# **Proyecto de Acto Legislativo No. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ de 2024 *“Por medio del cual se despolitiza la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.***

**Bogotá D.C., 04 de septiembre de 2024**

Señor

**Jaime Luis Lacouture Peñaloza**

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Asunto:** Radicación proyecto de acto legislativo *“****Por medio del cual se despolitiza la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones****”*

Cordial saludo. De manera respetuosa, y en consideración de los artículos 222 y 223 de la Ley 5 de 1992, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de acto legislativo *“Por medio del cual se despolitiza la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones*”, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos contemplados en el artículo 145 de la presente ley.

Atentamente,

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. \_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2024**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DESPOLITIZA LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1.** Modifíquese el artículo 173 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 173.** Son atribuciones del Senado:

1. Admitir o no las renuncias que hagan de sus empleos el Presidente de la República o el Vicepresidente.

2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado.

3. Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del Vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República.

4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.

5. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.

6. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.

**~~7. Elegir al Procurador General de la Nación.~~**

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 276 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Consejo de Estado, mediante la realización de un Concurso Público y Abierto de Méritos en el cual se verán garantizados los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana y equidad de género. El mérito deberá ser el criterio preponderante en la elección. El Procurador General de la Nación no podrá ser reelegido ni continuar en el ejercicio de sus funciones al vencimiento de su periodo. La reglamentación del Concurso estará a cargo del Consejo de Estado.**

**El Consejo de Estado admitirá la renuncia del Procurador General de la Nación y proveerá las faltas absolutas, a lo cual, realizará el nuevo proceso en el menor tiempo posible con el fin de suplir la vacante de procurador por lo que resta del periodo institucional. Mientras se surte el nuevo proceso para suplir la vacancia absoluta, y tratándose de faltas temporales, estas serán suplidas por el Viceprocurador general de la Nación o quien haga sus veces.**

**En ningún caso quien se haya desempeñado como Procurador General de la Nación podrá ocupar cargos directivos en organizaciones políticas, cargos de elección popular, cargos directivos de la Rama Ejecutiva, magistrado del Consejo de Estado o ser Fiscal General o Procurador General de la Nación dentro de los 5 años inmediatamente posteriores a su salida del cargo.**

**En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Procurador personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.**

**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 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. **En el caso de los Procuradores Provinciales, Distritales, Regionales, Auxiliares y Delegados deberá elegirlos para un periodo de cuatro años mediante la selección que resulte de un concurso público y abierto de méritos en el cual se verán garantizados los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana y equidad de género. El mérito deberá ser el criterio preponderante en su elección. Los funcionarios en mención, deberán iniciar su periodo, a los seis (06) meses siguientes al inicio del periodo del Procurador General de la Nación.**

**Dicho concurso será reglamentado por el Procurador General de la Nación.**

**ARTÍCULO 4. Vigencia.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1. **OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de acto legislativo tiene como finalidad la despolitización de la Procuraduría General de la Nación a través de la implementación de un Concurso Público y Abierto de Méritos que permita elegir al Procurador General de la Nación y los Procuradores Provinciales, Distritales, Regionales, Auxiliares y Delegados. En esencia, el presente acto legislativo contiene:

1. El Procurador General de la Nación será elegido por el Consejo de Estado mediante un Concurso Público y Abierto de Méritos donde se garanticen principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana y equidad de género en el concurso.
2. Se crean restricciones e inhabilidades por el término de cinco (05) años posteriores a la salida del cargo, con el fin de evitar que el Procurador General de la Nación use su cargo para ser elegido en otros altos cargos del Estado.
3. Se implementa el Concurso Público Abierto y Abierto de Méritos para los cargos de Procuradores Provinciales, Distritales, Regionales, Auxiliares y Delegados, los cuales en la actualidad son de libre nombramiento y remoción. Dichos nombramientos durarán cuatro (04) años. El Concurso lo realizará y reglamentará el Procurador General de la Nación.
4. **JUSTIFICACIÓN**
	1. *De la corrupción en Colombia*

La corrupción en Colombia puede definirse como *el abuso o desviación del poder encomendado, que puede ser público o privado, y el beneficio o ganancia privada, que puede ser personal o para un tercero, y que no necesariamente tiene que ser monetaria[[1]](#footnote-0)*. Dicha desviación, principal enemiga de los estados democráticos, produce los siguientes efectos:

1. Pérdida de confianza en las instituciones públicas y privadas.

2. Desigualdad social y económica.

3. Deterioro de la calidad de vida de la población.

4. Pérdida de recursos públicos y privados.

5. Desincentivo a la inversión extranjera y nacional.

6. Debilidad del Estado y de las instituciones democráticas.

7. Fomento de la impunidad y la violencia.

8. Pérdida de credibilidad y legitimidad de los procesos electorales.

Para poder plantear soluciones sobre la prevención de las conductas que promueven, generan o propician la corrupción y de esta forma, avanzar en su eliminación, es necesario entenderla desde parámetros objetivos.

