



Bogotá D.C., 20 de julio de 2022

Doctor
SECRETARIO GENERAL
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley *“Por medio del cual se modifica la Ley 1952 de 2019 y se restringen las competencias de la Procuraduría General de la Nación frente a servidores públicos de elección popular.”* **(Contrarreforma Procuraduría)**

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Liberal Colombiano



INTI RAÚL ASPRILLA Senador de la República Partido Verde	ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara por Córdoba Partido Liberal Colombiano
NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Senador de la Republica Partido Conservador Colombiano	JENNIFER PEDRAZA Representante a la Cámara Partido Dignidad
SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara Pacto Histórico-Alianza Verde
DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO Representante a la Camara Partido Liberal	



PROYECTO DE LEY ____ 2022

“Por medio del cual se modifica la Ley 1952 de 2019 y se restringen las competencias de la Procuraduría General de la Nación frente a servidores públicos de elección popular.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto ajustar la legislación concerniente a la titularidad de la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, frente a la investigación y sanción de servidores públicos de elección popular, en aras a que sea acorde con lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Lo anterior, atendiendo al mandato consignado en la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

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

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

~~Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y producto de las funciones jurisdiccionales que se le reconocen a la Procuraduría General de la Nación serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los términos establecidos en esta Ley.~~

~~Para los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción se supeditará a lo que decida la autoridad judicial.~~

Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías distritales y municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

A la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial les corresponde ejercer la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley y demás autoridades que administran justicia de manera temporal permanente.



~~La competencia de la Procuraduría General de la Nación es privativa para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular y de sus propios servidores, salvo los que, tengan fuero especial y el régimen ético disciplinario en el ejercicio de la función de conformidad con el artículo 185 de la Constitución Política.~~

La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.

ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 49. Definición de las sanciones.

1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público o del particular con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, o de carrera; ~~o elección;~~ o

b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en la Constitución Política y la ley; 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 término señalado en el fallo; y la exclusión del escalafón o carrera.

2. La suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo.

3. La multa es una sanción de carácter pecuniario.

4. La amonestación implica un llamado de atención, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.

Parágrafo. Si al momento del fallo el servidor público o el particular sancionado presta servicios en el mismo o en otro cargo similar en la misma entidad o en otra entidad oficial, incluso en periodo diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda para que proceda a hacerla efectiva.

ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 92. Competencia por la calidad del sujeto disciplinable. Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y, por servicios, disciplinar a sus servidores; salvo que la competencia esté asignada a otras autoridades y, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.



~~La Procuraduría General de la Nación conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinarias imputables a los servidores públicos de elección popular y las de sus propios servidores.~~

El particular disciplinable conforme a este código lo será por la Procuraduría General de la Nación y las personerías, salvo lo dispuesto en el artículo 76 de este código, cualquiera que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión.

Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables, la competencia será exclusivamente: de la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia para los primeros.

Las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con todas las garantías del proceso disciplinario, para lo cual deberán contar con la infraestructura necesaria para su observancia.

En el evento en que las garantías de instrucción y juzgamiento no se puedan satisfacer el conocimiento del asunto, será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable.

ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 101 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 101. Competencia de las salas disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación. La Procuraduría General de la Nación contará con tres (3) Salas Disciplinarias, encargadas de conocer, según sus competencias, de la etapa de instrucción y juzgamiento. Estas Salas serán competentes, en lo que les corresponda, para conocer de los procesos disciplinarios contra los siguientes servidores públicos.

El Vicepresidente de la República, los Ministros del Despacho, los Congresistas, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Gerente del Banco de la República y demás miembros de su Junta Directiva, el Alcalde Mayor de Bogotá, D. C., los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, el Auditor General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contador General, los Generales de la República y oficiales de rango equivalente, el Personero y el Contralor de Bogotá, D.C., los Directores de Departamentos Administrativos del orden nacional y del Distrito Capital, los miembros de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el Viceprocurador, los Procuradores Delegados, los Procuradores Auxiliares, el Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, el Veedor, el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, el Director Nacional de Investigaciones Especiales y el Secretario Privado de la Procuraduría General.

También conocerán de los procesos disciplinarios de los demás servidores públicos del orden nacional de igual o superior categoría a los mencionados, siempre que la competencia no esté asignada a otra autoridad disciplinaria.

La competencia de las Salas Disciplinarias se ejercerá respecto de las faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de la calidad de los servidores



enunciados en este artículo o durante su ejercicio, en este último caso, aunque hayan hecho dejación del cargo.

Parágrafo 1º. Las Salas Disciplinarias estarán conformadas cada una por tres (3) integrantes. Según las competencias internas, las Salas Disciplinarias conocerán de la consulta de la suspensión provisional y de los recursos de apelación y queja interpuestos contra las decisiones de primera instancia de las procuradurías delegadas. Igualmente, de la segunda instancia y de la doble conformidad, en los procesos con asignación especial, siempre y cuando el funcionario desplazado tenga la competencia de procurador delegado y de las demás que le sean señaladas.

~~Parágrafo 2. La Procuraduría General de la Nación conocerá de los procesos disciplinarios contra los Congresistas, siempre y cuando no corresponda a conductas en ejercicio de la función congresional de conformidad con la Constitución, el Reglamento del Congreso y las normas ético disciplinarias incorporadas a este.~~

ARTÍCULO 6. Modifíquese el artículo 236 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 236. Funcionarios competentes para la ejecución de las sanciones.

La sanción impuesta se hará efectiva por:

1. El Presidente de la República, respecto de los gobernadores y los alcaldes de distrito.
2. Los gobernadores, respecto de los alcaldes de su departamento.
3. El nominador, respecto de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción de carrera.
4. Los presidentes de las corporaciones de elección popular o quienes hagan sus veces respecto de los miembros de las mismas y de los servidores públicos elegidos por ellas. En el evento de que la sanción recaiga sobre aquellos funcionarios, la sanción se hará efectiva por el Vicepresidente de la respectiva corporación.
- 5 El representante legal de la entidad, los presidentes de las corporaciones, juntas, consejos, quienes hagan sus veces, o quienes hayan contratado, respecto de los trabajadores oficiales.
6. Los presidentes de las entidades y organismos descentralizados o sus representantes legales, respecto de los miembros de las juntas o consejos directivos.
7. La Procuraduría General de la Nación, respecto del, particular que ejerza funciones públicas y las entidades públicas en supresión, disolución o liquidación.

