcionario diferente al que adelante el juzgamiento y proyecte la decisión sancionatoria. El Procurador General de la Nación adoptará las medidas de organización interna que aseguren este principio.
3. Doble conformidad: cuando en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se realice el control jurisdiccional y se decida absolver al disciplinado, y, esa decisión sea apelada la decisión sancionatoria siempre podrá ser impugnada por el disciplinado.
4. Plazo razonable: al concluir los términos de la indagación preliminar, el de la investigación disciplinaria o el previsto en la ley para fallar, la autoridad disciplinaria deberá proyectar la decisión que en derecho corresponda en un plazo máximo de tres (3) meses. El efecto del vencimiento de este término será la pérdida de competencia y la reasignación de la actuación a otra dependencia la cual deberá decidir en el mismo plazo sin posibilidad de una segunda reasignación. Lo anterior, reafirma la importancia del cumplimiento de los términos procesales que expresa la ley vigente para la adopción de las decisiones y de ahí las consecuencias disciplinarias por omitir tales términos.
5. Doble instancia: durante el proceso disciplinario, toda persona vinculada al mismo tiene derecho, en plena igualdad, a recurrir el proyecto de decisión sancionatoria ante una segunda instancia, de conformidad con las normas de distribución de competencias de la Procuraduría General de la Nación, en especial lo previsto por la Ley 1952 de 2019.
6. Congruencia: en la fase preliminar ante la Procuraduría General de la Nación, el organismo de control el disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas disciplinarias que no consten en el auto



de citación a audiencia y formulación de cargos. En la fase de control jurisdiccional, la modificación de la sanción impuesta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe observar el principio de congruencia.

7. Garantías integrales y sistemáticas: los principios, preceptos o interpretaciones a que se refiere este artículo se establecen de manera enunciativa y no taxativa, toda vez que también se aplicarán en materia disciplinaria los principios y garantías del debido proceso penal, así mismo, en forma sistemática los preceptos e interpretaciones establecidos en la materia por fuentes de derecho interno e internacional.

Artículo 3. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad a las sanciones de destitución e inhabilidad. Adiciónese dos incisos y un párrafo del siguiente tenor al numeral 1 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 y al numeral 1 del artículo 48 de la Ley 1952 de 2019:

Cuando el investigado sea un servidor público elegido por voto popular, solo procederá la sanción de destitución e inhabilidad general, por los hechos, las omisiones y las situaciones jurídicas previstas en los tratados internacionales, las convenciones y demás instrumentos jurídicos contentivos de las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción o por violaciones a los derechos humanos; lo anterior, en concordancia con las faltas gravísimas previstas en este código.

En estos casos, las autoridades competentes que realicen el proyecto de decisión sancionatoria la enviarán a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para control jurisdiccional automático e integral de legalidad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su elaboración y agotadas las etapas procesales. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. La ejecución de las sanciones de destitución e inhabilidad general, de primera o segunda instancia, solo procederá una vez quede en firme la sentencia que se profiera en ejercicio de este control jurisdiccional.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo sin perjuicio de la potestad oficiosa que tiene el juez que realice el control jurisdiccional de suspender al servidor público elegido por voto popular, en forma provisional si los hechos que dieron lugar a la investigación disciplinaria ameritan esta medida cautelar conforme a lo señalado en los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019. La Procuraduría General de la Nación podrá solicitar al juez de conocimiento que se adopte esta medida al momento de remitir el proyecto de decisión sancionatoria.



Artículo 4. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad de la actuación disciplinaria. Adiciónese el artículo 185B al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

Artículo 185B: Control jurisdiccional automático e integral de legalidad de la actuación disciplinaria. Recibido el expediente que contiene el proceso disciplinario en el que se proyectó la sanción de destitución e inhabilidad general a un servidor público elegido por voto popular, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo será de la sala o sección de la cual haga parte ese magistrado.
2. El magistrado ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
3. Vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, el Magistrado Ponente correrá traslado al servidor público de elección popular que fue sancionado, por el término de diez (10) días, para que presente alegatos de conclusión. En el mismo término podrá el Ministerio Público presentar su concepto.
4. Vencido el término para presentar los alegatos de conclusión, el magistrado ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. La sala de la respectiva corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes. Los plazos legales serán de obligatoria observancia por la autoridad judicial con los efectos de perentoriedad de la acción de tutela toda vez que se debaten derechos fundamentales.

