Bogotá, D.C. septiembre de 2024

Honorable Representante

[**ANA**](https://www.camara.gov.co/representantes/oscar-rodrigo-campo-hurtado) **PAOLA GARCÍA SOTO**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia de archivo para Primer Debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 202 de 2024 Cámara, “*Por medio del cual se armoniza la constitución política en materia de derechos políticos con respecto a lo dispuesto en la convención americana sobre derechos humanos”.*

Honorable Representante:

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y ss, nos permitimos rendir informe de ponencia de archivo para Primer Debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 202 de 2024 Cámara, “*Por medio del cual se armoniza la constitución política en materia de derechos políticos con respecto a lo dispuesto en la convención americana sobre derechos humanos”*en los siguientes términos:

1. **TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES.**

El 15 de agosto de 2023 fue radicado el Proyecto de Acto Legislativo 131 de 2023 Cámara *“Por medio del cual se armoniza la constitución política con lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos*” por los y las congresistas H.R. Pedro José Súarez Vacca, H.R. Heraclito Landinez Suárez, H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. David Alejandro Toro Ramírez, H.R. Luis Alberto Albán Urbano, H.R.Erick Adrián Velasco Burbano, H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. Jairo Reinaldo Cala Suárez, H.R. Pedro Baracutao García Ospina, H.R. Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, H.R. Gabriel Becerra Yañez y H.S. Martha Isabel Peralta Epieyu. Este proyecto fue retirado para evaluación en mesas técnicas con expertos. Asimismo, en el 2 de abril de 2024 fue radicada nuevamente la iniciativa como el Proyecto de Acto Legislativo 413 de 2024 Cámara “Por medio del cual se armoniza la constitución política con lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos” por las y los congresistas H.R.Pedro José Súarez Vacca, H.R.Alirio Uribe Muñoz, H.R.Cristóbal Caicedo Angulo, H.R.Héctor David Chaparro Chaparro, H.R.Karyme Adrana Cotes Martínez, H.R.Heraclito Landinez Suárez, H.R.Gabriel Becerra Yañez, H.R.David Ricardo Racero Mayorca, H.R.Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, H.R.Juan Manuel Cortés Dueñas, H.R.David Alejandro Toro Ramírez, H.R.Jaime Raúl Salamanca Torres, H.R.Gabriel Ernesto Parrado Durán, H.R.María Fernanda Carrascal Rojas, H.R.Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R.Ermes Evelio Pete Vivas, H.R.Gildardo Silva Molina, H.R.Norman David Bañol Álvarez, H.R.Santiago Osorio Marín, H.R.Luis Alberto Albán Urbano, H.R.Martha Lisbeth Alfonso Jurado, H.R.Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, H.R.Alejandro García Ríos y H.R.Juan Sebastián Gómez Gonzáles.

Conforme a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, el proyecto fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente para iniciar su trámite donde fuimos designados como ponentes mediante radicado C.P.C.P. 3.1- 0244- 2024 de fecha 10 de septiembre de 2024.

1. **CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 40 de la Constitución Política

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 277 de la Constitución Política

ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 278 de la Constitución Política

ARTÍCULO 4. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación

1. **OBJETO, CONTENIDO DEL PROYECTO, CONVENIENCIA Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS.**

La Constitución Política de 1991 fortaleció significativamente el ejercicio del poder disciplinario sobre los servidores públicos, algo que contrastaba con lo establecido en la Constitución de 1886, donde la Procuraduría General de la Nación se limitaba a “*supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos*”, según lo previsto en el artículo 143.

Este cambio responde a la voluntad del Constituyente de 1991 de implementar un mayor control sobre las conductas de los servidores públicos, incluyendo a aquellos elegidos por voto popular. Este fortalecimiento del control disciplinario surgió como una respuesta al clamor de la sociedad por exigir una mayor responsabilidad y compromiso por parte de los funcionarios electos, en cuanto a su conducta y obligaciones frente a la ciudadanía. Por ello, la reforma constitucional introdujo nuevas formas de control, como la pérdida de investidura y la función disciplinaria, asignadas a un órgano autónomo e independiente.