Parágrafo. Una vez ejecutoriado el fallo sancionatorio, el funcionario competente lo comunicará al funcionario que deba ejecutarlo, quien tendrá para ello un plazo de tres días, contados a partir de la fecha de recibo de la respectiva comunicación.

~~En el caso de los servidores públicos de elección popular, la comunicación solo podrá efectuarse cuando el funcionario competente cuente con certificación judicial que indique que contra la decisión no se interpuso el recurso extraordinario de revisión de que trata esta ley, que fue rechazado, o resuelto de forma desfavorable.~~

ARTÍCULO 7. Modifíquese el artículo 240 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 240. Titularidad de la acción disciplinaria. La acción **jurisdiccional** disciplinaria corresponde al Estado y se ejerce por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial.

ARTÍCULO 8. Modifíquese el artículo 244 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 244. Funcionario competente para proferir las providencias. Los autos interlocutorios, excepto el auto de terminación, y los de sustanciación, serán dictados por el magistrado sustanciador. El auto de terminación, y la sentencia serán dictadas por la respectiva Sala. Cuando se trate de juicio verbal, se seguirán las reglas previstas en este Código. Las notificaciones y las actuaciones que se tramiten en los procesos disciplinarios se surtirán con base en las reglas dispuestas en la ley 2213 de 2022. ~~el decreto legislativo 806 de 2020.~~

Parágrafo. En los procesos adelantados ante la Comisión Nacional de Disciplina Judicial la decisión de terminación, o la sentencia será adoptada por la respectiva Sala.

Artículo 9. Modifíquese el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 265. Vigencia y derogatoria. Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la Ley 1952 de 2019, que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este período conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002, con sus reformas.

Deróguese el artículo 248 de la Ley 1952 de 2019 y deróguese la referencia a las palabras “y la consulta” que está prevista en el numeral 1 del artículo 59 de la ley 1123 de 2007.

Los regímenes especiales en materia disciplinaria y las normas relacionadas con la Comisión de Ética del Congreso conservarán su vigencia.

~~**Parágrafo 1.** El artículo 1 de la presente Ley, relativo a las funciones jurisdiccionales entrará a regir a partir de su promulgación.~~

~~**Parágrafo 2º.** El artículo 33 7 de la presente ley entrará a regir treinta meses (30) después de su promulgación. Mientras tanto, mantendrá su vigencia el artículo 30 de la ley 734 de 2002, modificado por el artículo 132 de la ley 1474 de 2011.~~

ARTÍCULO 10. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga los artículos 17¹ y 74² de la ley 2094 de 2021, así como las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Liberal Colombiano

--	--

¹ **Artículo 17. Conformación de la sala disciplinaria de juzgamiento de los servidores públicos de elección popular.** Esta Sala estará conformada por tres (3) integrantes que serán elegidos así:

La Comisión Nacional del Servicio Civil adelantará un concurso público de méritos con el fin de conformar una lista de elegibles que tendrá una vigencia de cuatro años, de acuerdo a los criterios de selección establecidos pública y previamente para dicho concurso.

Las faltas absolutas o temporales de los miembros de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los servidores públicos de elección popular, deberán suplirse por orden de mérito de acuerdo a la lista conformada para el efecto y por el lapso que faltare para terminar el periodo de quien generó la falta definitiva o por el lapso que dure la falta temporal, sin que, en este último caso, se pierda el derecho a ser nombrado en propiedad por el periodo que faltare, si se genera vacancia del cargo con posterioridad.

Esta Sala conocerá del juzgamiento de servidores públicos de elección popular.

Los integrantes de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los Servidores públicos de elección popular, tendrán un periodo fijo de cuatro (4) años.

Parágrafo. Los servidores que conformen la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los Servidores públicos de elección popular deben cumplir con los requisitos exigidos en el art. 232 de la Constitución Política para magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

² **Artículo 74. Reconocimiento y ejercicio de funciones jurisdiccionales.** El reconocimiento y ejercicio de las funciones jurisdiccionales que se le atribuyen a la Procuraduría General de la Nación en esta ley, comenzarán a regir al día siguiente de su promulgación.

En todos los procesos en los cuales se investiguen servidores de elección popular se adoptarán las medidas internas para garantizar que el funcionario que formule el pliego de cargos no sea el mismo que profiera el fallo, mientras entra en vigencia esta ley.

Los expedientes disciplinarios contra servidores públicos de elección popular que, a la entrada en vigencia de esta ley, estén en curso en las personerías municipales serán enviados inmediatamente a la Procuraduría General de la Nación.

A la Procuraduría General de la Nación le compete en forma privativa conocer de los procesos disciplinarios contra sus servidores.



INTI RAÚL ASPRILLA Senador de la República Partido Verde	ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara por Córdoba Partido Liberal Colombiano
NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Senador de la Republica Partido Conservador Colombiano	JENNIFER PEDRAZA Representante a la Cámara Partido Dignidad
SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara Pacto Histórico-Alianza Verde
DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO Representante a la Camara Partido Liberal	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

La presente exposición de motivos está compuesta por ocho (8) apartes:

CONTENIDO.