El control jurisdiccional automático e integral de legalidad del proyecto de decisión disciplinaria de destitución e inhabilidad de los servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá trámite preferencial respecto de las demás acciones y procesos que conozca la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con excepción de las acciones de tutela.

Las sentencias que se profieran en el marco del control jurisdiccional a que se refiere este artículo tendrán el valor de cosa juzgada material y subsume el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que será improcedente.

La sentencia es susceptible de recurso de apelación, el cual podrá ser interpuesto por la parte interesada, la Procuraduría General de la Nación, demás entidades del Ministerio Público o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En



aquellos casos en los que en primera instancia la jurisdicción de lo contencioso administrativo haya absuelto al servidor público y en segunda instancia se condene, esta decisión será susceptible de ser recurrida ante el superior, en garantía del principio de doble conformidad. En el caso del Consejo de Estado, la decisión será de subsección y la sala plena de la sección segunda, conocerá la segunda instancia.

Artículo 5. Vigencia. Esta ley entrará a regir a partir de su publicación, modifica los artículos 38, 44 y 45 de la Ley 734 de 2002, 44, 48 y 49 de la Ley 1952 de 2019 y deroga el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017 y demás disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase”

4. Conclusión

De todo lo expuesto se evidencia en torno al cumplimiento del exhorto del Honorable Consejo de Estado y a la condena impuesta por la CortelDH, que la Procuraduría General de la Nación ha venido desarrollando, dentro del marco de sus competencias, un proceso normativo e institucional tendiente a la armonización del derecho disciplinario con los estándares convencionales del debido proceso, dentro de aquellas situaciones jurídicas en las cuales se adelanten investigaciones contra funcionarios públicos de elección popular. Esto con la finalidad de reafianzar la tradición jurídica de respeto por el derecho convencional y por las garantías fundamentales en las actuaciones de la entidad.

En lo que tiene que ver con aquellas acciones que deben reflejarse normativamente en reformas al sistema de responsabilidad disciplinaria cuando quiera que se investiguen funcionarios públicos de elección popular, de manera coordinada entre los organismos constitucionales de control y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se trabajó y elaboró el proyecto de ley al cual se hizo amplia referencia en el numeral 3 del presente informe. Proyecto que como se mencionó se presentó al Congreso de la República el 6 de enero de 2021 toda vez que se trata de un deber histórico.

Ahora bien, mientras se aprueba el proyecto de ley, la Procuraduría podrá seguir actuando con contundencia y con un elemento crucial, continuará con la sanción de destitución e inhabilidad general por actos de corrupción o violaciones a derechos humanos. Así como la suspensión o multa en las demás faltas.



En suma, el balance del cuatrenio de la administración del Procurador Fernando Carrillo Flórez (2017 a 2021) en el marco de garantías que se expuso en este informe, es el siguiente:

- 1221 sanciones a funcionarios de elección popular
- 592 alcaldes con destitución e inhabilidad general
- 14 gobernadores con destitución e inhabilidad general

En síntesis, durante la transición que le dio la CIDH, el Consejo de Estado y ahora la CorteIDH al Estado colombiano, es evidente entonces que la Procuraduría General de la Nación nunca bajó la guardia para sancionar faltas disciplinarias asegurando las debidas garantías. En el cúmulo de jurisprudencias que se analizaron, entre otros casos los de los señores Pulgar y Moreno el Consejo de Estado fortaleció las competencias de la Procuraduría como se señaló en el numeral 1 del presente informe. El régimen de transición que dejó en la entidad queda robustecido entonces con las medidas adoptadas aquí expuestas.

Cordialmente,



FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

IDGL/Fpinzón/JSCF