Una fórmula de entenderla, a partir del texto es la fórmula que explica Vivian Newman Pont y María Paula Ángel Arango en el texto Sobre la Corrupción en Colombia: Marco Conceptual, Diagnóstico y Propuestas de Política de agosto de 2017, adelantado por Dejusticia y Fedesarrollo. El documento menciona la fórmula de corrupción propuesta por Robert Klitgaard en 1998, que se expresa como C = M + D - A, donde C representa la corrupción, M representa el poder monopólico, D representa la discrecionalidad del funcionario y A representa la rendición de cuentas (accountability).

Esta fórmula sugiere que la corrupción se produce cuando hay una combinación de poder monopólico y discrecionalidad del funcionario, mitigada por la rendición de cuentas. El poder monopólico se refiere a la capacidad de un actor para controlar un recurso o una actividad, lo que le permite obtener beneficios a través de la corrupción. La discrecionalidad del funcionario se refiere a la capacidad de un funcionario para tomar decisiones sin restricciones claras o controles efectivos, lo que aumenta el riesgo de corrupción. La rendición de cuentas se refiere a la obligación de los funcionarios de justificar sus acciones y decisiones ante la sociedad y los órganos de control, lo que reduce el riesgo de corrupción.

Teniendo claro lo anterior, este proyecto de Acto Legislativo aboga por la transformación de la Procuraduría General de la Nación buscando el fortalecimiento del control efectivo y estricto en materia de vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos, a través de establecer nuevas reglas que restrinjan la discrecionalidad (D) para el nombramiento de los funcionarios que participan de la elección del Procurador (en el caso de los Senadores cuyo cargos es esencialmente político) y de quienes ejercen las prerrogativas principales de la Procuraduría, como son los Procuradores Provinciales, Distritales, Regionales, Auxiliares y Delegados.

* 1. *De la necesidad de despolitizar la elección del Procurador General de la Nación a través de un Concurso Público y Abierto de Méritos.*

El procedimiento actual para la elección del Procurador General de la Nación, se encuentra establecido en el artículo 276 de la Constitución Política de Colombia, y se desarrolla de la siguiente manera: El Senado elegirá al Procurador General de la Nación de una terna compuesta por: 1) Un candidato de la Corte Suprema de Justicia; 2) Un candidato del Consejo de Estado; y 3) Un candidato del Presidente de la República. Los candidatos deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 232 y 280 de la Constitución, y artículo 3 del Decreto Ley 262 de 2000, que son los mismos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional y Consejo de Estado.

Luego, el Senado elige al Procurador General de la Nación para un período de cuatro años, mediante votación secreta y por mayoría absoluta, de acuerdo con el artículo 315 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso).

No obstante, tal forma de elegir al Procurador General de la Nación, trae una serie de consecuencias que quieren cambiarse con el presente proyecto de acto legislativo. Estas se describen a continuación:

1. En primer lugar, existe un fuerte riesgo que el Presidente de la República, al presentar un candidato dentro de la elección, pueda realizar ofrecimientos a los integrantes del Senado para garantizar que su candidato sea el elegido. Tal situación evita que se elija el mejor candidato, y anula la legitimidad función de democracia representativa que los colombianos depositaron a través de los senadores.

2. Se compromete el control disciplinario y la vigilancia de la conducta oficial, la cual puede verse mermada o anulada en contra del gobierno de turno, como una contraprestación por parte del elegido en favor del presidente que lo postuló.

3. Se restringe la participación de varios juristas que reúnen las calidades y la idoneidad moral y profesional para ser Procurador General de la Nación en la medida que sólo se permite que exista tres postulados.

4. Por otra parte, ante la ausencia de mecanismo que evalúe el mérito de los candidatos no se asegura que por el mero hecho de reunir los requisitos constitucionales para ser procurador.

5. Puede existir una ventana de transacción entre los integrantes del Senado de la República y los candidatos con el fin de comprometer la planta de personal y la contratación de la entidad. También podrían establecerse compromisos relacionados con la omisión del ejercicio de la vigilancia de la conducta oficial de los aliados políticos, o bien, el recrudecimiento arbitrario e injustificado de la misma en contra de los adversarios políticos.