1. Objeto del Proyecto.
2. Antecedente del Proyecto.
3. Justificación del Proyecto.
4. Contexto y antecedentes.
 - 4.1. Caso Petro Urrego vs. Colombia.
 - 4.2. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del 8 de julio de 2020.
 - 4.3. Proyecto de Ley 595 de 2021C – 423 de 2021S (Ley 2094 de 2021).
5. Inconveniencia de la Ley 2094 de 2021.
 - 5.1. Desconocimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos.
 - 5.1.1. Incompatibilidad con el artículo 23.2 de la CADH. Normativa internacional de vinculatoriedad.
 - 5.1.2. Obligatoriedad de cumplimiento de las sentencias de la CIDH.
 - 5.1.3. Incumplimiento de los estándares interamericanos.
 - 5.1.4. Incumplimiento del Estado frente al respeto y garantía de los derechos reconocidos en el ámbito internacional.
 - 5.1.5. Vulneración a las garantías judiciales.
 - 5.2. Vulneración al sistema de frenos y contra pesos – Concentración de funciones.
 - 5.3. Arbitrariedad de la ley de cara a contiendas electorales.
6. Supervisión de cumplimiento de sentencia caso Petro Urrego vs. Colombia – CIDH.
 - 6.1. Incumplimiento en la adecuación de las normas que prevén sanciones impuestas por la Contraloría a funcionarios públicos democráticamente electos.
7. Competencia del Congreso.
 - 9.1 Constitucional.
 - 9.2 Legal.
8. Conflictos de Interés.

1. OBJETO DEL PROYECTO.

La presente ley tiene por objeto ajustar la legislación concerniente a la titularidad de la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, frente a la investigación y sanción de servidores públicos de elección popular, en aras a que sea acorde con lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Lo anterior, atendiendo al mandato consignado en la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

El 25 de marzo de 2021 la Procuradora General de la Nación, doctora Margarita Cabello Blanco, y el Ministro del Interior, doctor Daniel Andrés Palacios Martínez radicaron en el Senado de la República el Proyecto de Ley “*Por medio de la cual se*



reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”, de igual forma el día 16 de abril de 2021 este mismo proyecto fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, en donde fue designado bajo los números 595 de 2021 Cámara y 423 de 2021 Senado.

Dicho proyecto tenía por objeto modificar la titularidad de la potestad disciplinaria, asignar funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación y establecer la doble conformidad en los procesos disciplinarios, así como su revisión por parte del Consejo de Estado.

El 09 de abril de 2021 el Presidente de la República, Iván Duque Márquez radicó mensaje de urgencia por medio del cual solicitó el trámite de urgencia del proyecto a través de la deliberación conjunta en las respectivas Comisiones Constitucionales Permanentes, argumentando que este pretendía dar cumplimiento a la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitida dentro del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, en la que, entre otros aspectos, señaló la necesidad de generar mayores garantías para los destinatarios de la ley disciplinaria.

Fue así como los días 03 y 04 de junio de 2021 se puso en consideración de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de la Cámara y el Senado en sesión conjunta y fue aprobado en su primer debate. A pesar de las dos ponencias de archivo radicadas.

El día 16 de junio de 2021 fue aprobado tanto en la Plenaria de la Cámara de Representantes, así como en la Plenaria del Senado de la República, nuevamente obviando las ponencias de archivo radicadas contra el proyecto.

El día 18 de junio de 2021 fue conciliado el texto de ambas cámaras y el proyecto pasó a sanción presidencial, donde fue sancionado el día 29 de junio como la Ley 2094 de 2021.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

La ley 2094 de 2021, tal como fue expedida, presenta una falencia insuperable de cara a la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, toda vez que, entre las distintas disposiciones que la componen, atribuyó facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, permitiéndole investigar y juzgar a todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular; así como sancionarlos con destitución e inhabilidad. Facultad que es abiertamente contraria al sentido del fallo de la sentencia que condenó a Colombia en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*.

Razón por la cual, y en aras de acatar de una manera idónea la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se propone modificar aquellas disposiciones que violentan los derechos políticos de los ciudadanos que ostentan cargos de elección popular, buscando que la legislación interna sea armónica con lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, específicamente lo concerniente a su artículo octavo, el cual reza:

“Artículo 8 Garantías Judiciales.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

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

- a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;*
- b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;*
- c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*
- d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;*
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;*
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;*
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y*
- h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.*

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.”

4. CONTEXTO Y ANTECEDENTES.

Siendo Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro fue destituido del cargo e inhabilitado para ocupar cargos públicos durante 15 años por la Procuraduría General de la Nación el 9 de diciembre de 2013. Ello, mediante la imposición de una sanción disciplinaria resultante de un proceso administrativo y en aplicación del vigente Código Disciplinario.

Sobre este asunto, es importante resaltar que la Corte Constitucional había declarado, en la Sentencia SU-355 de 2015, la constitucionalidad de la potestad de la Procuraduría de destituir e inhabilitar a funcionarios públicos de elección popular.

Sin embargo, el Consejo de Estado en el 2017 declaró la nulidad de la sanción impuesta a Petro por parte de la Procuraduría. Entre otras, adujo que esa competencia de la Procuraduría era incompatible con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4.1. CASO PETRO URREGO VS. COLOMBIA.

El 7 de agosto de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el caso “Gustavo Petro Urrego” contra la República de Colombia.

La controversia versó sobre las alegadas violaciones de derechos humanos cometidas en el marco del proceso disciplinario que culminó con la destitución e inhabilitación de Gustavo Petro Urrego como Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

En dicha oportunidad, la CIDH consideró que el Estado Colombiano violó los derechos políticos, así como la garantía de imparcialidad en relación con el principio de presunción de inocencia y el derecho a recurrir el fallo. Aunado a que se violó la garantía del plazo razonable y la protección judicial, así como el derecho a la igualdad ante la ley, debido a que las acciones disciplinarias iniciadas en su contra tenían una motivación discriminatoria, que concluyeron en la sanción de destitución y en la inhabilitación general para ocupar cualquier cargo público por el término de 15 años.

La controversia principal planteada en el caso radicaba en determinar si la destitución e inhabilitación ordenadas por la Procuraduría, el procedimiento y el marco normativo que los sustentaron, constituyeron una violación a los derechos políticos, las garantías judiciales, y la protección judicial de Petro Urrego.