Esta transformación es clave, ya que, durante la vigencia de la Constitución de 1886, la Procuraduría General de la Nación formaba parte del Ejecutivo, lo cual limitaba su capacidad de ejercer control independiente.

Bajo la arquitectura institucional que establece la Constitución de 1991, además de las tres ramas tradicionales del poder público, existen otros órganos que no hacen parte de la división clásica del poder, pero que resultan esenciales para alcanzar los fines de un Estado de Derecho moderno. Estos órganos fueron dotados de autonomía e independencia, en consonancia con el principio de colaboración armónica que rige la actuación del Estado. El control se erige como un elemento fundamental no solo para mantener el equilibrio en el ejercicio de los poderes, sino también para prevenir los fenómenos de concentración y abuso de poder.

En este contexto, la Corte Constitucional ha señalado que la autonomía e independencia son conceptos integrados, aunque distintos entre sí. La independencia se refiere a la ausencia de interferencias externas en el ejercicio de las funciones o competencias asignadas a un órgano, mientras que la autonomía implica la capacidad de autogobernarse, es decir, de desarrollar las funciones asignadas sin depender de otros poderes.

Es en este marco de autonomía e independencia que la Constitución reconoce a la Procuraduría General de la Nación la capacidad para ejercer la función jurisdiccional en el ámbito disciplinario, al no estar sujeta a las interferencias de los demás poderes en el ejercicio de sus funciones. De esta forma, la Procuraduría actúa como garante de los derechos de los disciplinados, sin comprometer su imparcialidad ni su independencia.

El artículo 116, inciso tercero, de la Constitución Política, establece que la ley, de manera excepcional, puede atribuir funciones jurisdiccionales en materias específicas y determinadas a autoridades administrativas. Esta disposición supera la concepción clásica de la división tripartita del poder público y refleja una distribución flexible de las funciones, donde una misma función puede ser ejercida por órganos que pertenecen a distintas ramas del poder.

De hecho, esta flexibilidad ya se ve reflejada en otras situaciones, como cuando el Presidente de la República, perteneciente a la rama ejecutiva, puede ejercer funciones legislativas cuando se le autoriza de manera excepcional, o cuando el Congreso de la República, que es parte de la rama legislativa, ejerce funciones jurisdiccionales respecto a servidores públicos con fuero especial. Siguiendo esta misma lógica, el Constituyente de 1991 también autorizó que las autoridades administrativas fueran investidas con facultades jurisdiccionales.

La Corte Constitucional ha señalado que la asignación de competencias jurisdiccionales a autoridades administrativas es una tendencia común en el derecho comparado, cuyo objetivo es contribuir a la descongestión de la administración de justicia, siempre que dicha atribución sea excepcional y tenga un origen legislativo, conforme a lo previsto en el artículo 116 de la Constitución.

La Corte ha enfatizado que, aunque las funciones de los órganos del Estado están separadas, según el artículo 113 de la Constitución, deben colaborar armónicamente para alcanzar los fines estatales, según lo definido en el artículo 2 de la Carta Política. Por lo tanto, la separación de poderes no es absoluta, ni se manifiesta como ámbitos rígidos y exclusivos, sino que busca un equilibrio que impida la concentración y el abuso de poder. Esta colaboración armónica se refleja, entre otros casos, en la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades de otras ramas del poder público. En ese sentido, la Corte ha resaltado que las funciones jurisdiccionales asignadas a autoridades administrativas deben ser excepcionales y estar definidas de manera precisa por la ley. Además, deben estar en armonía con los principios de la administración de justicia, como la autonomía, independencia e imparcialidad de los jueces.