Tales circunstancias son graves, en la medida que el Procurador General de la Nación, además de ser el Jefe del Ministerio Público, tiene a su cargo las prerrogativas de ser policía judicial en los términos del artículo 200 de la Ley 1952 de 2019 y de la capacidad de disponer por vía de la función disciplinaria de los derechos políticos de quienes son sujetos del poder disciplinario.

Por ello, el modelo pretende transformar la forma de elección de quien dirigirá la Procuraduría General de la Nación, a partir de la realización de un Concurso Público y Abierto de Méritos en el que resulten elegidos los mejores aspirantes de una lista de elegibles. Dicho proceso ya no estaría a cargo del Congreso de la República, y en su lugar, lo realizaría el Consejo de Estado como una forma de garantizar la coherencia y el sistema de pesos y contra pesos, en la medida que el control judicial ya realiza el control de los actos administrativos que emite dicha entidad.

* 1. *Del acceso al Mérito por parte de los Procuradores Provinciales, Distritales, Regionales, Auxiliares y Delegados.*

La Procuraduría General de la Nación tiene establecida su estructura y organización a través del Decreto 262 de 2000. En dicha norma, se dispone a través del artículo 182 la clasificación de empleos y de estos, cuáles son de libre nombramiento y remoción, apareciendo en esta lista los de Procurador Regional, Distrital, Provinciales y Delegados. Dichos cargos, son nombrados de manera ordinaria por la Procuraduría General de la Nación, y poseen a su cargo fuertes prerrogativas públicas como son el ejercicio del poder disciplinario en fase de instrucción y juzgamiento; la función preventiva ante actuaciones públicas; la función de intervención ante autoridades administrativa y judiciales; así como el ejercicio de vigilancias administrativas entre otras funciones que pudiera asignar el Procurador General de la Nación.

No obstante, la discrecionalidad en el nombramiento de los mencionados cargos restringe el acceso al servicio público por parte de los ciudadanos calificados, y además, permite que el poder y el empleo público pueda ser utilizado como combustible para realizar transacciones por parte de los distintos grupos políticos. Este fenómeno replica la inestabilidad institucional que ocurre en el sector nacional de los territorios. Incluso, el sector privado y agremiaciones podrían ocasionar que a través de los procuradores delegados se puedan defender o impulsar agendas privadas, que se aparten del interés general, mediante actividades lobistas a través de los Senadores que eligen al Procurador General de la Nación.

Por ello, debe implementarse la realización de un Concurso Público y Abierto de Méritos, el cual elegirá a los Procuradores Provinciales, Distritales, Regionales, Auxiliares y Delegados por el término de cuatro años quienes iniciarán su periodo dentro de los seis meses siguientes al inicio del periodo del Procurador General de la Nación. Dicho concurso deberá ser reglamentado por la Procuraduría General de la Nación.

1. **IMPACTO FISCAL**

Si bien es cierto la Ley 819 de 2003 en su artículo 7 establece que cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto u otorgue beneficio tributario debe hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo cierto es que dicha disposición NO aplica para los Actos Legislativos. No obstante, se estima que los costos adicionales propios de la modificación constitucional se reducirían al costo de la realización del proceso de Concurso Público y Abierto de Méritos para elegir a los Procuradores Provinciales, Distritales, Regionales, Auxiliares y Delegados.

1. **POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

De conformidad con lo establecido en el artículo 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, ningún congresista se encuentra en un conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de ley, en tanto la discusión y votación de este no generaría un beneficio particular, actual y directo a favor de un congresista.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista. Así, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, todos los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento[[2]](#footnote-1). Asimismo, sobre los conflictos de interés relacionados con proyectos de reforma constitucional, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha advertido que “*la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses”[[3]](#footnote-2).*

En virtud de lo anterior, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de acto legislativo, la presente iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que no se presentaría un beneficio particular respecto a su trámite, sino un beneficio únicamente hipotético o aleatorio, que según la Ley 2003 de 2019 no constituye conflicto de interés. Esto sin perjuicio del deber de los congresistas previsto en el inciso 1 del artículo 286 de la Ley 5 de 1992, según el cual: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

Presentado por,

1. Dejusticia. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Bogotá: Dejusticia. [↑](#footnote-ref-0)
2. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI). [↑](#footnote-ref-1)
3. Corte Constitucional, Sentencia C-1040 de 2005. [↑](#footnote-ref-2)