Sobre este asunto la Corte Interamericana dispuso: *“que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento 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 inconducta 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 consideró 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.”*³

Así mismo afirmó que: *“del artículo 23.2 de la Convención se desprenden los requisitos para que proceda la restricción de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23.1 como consecuencia de una sanción de destitución e inhabilitación de un funcionario público democráticamente electo. En el caso de la sanción impuesta al señor Petro, ninguno de esos requisitos se cumplió, pues el órgano que impuso dicha sanción no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como*

³ Caso Petro vs Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de junio de 2020.

resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana. Además, la sanción de destitución –aun cuando esta haya ocurrido por un período de un mes- constituyó una restricción a los derechos políticos tanto del funcionario democráticamente electo, que no pudo continuar ejerciendo su cargo, como una afectación a los derechos de aquellas personas que lo eligieron, y en general afecta la dinámica del juego democrático al constituir una alteración de la voluntad de los electores.”⁴

Argumentos que sustentaron en contra del Estado Colombiano por la violación de los derechos de Petro Urrego, de conformidad con lo previsto en la Convención Americana de Derechos Humanos.

4.2. SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) DEL 8 DE JULIO DE 2020.

Consecuencia del análisis del caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, declaró que:

1. “El Estado es 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”.⁵
2. “El Estado es responsable 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.”⁶
3. “El Estado no es responsable por la violación del derecho consagrado en el artículo 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar dichos derechos sin discriminación, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego.”⁷

Y dispuso:

1. “La Sentencia constituye, por sí misma, una forma de reparación.
2. El Estado realizará las publicaciones indicadas en el párrafo 150 de la presente Sentencia.
3. **El Estado adecuará, en un plazo razonable, su ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la presente Sentencia, en los términos de lo dispuesto en el párrafo 154 de la presente Sentencia.**
4. El Estado pagará las cantidades fijadas en el párrafo 162 de la presente Sentencia por concepto de indemnización de daño inmaterial, y por el reintegro de costas y gastos, en los términos del párrafo 165 y de los párrafos 166 a 171 de la presente Sentencia.
5. El Estado, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia, rendirá al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

cumplir con la misma, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo 150 de la presente Sentencia.

6. *La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma.”*

Entre las consideraciones de la Corte, en lo que respecta a la adecuación del ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la Sentencia, es menester remitirse a los párrafos 111, 113, 116 y 154, los cuales rezan:

“111. *La Corte recuerda que el artículo 2149 de la Convención contempla el deber general de los Estados Partes de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. En relación con los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Convención, el deber de adecuar el derecho interno implica que las normas que prevén restricciones a los derechos políticos –o que facultan autoridades para su imposición– deben ajustarse a lo previsto en el artículo 23.2 del mismo instrumento (supra párrs. 90 al 98). Asimismo, respecto a la adopción de dichas prácticas, esta Corte ha reconocido que todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad (supra párrs. 103 y 107).”*

“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 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.”*

“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.”

“154. Este Tribunal encontró 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 de diversos dispositivos del ordenamiento jurídico colombiano. En consecuencia, la Corte considera que, como garantía de no repetición, el Estado deberá, en un plazo razonable, adecuar su ordenamiento interno de acuerdo a lo señalado en los párrafos 111 a 116 de la presente Sentencia.”

4.3. PROYECTO DE LEY 595 DE 2021C – 423 DE 2021S (LEY 2094 DE 2021).

Consecuencia del deber de adecuar el ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la Sentencia del 8 de julio de 2020, el Estado Colombiano radicó el proyecto de Ley 595 de 2021C – 423 de 2021S, que posteriormente daría lugar a la Ley 2094 de 2021. Este proyecto en teoría buscaba dar cumplimiento a la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego contra Colombia en la que, entre otros aspectos, se indicaba la necesidad de generar mayores garantías para los destinatarios de la ley disciplinaria, en aplicación del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley se afirmaba que la iniciativa era una respuesta del Estado Colombiano a los requerimientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que dentro de su articulado se incluían medidas que darían mayores garantías al sujeto parte del proceso disciplinario, como lo era:

- 1) El reconocimiento de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para investigar y juzgar a todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular.
- 2) Garantizar la distinción entre la etapa de instrucción o investigación y el juzgamiento en el proceso disciplinario.

3) Garantizar la doble instancia y conformidad.

Sin embargo, el proyecto no se limitó solo a modificar lo relativo a las garantías del proceso disciplinario sino que, además, se introdujeron ajustes a la Ley 1952 de 2019 con el fin de crear un nuevo procedimiento mixto: escritural y verbal, con la finalidad de que la Procuraduría General de la Nación, pudiera seguir adelantando investigaciones en contra de los funcionarios de elección popular, bajo los estándares señalados en la sentencia.

Esto porque, aunque en la exposición se reconocía que de conformidad con la sentencia que se pretendía cumplir la única restricción admisible al derecho político a ocupar cargos públicos, entre ellos, los de elección popular eran aquellas condenas proferidas por un juez penal, se consideraba que con esta limitación se minaba la institucionalidad del Estado Colombiano. Adicionalmente, el proyecto señalaba que la Constitución de 1991 al conferir las facultades disciplinarias a la Procuraduría buscó no solo generar mayores garantías para los ciudadanos, sino imponer un haz de responsabilidades para quienes en nombre el Estado detentan el poder, y, por tanto, a quienes se les debe exigir con mayor rigor el cumplimiento de sus funciones.

Por lo que, como una forma de mantener las funciones que la Constitución Política asignó a los diferentes órganos del Estado, se le solicitó al Congreso de la República que, en ejercicio de la competencia que expresamente le reconoció el Constituyente de 1991, le atribuyera a un órgano que no hace parte de la rama judicial una función jurisdiccional, para el cumplimiento de la función disciplinaria. Esto con la finalidad de que hubiera una apariencia de administración de justicia en los casos en los que la Procuraduría investigara, juzgara y sancionara a los funcionarios de elección popular. Así, de conformidad con el sustento del proyecto, se daba cumplimiento al mandato de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin afectar la infraestructura institucional planteada en la Constitución.