Para reforzar el control en un Estado de Derecho, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido que los actos dictados por autoridades administrativas que hayan sido investidas con funciones jurisdiccionales puedan ser revisados por órganos de la Rama Judicial. El artículo 8 de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 3 de la Ley 1285 de 2009, señala que siempre procederán recursos contra las decisiones de estas autoridades ante la Rama Judicial. En este sentido, la Corte Constitucional, en la sentencia C-713 de 2008, consideró que el ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas hace parte de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y que la norma que garantiza la revisión de dichas decisiones por parte de los jueces es coherente con la libertad de configuración atribuida al Congreso.

Sin embargo, el artículo 626 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) derogó de manera expresa la disposición anterior, lo que modificó el régimen de revisión de decisiones adoptadas por autoridades administrativas con facultades jurisdiccionales. La Corte ha aclarado que estas atribuciones son excepcionales y deben ser ejercidas de manera que no comprometan la autonomía, independencia y coherencia del sistema judicial.

Aunque el precepto mencionado ya no está vigente, es fundamental resaltar que logró superar el examen de constitucionalidad. Esto demuestra que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, puede no solo reconocer funciones jurisdiccionales a un órgano que no pertenece a la rama judicial, sino también, como una medida reforzada de protección, establecer que dichas decisiones sean controladas por los jueces.

De acuerdo con el artículo 116 de la Constitución Política, a la Procuraduría General de la Nación se le han atribuido diversas funciones jurisdiccionales a lo largo del tiempo. Esto ha sido implementado en varias leyes, como la Ley 200 de 1995 (artículo 135), la Ley 734 de 2002 (artículo 148), y la Ley 1952 de 2019 (artículo 200). Estas disposiciones le otorgan competencias para llevar a cabo funciones de policía judicial, especialmente en lo que concierne al aseguramiento y la práctica de pruebas. La Corte Constitucional ha avalado estas competencias en múltiples oportunidades. Por ejemplo, en la sentencia C-244 de 1996, la Corte declaró exequible la atribución de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría, especialmente en lo relacionado con la restricción de ciertos derechos fundamentales durante el ejercicio de funciones de policía judicial, como la interceptación de comunicaciones o la vigilancia electrónica.

En esta misma línea, la Corte señaló que, aunque la Procuraduría es un organismo de control autónomo y de carácter administrativo, se le atribuyen funciones jurisdiccionales en casos específicos, como la expedición de providencias necesarias para la práctica de pruebas dentro de investigaciones disciplinarias. Esta lógica fue reafirmada en la sentencia C-1121 de 2005, que consolidó la idea de que las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría están constitucionalmente respaldadas, ya que se basan en el artículo 116 de la Constitución y no vulneran los límites impuestos por la norma superior. Además, las funciones de policía judicial asignadas a la Procuraduría se justifican en la restricción de derechos fundamentales inherentes a dichas actividades.

Otro aspecto relevante es el carácter jurisdiccional de la función disciplinaria. Dado que la imposición de sanciones como la destitución, la suspensión o la inhabilidad implica una restricción de derechos políticos, es necesario reconocer que esta función tiene un matiz jurisdiccional. En este contexto, el proyecto de ley busca fortalecer la imparcialidad y autonomía de las decisiones disciplinarias, especialmente aquellas que afecten a funcionarios de elección popular. Para lograr esto, se propone la creación de salas disciplinarias con integrantes seleccionados por mérito, quienes tendrán un período fijo de dos años, prorrogable por otros dos. Este enfoque busca asegurar que quienes juzgan no estén subordinados a quienes instruyen, en cumplimiento de lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En Colombia, autores como Gustavo Humberto Rodríguez han señalado que la potestad administrativa jurisdiccional no debe confundirse con la función jurisdiccional propiamente dicha, aunque comparten características similares. La jurisdiccionalización del poder disciplinario implica que, al ejercer la potestad disciplinaria, la administración está realizando un acto que, en esencia, es de naturaleza jurisdiccional, aunque sea ejercido por una autoridad administrativa. Este enfoque ha sido avalado por la doctrina y la jurisprudencia en varios países, y en Colombia se ha consolidado como una postura aceptada tanto por doctrinantes como por las Altas Cortes.