Entre los muchos argumentos esgrimidos en la exposición de motivos, para justificar que la propuesta de dotar a la Procuraduría de ejercer la función jurisdiccional era viable se resaltan los siguientes:

1. La atribución a la Procuraduría General de la Nación, para ejercer la función disciplinaria como lo hace un juez, además de respetar el diseño o arquitectura institucional que ideó el Constituyente de 1991, responde a una línea constante y reiterada de la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos. Línea que, aunque no fue aplicada en el caso Petro Urrego contra Colombia, reconoce a los Estados miembros, al momento de establecer la restricción a los derechos políticos, una libertad de configuración a efectos de no desconocer su arquitectura institucional, en donde lo importante no es si la restricción proviene de un juez o un órgano administrativo sino que, en ejercicio de esa atribución, se respeten las garantías que conforman el debido proceso y cuyo estándar mínimo se encuentra enunciado en el artículo 8 de la Convención Americana.
2. Tanto para la Corte Interamericana como para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la restricción de derechos políticos debe respetar el debido proceso, independiente de la denominación del juez o el tribunal que la establezca.

3. Los criterios normativos adoptados por el Estado colombiano en materia de derecho disciplinario cumplen los estándares mínimos que permiten armonizar con la aplicación del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos para todos los servidores públicos, incluidos aquellos de elección popular. Lo que no impide que, el Estado, en el ejercicio evolutivo y la progresividad en la adopción y aplicación de derechos fundamentales, implemente garantías superiores para proteger en mayor medida a los destinatarios del derecho disciplinario, objetivo que se propuso en el presente proyecto de ley.

De acuerdo con el proyecto, a través de su aprobación se pretendía dotar de mayores garantías a los sujetos disciplinables, con el fin de eliminar cualquier riesgo de vulneración de sus derechos, en complemento a las consignadas en el artículo 8 del Pacto de San José de Costa Rica y, en cumplimiento de las observaciones que, en relación con la estructura del procedimiento disciplinario, efectuó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia de 8 de junio de 2020. En consecuencia, el proyecto de ley que se sometió a consideración del Congreso, proponía (i) atribuir función jurisdiccional a la Procuraduría General de la Nación, para una de sus funciones misionales: la disciplinaria, (ii) estructurar un proceso, en donde la etapa de juzgamiento se adelanta por un funcionario diferente al que hizo la investigación, (iii) eliminar la única instancia, (iv) consagrar la doble conformidad.

4. El proyecto de ley presuntamente buscaba, responder adecuadamente no solo a los criterios de razonabilidad, imparcialidad y protección de los derechos subjetivos; sino también (i) garantizar la armonización de los postulados de la Convención Americana con la Constitución Política como norma de normas; (ii) unificar la interpretación de los preceptos del instrumento internacional con los internos por razones de igualdad y del derecho de acceso a la administración de justicia; (iii) garantizar la seguridad jurídica y el rigor judicial, en la medida en que es necesaria un mínimo de coherencia en el sistema jurídico, y (iv) atender los principios de convencionalidad, doble conformidad, juez natural y confianza legítima, sin desconocer la arquitectura institucional y la tradición jurídica del Estado colombiano.

Fue bajo dichos argumentos que se tramitó el proyecto de ley hasta su sanción presidencial como la Ley 2094 de 2021, en donde, si bien la ampliación de las garantías dentro del procedimiento disciplinario fueron un acierto, en lo que respecta a la función jurisdiccional el Estado Colombiano se desconoció flagrantemente que solamente se pueden limitar los derechos electorales de un funcionario democráticamente electo por sentencia condenatoria dictada por el juez competente dentro de un proceso penal.

5. INCONVENIENCIA DE LA LEY 2094 DE 2021.

5.1. DESCONOCIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.

5.1.1. INCOMPATIBILIDAD CON EL ARTÍCULO 23.2 DE LA CADH. NORMATIVA INTERNACIONAL DE VINCULATORIEDAD.



La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en su artículo 23 establece que los derechos políticos son un derecho humano. Así el artículo 23.1 reconoce como derechos políticos que deben tener todos los ciudadanos: i) la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, ii) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas y de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

El contenido normativo clave para el análisis de la Ley 2094 de 2021 es el artículo 23.2 de la CADH a cuyo tenor se establecen las limitaciones para ejercer los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así:

“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”.

Esto implica que para que el ordenamiento jurídico colombiano sea compatible con la CADH la destitución o inhabilitación de funcionarios públicos de elección popular SOLO puede ocurrir como resultado de: una (i) condena, (ii) por juez competente, (iii) en proceso penal.

El texto de la CADH, en tanto tratado internacional en materia de derechos humanos, está en el mismo rango de la Constitución Nacional por vía del bloque de constitucionalidad. (Artículo 93 constitucional). Asimismo, como desarrollo del texto convencional, los estándares fijados por los órganos del Sistema Interamericano y desarrollados, entre otros, en las sentencias de la Corte IDH son de jerarquía constitucional.

Ello implica que ninguna norma nacional puede desconocer el texto del tratado de la CADH ni puede ir en contravía de los estándares fijados por la Corte IDH como su único intérprete autorizado.

En línea con ello, el artículo 2 de la CADH establece que es deber del Estado adoptar las disposiciones de derecho interno que hagan falta para hacer compatible el ordenamiento interno con los estándares y normas interamericanas en materia de Derechos Humanos.

Ello encuentra relación con lo dispuesto por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en el artículo 27 conforme lo cual ningún Estado puede alegar sus normas internas para desconocer sus compromisos internacionales. También guarda relación con el principio axial al derecho internacional fijado por el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: *pacta sunt Servanda*. Ello es que todo tratado internacional genera obligaciones para las partes y debe ser cumplido de buena fe.

5.1.2. OBLIGATORIEDAD DE CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE LA CIDH.

Contrario a lo afirmado por la Procuradora Cabello en la Audiencia Pública que antecedió la radicación de la ponencia para primer debate de la hoy Ley 2094 de 2021, las sentencias de la Corte IDH son de obligatorio cumplimiento y NO son meras recomendaciones.

De las sentencias de la Corte IDH, se deben observar y diferenciar dos elementos. En primer lugar, en las consideraciones la Corte fija, con ocasión de los casos concretos bajo su revisión, estándares interamericanos de carácter general. Estos estándares son reglas jurídicas que todos los Estados parte de la CADH deben observar y propender por cumplir. Allí la Corte fija el alcance y la interpretación de los contenidos convencionales y en general del derecho interamericano de los derechos humanos. Ello implica que con independencia de cuál sea el Estado que está bajo el juicio de la Corte las interpretaciones normativas, los estándares que fije en cada caso, son de aplicación general por parte de todos los Estados que hacen parte del tratado.

Un segundo contenido son las órdenes concretas que dicta la Corte para el caso en cuestión y que se encuentran en la sección de reparaciones y costas de las sentencias y en particular se concentran en la sección de “Puntos resolutivos”. Esas órdenes son de observancia exclusiva y obligatoria por parte del Estado condenado. Es decir, ningún otro Estado debe adoptar esas acciones concretas pues esas son las que tiene que adelantar el Estado internacionalmente responsable para reparar el daño causado y garantizar su no repetición, pero para ese estado son absolutamente vinculantes.

En el caso *Petro vs Colombia*, por supuesto, ambos contenidos (estándares generales y órdenes resolutivas) son de obligatoria observancia para el Estado, pero especialmente las que hacen parte de los puntos resolutivos pues son órdenes directas y dirigidas al Estado colombiano como parte condenada en el litigio internacional. Además, es importante recordar que el cumplimiento de esas órdenes es monitoreado de oficio y periódicamente por parte de la Corte IDH.

En relación con la ley que se pretende modificar con este proyecto, es claro que se incumple la orden de adecuar el ordenamiento interno como garantía de no repetición y como mecanismo para proteger los derechos políticos de los funcionarios públicos de elección popular y de sus electores.

5.1.3. INCUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERAMERICANOS.

La Corte IDH interpretó, en el caso *Petro*, el alcance del artículo 23.2 de la CADH. Reiteró el estándar interamericano que había fijado en el caso *López Mendoza vs Venezuela*⁸. En ese entonces expresó la Corte IDH que las restricciones a los derechos políticos no pueden imponerse por vía de sanción sino mediante i) condena, ii) por juez competente, iii) en proceso penal.

En la sentencia del Caso *Petro* reiteró que:

“el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique restricción (por ejemplo, poner una pena de inhabilitación o destitución) a una persona (...) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo

⁸ Caso *López Mendoza vs Venezuela*. Fondo, *Reparaciones y Costas*. Sentencia del 1 de septiembre de 2011. En esa oportunidad la Contraloría de Venezuela inhabilitó al sr. López de participar en las elecciones regionales del 2008 en Venezuela.



por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal.”⁹

Precisó que de acuerdo con la interpretación literal del artículo 23.2 convencional *“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.”¹⁰*

Es claro que la Corte IDH en este respecto sólo admite una interpretación literal de la norma convencional. *“esta interpretación literal resulta corroborada si se acude al objeto y fin de la Convención para comprender los alcances del artículo 23.2 del mismo instrumento”.*¹¹

Contundentemente expresó el Tribunal que el estándar interamericano es una protección para la oposición y que:

“(…) las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad administrativa disciplinaria, en tanto restricciones a los derechos políticos no contempladas dentro de aquellas permitidas por la Convención Americana, son incompatibles no solo con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención, sino también con el objeto y fin del mismo instrumento”¹²

Más adelante, la Corte IDH concluyó que cuando la Procuraduría impone sanciones de destitución e inhabilitación a funcionario público democráticamente electo, NO cumple los estándares interamericanos para limitar derechos políticos pues:

“el órgano que impuso la sanción no era un juez competente, no hubo condena y las sanciones no se aplicaron como resultado de un proceso penal”¹³

Valga precisar que la Corte IDH no encontró problemáticos los artículos 277.6 ni 287 de la Constitución. Por ende, para aplicar lo dispuesto en la sentencia del caso Petro vs Colombia no es necesario adelantar una reforma a la Constitución. El cumplimiento de la sentencia no elimina las competencias de la Procuraduría para ejercer vigilancia, control ni para sancionar disciplinariamente a todos los funcionarios públicos, incluyendo los de elección popular. Lo que se debe eliminar es la competencia de ese órgano de control para destituir e inhabilitar a funcionarios públicos de elección popular.

La Corte insistió que, para que cese esa vulneración a los derechos políticos, se debe modificar el ordenamiento colombiano de manera que se garantice que ese tipo de sanciones de inhabilitación y destitución del cargo se apliquen solo por juez competente, mediante condena y como resultado de un proceso penal.

⁹ Caso Petro vs Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de junio de 2020. Párrafo 96 y 97.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem, párrafo 98.

¹³ Ibidem, párrafo 100.

Aunado a lo anterior, y como se expresó en las citas anteriores, la Corte IDH ha sido clara e insistente en una interpretación literal del contenido del artículo 23.2. Así, los tres elementos del estándar se desprenden de la literalidad del texto convencional.

Mientras la Procuradora en la audiencia pública defendió una interpretación evolutiva sugiriendo que este congreso podría flexibilizar la aplicación de la sentencia del caso Petro al considerar cuestiones propias del contexto social, cultural o político del país, la Corte IDH fue clara (en el caso López Mendoza vs Venezuela y en el caso Petro) en que el artículo 23.2 debe ser interpretado de manera literal.

Mal hicieron la Procuradora y el Ministro del Interior en abrogarse la facultad de interpretar las sentencias de la Corte IDH y de interpretar el texto de la Convención.