Finalmente, las decisiones tomadas por la Procuraduría General de la Nación en materia disciplinaria, si bien son de naturaleza administrativa, están siempre sujetas al control judicial. Las Altas Cortes han sido enfáticas en señalar que estos actos administrativos, al tener implicaciones sobre derechos fundamentales, deben ser objeto de revisión por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, garantizando así el respeto por el debido proceso y la legalidad

El Consejo de Estado ha aclarado que la potestad disciplinaria no posee naturaleza jurisdiccional. Ha señalado que los actos emitidos en el ejercicio de esta potestad se consideran parte de la función administrativa y están sujetos al control pleno de legalidad y constitucionalidad por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En consecuencia, estos actos no representan funciones jurisdiccionales ni son una nueva o única función del Estado, sino que son actos administrativos que, por definición, están sujetos a revisión judicial. En otro fallo, el Consejo argumentó que la aplicación de principios del derecho penal no convierte la potestad disciplinaria en una función jurisdiccional, señalando que la adaptación de estos principios, como el non bis in ídem, no se basa en una supuesta naturaleza jurisdiccional del control disciplinario, sino que es parte del derecho administrativo sancionador.

El Consejo de Estado establece que los actos emitidos por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de la potestad disciplinaria son actos administrativos y, como tales, están sujetos a control judicial. Este control tiene características específicas, siendo pleno e integral, sin permitir interpretaciones restrictivas, lo cual no implica que se trate de una tercera instancia. La jurisprudencia ha indicado que el control judicial de los actos disciplinarios no está limitado ni por lo expuesto en la demanda ni por interpretaciones restrictivas de la competencia de los jueces, constituyendo un control sustantivo que busca asegurar los derechos establecidos en la Constitución. Por ello, se concluye que no existen límites formales para el control judicial contencioso-administrativo de los actos administrativos emitidos por las autoridades disciplinarias y la Procuraduría General, salvo aquellos que se derivan del texto constitucional y las normas legales aplicables. Los argumentos presentados por la Procuraduría que sugieren lo contrario son considerados jurídicamente inaceptables y conceptualmente confusos.

Esta diversidad de posiciones podría resolverse mediante una decisión legislativa que, en virtud de la facultad que otorga el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución, reconozca a la función disciplinaria de la Procuraduría General como jurisdiccional. El reconocimiento de que la potestad disciplinaria tiene un carácter jurisdiccional, como se propone en el proyecto de ley, no es un concepto extraño dentro de nuestro marco jurídico. De hecho, el control disciplinario sobre los funcionarios judiciales —exceptuando a aquellos que integran las Altas Cortes que tienen fuero disciplinario— es jurisdiccional.

La Constitución de 1991, siguiendo la tradición en el país y con el fin de desconcentrar la función disciplinaria y proteger la autonomía de la rama judicial, otorgó al Consejo Superior de la Judicatura y a los consejos seccionales la competencia para examinar y sancionar las faltas de los funcionarios judiciales y de los abogados en el ejercicio de su profesión, como establece el artículo 265.

La Corte Constitucional ha afirmado que la Constitución de 1991 estableció una jurisdicción, encabezada por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, con el mismo nivel jerárquico que las demás jurisdicciones. Las decisiones disciplinarias de esta sala son sentencias que no están sujetas a revisión posterior por otra jurisdicción, como la Contencioso Administrativa. Aunque esto pueda parecer evidente dado que la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura es parte de la Rama Judicial, también es cierto que no todas las decisiones de los órganos judiciales son necesariamente providencias judiciales, lo que permite que, pese a ser un órgano judicial, la norma pueda otorgar naturaleza administrativa a dichas decisiones.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los procesos disciplinarios sancionadores son de naturaleza materialmente jurisdiccional. En la sentencia del 8 de julio de 2020, originaria del proyecto de ley en cuestión, la Corte destacó lo que la Comisión había afirmado en la sentencia de 8 de julio de 2020, origen del proyecto de ley de la referencia, proferida en el caso Petro Urrego Vs. Colombia, la Corte puso de presente, lo dicho por la Comisión, en los siguientes términos:

Sentencia C-417 de 1993. “*80. La Comisión alegó que las garantías establecidas en el artículo 8 de la Convención no se limitan a procesos penales, sino que se aplican a procesos de otra naturaleza. De esta forma, sostuvo que las garantías de independencia, competencia e imparcialidad deben ser satisfechas por las autoridades que tengan en su conocimiento procesos disciplinarios sancionatorios, al constituir una función materialmente jurisdiccional…”.*

De conformidad con lo anterior, la interpretación del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las "*garantías judiciales*" no se limitan a los recursos judiciales estrictos, sino que abarcan el conjunto de requisitos necesarios en los procesos para asegurar que las personas puedan defender sus derechos frente a acciones del Estado. La Convención menciona el derecho a ser oído por una "autoridad competente", lo que incluye cualquier entidad pública que determine derechos y obligaciones. Esto implica que cualquier órgano estatal con funciones jurisdiccionales debe cumplir con las garantías del debido proceso, conforme a lo indicado en el artículo 8.1.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha confirmado que la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación cumple una función jurisdiccional. En este sentido, la Corte ha subrayado la importancia de garantizar principios como la imparcialidad, la presunción de inocencia y el derecho de defensa en los procedimientos disciplinarios.

Además, la Corte ha equiparado las sanciones administrativas con las penales, indicando que ambas son expresiones del poder punitivo del Estado y pueden afectar los derechos de las personas. Por tanto, la función disciplinaria de la Procuraduría se considera formalmente jurisdiccional, en virtud del artículo 116 de la Constitución Política, que permite a autoridades no judiciales ejercer funciones jurisdiccionales, siempre que no se trate de sumarios o delitos. La Procuraduría, como órgano autónomo y con tradición en el ejercicio de funciones disciplinarias, está bien posicionada para administrar justicia en este ámbito.

La propuesta de atribuir formalmente una naturaleza jurisdiccional a la función disciplinaria de la Procuraduría busca fortalecer su capacidad para sancionar, garantizando que este proceso se realice con las debidas garantías del debido proceso y sin afectar la estructura institucional existente. Esta medida no solo se alinea con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, sino que también responde a la necesidad de mejorar la eficacia en la vigilancia de la conducta de los servidores públicos, en cumplimiento de las exigencias constitucionales.

En resumen, la concesión de naturaleza jurisdiccional a la función disciplinaria de la Procuraduría no implica un cambio en su independencia o autonomía, sino que refuerza su papel en el sistema de control y vigilancia del ejercicio de la función pública, asegurando así el respeto de los derechos de los disciplinados y la efectividad del debido proceso.

* **CONVENIENCIA DEL PROYECTO**

El Proyecto de Acto Legislativo busca la armonización del ordenamiento constitucional colombiano con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), cumpliendo así con la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 8 de julio de 2020 en el caso Petro Urrego vs. Colombia.

En este contexto, es importante resaltar que los Estados, en ejercicio de su soberanía, cuentan con el derecho conocido como margen de apreciación. Este concepto permite a los Estados y a sus autoridades interpretar y aplicar los derechos fundamentales dentro de un campo de acción, aunque no es ilimitado y se encuentra enmarcado por el ámbito de protección que otorgan los derechos humanos.

Este margen faculta a los Estados para realizar reformas e implementaciones de recomendaciones emitidas por Cortes de rango internacional. En el caso colombiano, como respuesta a la recomendación de la Corte Interamericana, se adoptaron cambios significativos mediante la Ley 1952 de 2019 y la Reforma al régimen de la Procuraduría General de la Nación (Acuerdo N° 348 de 30 de junio de 2022), creando la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular.