El Estado debe abandonar esas ideas equívocas y ceñirse a la evidente interpretación textualista que hizo la Corte IDH del artículo 23.2 sino quiere comprometer la responsabilidad internacional del Estado.

5.1.4. INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO FRENTE AL RESPETO Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.

Como se expresó con anterioridad la Corte IDH fue muy clara en que la no modificación del orden interno y el hecho de que se mantuviera la potestad legal en cabeza de la Procuraduría para inhabilitar y destituir del cargo a funcionarios públicos de elección popular mantiene la vulneración de los derechos políticos.

Además, expresó que dicha potestad:

“constituye una restricción a los derechos políticos tanto del funcionario democráticamente electo (...) como una afectación a los derechos de aquellas personas que lo eligieron, y en general afecta la dinámica misma del juego democrático al constituir una alteración de la voluntad de los electores.”¹⁴

La aprobación de la Ley 2094 de 2021, que equívocamente da la idea de aplicar la sentencia y los estándares interamericanos para limitar derechos políticos, en realidad perpetúa la amenaza que el Código Disciplinario actual comporta para los derechos políticos de electores y elegidos y para la estabilidad del régimen democrático.

Es una desprotección respecto del nivel de protección que da el estándar de juez competente, mediante condena en proceso penal. Que siga siendo competencia de la Procuraduría la imposición de inhabilitación y destitución de funcionarios públicos de elección popular comporta un menor nivel de protección que el que otorga la interpretación del art. 23.2 fijada por la Corte IDH en el caso Petro.

5.1.5. VULNERACIÓN A LAS GARANTÍAS JUDICIALES.

La Ley 2094 de 2021 mantiene un diseño institucional en que los procuradores guardan en su trabajo dependencia jerárquica del Procurador General. Así, pese a que se afirma una separación de las labores jurisdiccionales de las administrativas

¹⁴ Caso Petro vs Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de junio de 2020. Párrafo 100.

y una separación interna entre las funciones de instrucción y juzgamiento, lo cierto es que todos dependen jerárquicamente de la cabeza de la entidad. Así, por mucho que insista la ley en la diferencia de las funciones entre unos y otros funcionarios, el nombramiento de todos está jerárquicamente dependiente del Procurador General. Eso implica una desprotección para los investigados que, en cambio, encuentran en el diseño actual del sistema penal acusatorio una estructura imparcial y garantista, teniendo en cuenta que tanto la Fiscalía, como los jueces penales actúan con independencia material y no meramente formal.

Al respecto es preciso recordar una vez más que el ordenamiento interno no puede desmejorar las garantías internacionalmente reconocidas o preexistentes. Este cambio que realizó la ley 2094 de 2021 lesiona y desmejora las garantías judiciales en materia de independencia e imparcialidad que existen hoy en día incluso en Colombia. Incluso pese al incumplimiento del artículo 23.2.

5.2. VULNERACIÓN AL SISTEMA DE FRENOS Y CONTRA PESOS – CONCENTRACIÓN DE FUNCIONES.

En virtud de la Ley 2094 de 2021, la Procuraduría mantiene la función disciplinaria en tanto autoridad administrativa en cabeza de ese tipo de control, pero se abroga funciones jurisdiccionales de las cuales ejercer competencias de vigilancia, control y garantía de los derechos humanos se antoja incompatible.

Lo anterior, considerando que en el seno de los procesos penales y en general de las actuaciones jurisdiccionales, la Procuraduría está llamada a actuar como garante y vigilar el respeto de los derechos de las partes. Escenario que sería altamente improbable en el procedimiento planteado en la norma que aquí se modifica.

La Procuraduría, en la estructura de nuestra división de poderes, no pertenece a la rama judicial. En el diseño constitucional actual está catalogada como un órgano de control. El cambio realizado por la ley en cuestión convierte a la entidad un híbrido que atenta contra la separación de poderes y el correlativo diseño institucional de 1991 que se adoptó para garantizar esa separación de poderes y ese control a los órganos del poder público.

La Procuraduría actual ha probado con creces su falta de independencia frente al Gobierno Nacional. La reforma realizada por la Ley 2094 de 2021 en el diseño institucional para investigar, juzgar y sancionar a los funcionarios públicos de elección popular es muy riesgosa.

Lo que correspondería para incrementar la confianza en la institucionalidad y para proteger la estabilidad democrática sería cumplir la sentencia de la Corte IDH y fortalecer el poder judicial permitiendo que sea este quien sancione a los funcionarios públicos de elección popular con la destitución e inhabilidad. El judicial, y en particular los jueces penales, han demostrado histórica y actualmente mayor independencia de la rama ejecutiva del poder público que los propios órganos de control.

La ley, sin embargo, no solo no transfirió ese poder de la Procuraduría al poder judicial, sino que concentró más competencias y recursos en la primera, en detrimento de un verdadero acatamiento del fallo de la CIDH.

5.3. ARBITRARIEDAD DE LA LEY DE CARA A CONTIENDAS ELECTORALES.

La función jurisdiccional reconocida a la Procuraduría General de la Nación puede ser utilizada de manera arbitraria de cara a contiendas electorales para vulnerar los derechos políticos de ciudadanos que, ejerciendo un cargo público de elección popular, deseen ejercer su derecho constitucional de elegir y ser elegidos. Más aun en escenarios en donde dicho ente de control se encuentre cooptado por un Partido o Movimiento Político y de manera arbitraria busque eliminar las aspiraciones de un opositor.

Razón por la cual es menester que la facultad de inhabilitar y suspender a un servidor público de elección popular sea consecuencia de un proceso penal, en donde un juez de la república dicte sentencia condenatoria debidamente motivada.

6. SUPERVISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA CASO PETRO URREGO VS. COLOMBIA – CIDH.

El día 25 de noviembre de 2021, consecuencia del seguimiento que realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta expidió la resolución de supervisión de cumplimiento de la sentencia del caso Petro Urrego Vs. Colombia.