* Competencias de la Sala Disciplinaria

La Sala Disciplinaria cuenta con varias competencias, entre las que destacan:

1. Juzgamiento de Servidores Públicos: Conocer del juzgamiento de los servidores públicos de elección popular, cuya instrucción esté a cargo de la Sala Disciplinaria de Instrucción o del Viceprocurador.
2. Recursos de Apelación: Conocer de los recursos de apelación y de queja, así como de impedimentos, recusaciones y conflictos de competencia en los procesos de conocimiento de los procuradores delegados, regionales, distritales y provinciales.
3. Suspensiones Provisionales: Conocer del grado de consulta del auto de suspensión provisional y sus prórrogas, en cualquier etapa.
4. Impedimentos y Recusaciones: Conocer y resolver los impedimentos y recusaciones de los funcionarios adscritos a su despacho.
5. Otras Funciones: Cumplir con las demás funciones que le sean asignadas por el Procurador General.

Estos cambios evidencian que la Procuraduría ha implementado modificaciones alineadas con lo estipulado en el artículo 8° de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, respecto a las garantías judiciales de los servidores públicos elegidos popularmente.

* Potestad de los Jueces Penales

Es relevante mencionar que la exclusividad de los jueces penales para limitar los derechos políticos resulta contraria a lo que establece el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, que otorga a la Procuraduría funciones significativas en la defensa del orden jurídico y de los derechos fundamentales. Este artículo establece que:

El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: “*Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.”*

* Función Anticorrupción de la Procuraduría

Ahora bien, es importante resaltar que la modificación propuesta afecta una de las herramientas más importantes de la Procuraduría en la lucha contra la corrupción. Históricamente, las decisiones disciplinarias de inhabilidad y destitución de funcionarios elegidos popularmente han servido como sanciones ejemplarizantes para quienes incurren en faltas, además de cumplir una función disuasiva fundamental. La capacidad de la Procuraduría para actuar en estos casos es esencial para garantizar la integridad y la confianza en las instituciones públicas.

En resumen, la implementación de estas reformas debe ser cuidadosamente considerada para asegurar que se respeten tanto las garantías de los servidores públicos como la capacidad de la Procuraduría para ejercer su función de control y supervisión en la administración pública.

* Protección contra la corrupción y garantía de rendición de cuentas

El Proyecto de Acto Legislativo, limita las facultades de la Procuraduría General de la Nación para sancionar a funcionarios de elección popular afectando gravemente la lucha contra la corrupción y la mala gestión pública. La Procuraduría ha sido una pieza clave en la supervisión disciplinaria de los funcionarios públicos, permitiendo sanciones oportunas que, de ser trasladadas exclusivamente al ámbito judicial, podrían no llegar a ser efectivas por congestión.

La Sentencia C-028 de 2006 de la Corte Constitucional, refuerza este argumento al sostener que el control disciplinario ejercido por la Procurad uría es una herramienta necesaria para garantizar la transparencia y la responsabilidad en el ejercicio de las funciones públicas. La Corte afirmó:

*“La Procuraduría General de la Nación debe velar por la protección de los intereses públicos, y para ello se le confiere la facultad de ejercer control disciplinario sobre quienes desempeñan funciones públicas, incluidos los de elección popular”* (C-028/06).

Este control es fundamental para asegurar que los servidores públicos actúen de manera honesta y ética, evitando que la corrupción prolifere en las instituciones públicas.

Limitar estas facultades a una revisión únicamente judicial podría ralentizar la respuesta estatal ante actos indebidos, ya que los procesos penales y administrativos en Colombia tienden a ser más prolongados y complejos. Esto podría generar un vacío de control, ya que los jueces penales no están específicamente diseñados ni preparados para intervenir en asuntos de responsabilidad administrativa o disciplinaria de forma inmediata y preventiva.

* La Procuraduría como órgano sui generis y especializado

La Procuraduría General de la Nación es un órgano sui generis en el derecho colombiano y comparado, con facultades específicas que permiten actuar como garante de la moralidad pública y la legalidad en la actuación de los servidores públicos. Estas competencias incluyen la potestad de investigar y sancionar a quienes incumplen sus deberes, independientemente de si son elegidos por voto popular.

En la Sentencia C-181 de 2016, la Corte Constitucional afirmó:

"*La Procuraduría tiene competencias disciplinarias específicas y constitucionalmente legítimas para imponer sanciones a servidores públicos, incluidas aquellas que afectan derechos políticos, con el fin de garantizar el buen funcionamiento de la administración pública"* (C-181/16).

Este reconocimiento de la naturaleza especial de la Procuraduría resalta que sus competencias no son meramente administrativas, sino que juegan un rol crucial en la protección de los intereses generales de la ciudadanía.

Limitar sus funciones afectaría su capacidad de reacción ante posibles abusos de poder por parte de funcionarios elegidos, lo cual debilitaría el sistema de control disciplinario. Además, generaría una mayor dependencia del sistema judicial, el cual ya está sobrecargado y podría no actuar con la rapidez que las circunstancias disciplinarias requieren. La especialización de la Procuraduría en estos temas es un argumento en favor de mantener sus competencias, dado que está diseñada específicamente para supervisar el comportamiento ético de los funcionarios públicos.

1. **ANÁLISIS DEL ARTICULADO.**

|  |  |
| --- | --- |
| **PROYECTO RADICADO** | **ARTICULADO** |
| **ARTÍCULO 1.** Modifíquese el artículo 40 de la Constitución Política el cual quedará así:  **ARTÍCULO 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:  1. Elegir y ser elegido.  2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.  3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.  4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.  5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.  6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.  7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad.  La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.  **En ningún caso los derechos políticos de cualquier ciudadano podrán ser limitados por autoridad distinta al de un juez competente en el marco de un proceso penal mediante sentencia judicial, a excepción del proceso de perdida de investidura.**  **Parágrafo. En los eventos en que la autoridad competente, con base a la calificación de la investigación, identificara que un servidor público habría posiblemente incurrido en una falta que podría generar como sanción limitación de sus derechos políticos, esta deberá presentar la solicitud de sanción ante juez penal competente, para que, en el marco del proceso especial sancionatorio de servidores públicos que reglamentará la ley, emita el fallo correspondiente.** | El Proyecto de Acto Legislativo establece como objeto la búsqueda de la armonización del ordenamiento *“Constitucional colombiano con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), dando cumplimiento así lo dispuesto por Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia del 8 de julio de 2020 Caso Petro Urrego vs. Colombia”*  Frente a lo anterior, es preciso indicar que los Estados dentro de su soberanía, tienen el derecho a lo que se denomina *“margen de apreciación”*, el cual consiste en: *“el campo de acción e interpretación de los derechos fundamentales, dejando a las autoridades soberanas del Estado y a los jueces internacionales. Este campo no es ilimitado, sino que se encuentra ubicado por el campo de protección del derecho limitado”.[[1]](#footnote-1)*  Dicho lo anterior, este instrumento faculta a los Estados para que introduzcan dentro de su estructura institucional reformas y recomendaciones de Cortes de rango internacional.  Frente al caso colombiano y la recomendación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fue adoptada mediante la Ley 1952 de 2019 y la Reforma al régimen de la Procuraduría General de la Nación Acuerdo N° 348 de 30 de junio de 2022, mediante la cual se creó la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, y la cual tiene las siguientes competencias:  a. Conocer del juzgamiento de los servidores públicos de elección popular, cuya instrucción este a cargo de la Sala Disciplinaria de Instrucción o del Viceprocurador.  b. Conocer de los recursos de apelación y de queja, al igual que de los impedimentos, recusaciones y conflictos de competencia que se presenten, en etapa de juzgamiento, en los procesos de conocimiento de los procuradores delegados, regionales, distritales y provinciales, en las actuaciones contra servidores públicos de elección popular.  c. Conocer del grado de consulta del auto de suspensión provisional, así como de sus pr6rrogas, proferidos, en cualquier etapa, por las procuradurías delegadas, regionales, distritales y provinciales en las actuaciones contra servidores públicos de elección popular.  d. Conocer y resolver los impedimentos de los funcionarios adscritos a su Despacho, así como las recusaciones que contra ellos se formulen.  e. Las demás que le sean asignadas por el Procurador General.[[2]](#footnote-2)  Dicho lo anterior, se evidencia que efectivamente la Procuraduría ya introdujo las modificaciones acordes a lo que al artículo 8° de la Convención Interamericana de Derechos Humanos establece frente al respeto a las garantías judiciales de los servidores públicos elegidos de forma popular. |
| **ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 277 de la Constitución Política el cual quedará así:  ARTÍCULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:  1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.  2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.  3. Defender los intereses de la sociedad.  4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.  5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.  6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular **atendiendo lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política;** ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.  7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.  8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.  9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.  10. Las demás que determine la ley. Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias. | Frente a la potestad exclusiva de los jueces penales para que solo ellos limiten los derechos políticos, es preciso indicar que es contraria a lo que establece el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia #7:  *“El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:*  *7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.”*  Finalmente, esta modificación destruye una de las principales herramientas anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación. |
| **ARTÍCULO 3.** Modifíquese el artículo 278 de la Constitución Política el cual quedará así:  ARTÍCULO 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:  1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público, **salvo el de elección popular,** que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.  2. Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial.  3. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.  4. Exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes.  5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad.  6. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia. | Una de las principales funciones de la Procuraduría es utilizada como una herramienta anticorrupción que históricamente ha permitido que a través de las decisiones disciplinarias de inhabilidades y destitución de funcionarios elegidos popularmente se le sanciones de forma ejemplarizante a quienes han incurrido en faltas disciplinarias, pero además, cumple con una función disuasiva. |
| **ARTÍCULO 4.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. |  |