En dicha resolución examinó cada uno de los informes presentados por el Estado Colombiano entre noviembre de 2020 y agosto de 2021, frente al cumplimiento de:

1. Publicación y difusión de la Sentencia.
2. Adecuación del ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la Sentencia en materia de derechos políticos.
3. Indemnización por daño inmaterial y reintegro de costas y gastos.

La Corte determinó que hubo cumplimiento frente a los puntos 1 y 3. Sin embargo encontró renuencia en el cumplimiento de la Adecuación del ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la Sentencia en materia de derechos políticos.

6.1. INCUMPLIMIENTO EN LA ADECUACIÓN DE LAS NORMAS QUE PREVÉN SANCIONES IMPUESTAS POR LA CONTRALORÍA A FUNCIONARIOS PÚBLICOS DEMOCRÁTICAMENTE ELECTOS.

La Corte, dentro de la resolución de supervisión de cumplimiento y de cara a las modificaciones realizadas por la Ley 2094 de 2021, consideró que:

“Para valorar si la reforma realizada al Código General Disciplinario cumple con lo dispuesto en la Sentencia en cuanto a la restricción de derechos políticos de funcionarios democráticamente electos, es pertinente recordar que en varias partes del Fallo este Tribunal fue enfático en reiterar, con base en una interpretación literal del artículo 23.2 de la Convención Americana, que una “restricción [a derechos políticos por destitución o inhabilitación de funcionarios electos por elección popular] impuesta por vía de sanción debería tratarse de una ‘condena, por juez competente en proceso penal’”. Al respecto, la Corte estableció lo siguiente:

96. La Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento 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.

De acuerdo con esa interpretación, cuando un funcionario público de elección popular cometa una conducta ilícita que pueda culminar con la imposición de una sanción consistente en su destitución y/o inhabilitación, ésta deberá ser impuesta por sentencia de “un juez competente en el correspondiente proceso penal”, no por una autoridad administrativa a la que se han otorgado funciones jurisdiccionales.

En ese sentido, la reforma legal planteada por el Estado continúa permitiendo que un órgano distinto a un juez en proceso penal imponga restricciones a derechos políticos de funcionarios democráticamente electos, de manera incompatible con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención Americana y con el objeto y fin de dicho instrumento. Tampoco ha sido indicado por el Estado que se hubiere reformado de manera alguna los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario que este Tribunal dispuso que debían ser adecuados a estándares internacionales en materia de restricción de los derechos políticos (supra Considerando 8.i), con lo cual la Procuraduría General de la Nación continúa reteniendo la facultad de imponer sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos, contraviniendo lo previsto en los artículos 23.2 y 2 de la Convención.

Por otra parte, tomando en cuenta que el Estado ha sostenido que realizó una “interpretación armónica” de la Sentencia y centró los cambios normativos en las garantías del debido proceso en el proceso disciplinario ante la Procuraduría General de la Nación (supra Considerando 10), la Corte estima necesario recordar que el análisis que se efectuó en la Sentencia respecto de los derechos a las debidas garantías en el proceso disciplinario seguido en su momento al señor Petro ante la Procuraduría General de la Nación²⁸, era un análisis autónomo y separado de la primera conclusión a la que llegó respecto a que, específicamente para la inhabilitación o destitución de funcionarios de elección popular, el artículo 23.2 de la Convención requiere que esa sanción se imponga en proceso penal por juez competente. Dicho análisis de garantías judiciales fue realizado a la luz de las garantías que deben observarse en instancias procesales ante cualquier autoridad pública, ya sea administrativa, legislativa o

judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas²⁹. Tomando en cuenta que el procedimiento disciplinario ante la Procuraduría General de la Nación se puede seguir respecto de diversos tipos de servidores que desempeñan funciones públicas (incluyendo funcionarios de elección popular que presuntamente hayan cometido acciones cuya sanción no sea una destitución o inhabilitación), la Corte valora positivamente que el Estado, aun cuando no fue ordenado como reparación en la Sentencia, haya tenido en cuenta dicho análisis en el diseño del procedimiento disciplinario contenido en la Ley 2094 de 2021 para procurar que éste se lleve a cabo en apego a las garantías del debido proceso legal. Sin embargo, esta Corte advierte que las reformas realizadas al procedimiento disciplinario colombiano en este sentido, no deben confundirse con mantener jurídicamente en su ordenamiento la posibilidad de que órganos distintos a un “juez en proceso penal” impongan sanciones de destitución o inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos.

En virtud de lo expuesto, se encuentra pendiente que el Estado adecue la normativa interna que faculta a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos, y se solicita que en su siguiente informe presente información al respecto.”¹⁵

En conclusión, el Estado Colombiano aun es remiso en adecuar su ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la Sentencia del 8 de julio de 2020, por lo que resulta necesario eliminar la función jurisdiccional de la Procuraduría General de la Nación para investigar y juzgar a todos los servidores públicos de elección popular.

7. COMPETENCIA DEL CONGRESO

7.1. CONSTITUCIONAL:

ARTICULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

- Interpretar, reformar y derogar las leyes.

7.2. LEGAL:

LEY 5 DE 1992. Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

¹⁵ Caso Petro vs Colombia. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución del 25 de noviembre de 2021.



ARTÍCULO 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. *El Congreso de la República cumple:*

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

ARTÍCULO 139. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS. *Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios.*

ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. *Pueden presentar proyectos de ley:*

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

8. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría no genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que lo que busca es darle cumplimiento al fallo de la CIDH, función del congreso de la República, respecto a adecuar la normativa interna en aras de evitar la vulneración de derecho fundamentales.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.



De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“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.

a) 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.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) 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.”

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Liberal Colombiano



INTI RAÚL ASPRILLA Senador de la República Partido Verde	ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara por Córdoba Partido Liberal Colombiano
NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Senador de la Republica Partido Conservador Colombiano	JENNIFER PEDRAZA Representante a la Cámara Partido Dignidad
SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara Pacto Histórico-Alianza Verde
DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO Representante a la Camara Partido Liberal	