1. **CONFLICTO DE INTERÉS**

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“ARTÍCULO 1° El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

1. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
2. *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión*
3. *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.” Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de este Proyecto de Acto Legislativo podría configurarse un eventual conflicto de interés en el caso de los congresistas que estén en curso de un proceso disciplinario actualmente. Sin embargo, esto no exime el congresista a hacer una valoración sobre su condición particular y eventuales conflictos de interés.*
4. **PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones presentamos a la Honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, **PONENCIA NEGATIVA** y solicitamos **ARCHIVAR** elProyecto de Acto Legislativo No. 202 de 2024 Cámara, *“Por medio del cual se armoniza la constitución política en materia de derechos políticos con respecto a lo dispuesto en la convención americana sobre derechos humanos”.*

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
| **HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ**  **REPRESENTANTE A LA CÁMARA** | [**MARELEN CASTILLO TORRES**](https://www.camara.gov.co/representantes/marelen-castillo-torres)  **REPRESENTANTE A LA CÁMARA** |
| [**RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO**](https://www.camara.gov.co/representantes/ruth-amelia-caycedo-rosero)  **REPRESENTANTE A LA CÁMARA** | [**PEDRO JOSÉ SÚAREZ VACCA**](https://www.camara.gov.co/representantes/pedro-jose-suarez-vacca)  **REPRESENTANTE A LA CÁMARA** |
| [**ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**](https://www.camara.gov.co/representantes/alvaro-leonel-rueda-caballero) **REPRESENTANTE A LA CÁMARA** | [**ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA**](https://www.camara.gov.co/representantes/astrid-sanchez-montes-de-oca)  **REPRESENTANTE A LA CÁMARA** |
| [**JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLES**](https://www.camara.gov.co/representantes/juan-sebastian-gomez-gonzales) **REPRESENTANTE A LA CÁMARA** | [**ORLANDO CASTILLO ADVINCULA**](https://www.camara.gov.co/representantes/orlando-castillo-advincula) **REPRESENTANTE A LA CÁMARA** |
| [**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**](https://www.camara.gov.co/representantes/luis-alberto-alban-urbano)  **REPRESENTANTE A LA CÁMARA** |  |

1. Barbosa, Francisco, “Los límites a la doctrina del margen nacional de apreciación en el Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: intervención judicial en torno a ciertos derechos de las minorías étnicas y culturales”, *Revista Derecho del Estado*, 2011, (26), p. 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=175150> [↑](#footnote-ref-2)