



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 736

Bogotá, D. C., lunes, 28 de junio de 2021

EDICIÓN DE 58 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

A C T A S D E C O M I S I Ó N

COMISIONES PRIMERAS CONSTITUCIONALES PERMANENTES

DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Y DE LA HONORABLE
CÁMARA DE REPRESENTANTES

AUDIENCIA PÚBLICA CONJUNTAS
DE 2021

(abril 29)

Convocada por la Mesa Directiva
de las Sesiones Conjuntas

Plataforma

Virtual Zoom

- Proyecto de ley número 423 de 2021 Senado - 595 de 2021 Cámara, por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.

Siendo las 10:14 a. m. del día 29 de abril de 2021, en la plataforma virtual Zoom, se da inicio a la Audiencia Pública Conjunta previamente convocada y con la presencia virtual de los Honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del Honorable Senado y los Honorables Representantes de la Cámara de Representantes presidida por el ponente, Honorable Senador Fabio Raúl Amín Saleme.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

A participar, estamos muy pendientes de escuchar sus opiniones diversas, queremos agradecer-

les y pedirles de antemano que por favor nos hagan llegar sus comentarios, sus documentos, el resumen de su intervención a los correos que ya les va a dar aquí nuestra Secretaria, tanto de la Comisión Primera del Senado, como la Comisión Primera de Cámara, para que estos documentos que ustedes van a presentarnos en el día de hoy con sus intervenciones, puedan ser incorporadas al estudio y a la ponencia respectiva que deberán rendir el equipo de ponentes múltiples, tanto de la Primera de Cámara, como de la Primera de Senado.

Aquí están pendientes varios de los ponentes de este proyecto, otros van a ingresar ahora que están contestando en lista hoy en Cámara, como nos acaba de informar la señora Secretaria de la Comisión Primera, está presente también el Senador Fabio Amín, que es el coordinador ponente también de la Comisión Primera del Senado y veo aquí también a varios de los ponentes de la Comisión Primera presentes.

Saludo cordial a quienes no les había alcanzado a expresar hace 10 minutos el saludo inicial, estábamos dando espera para que pudieran ingresar otros invitados que tenían problemas con el enlace, todavía me informan aquí que faltan algunos que están intentando ingresar, se les dará el uso de la palabra en la medida que vayan ingresando y en el orden que ya tenemos establecido de inscripción.

Entonces, bienvenidos a esta audiencia pública nuevamente, a todos los intervinientes.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se da lectura a la Resolución número 03 SC.

COMISIÓN PRIMERA



RESOLUCIÓN N° 03 SC

(22 de abril de 2021)

"Por la cual se convoca una Audiencia Pública"

La Mesa Directiva de las Sesiones Conjuntas de las Comisiones Primeras del H. Senado de la República y de la H. Cámara de Representantes

CONSIDERANDO:

- a) Que en la legislatura 2020-2021, se ha radicado en la Comisión Primera del Senado el Proyecto de Ley N° 423 de 2021 Senado - N° 595 de 2021 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA LA LEY 1952 DE 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES";
b) Que el Ejecutivo haciendo uso de la facultad que le otorga el artículo 163 de la Constitución, ha solicitado Mensaje de Urgencia y deliberación conjunta de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara para tramitar las iniciativas mencionadas en el literal a);
c) Que la Mesa Directiva de las Sesiones Conjuntas considera conveniente y oportuno escuchar a la ciudadanía en general sobre los temas abordados por el Proyecto de Ley N° 423 de 2021 Senado - N° 595 de 2021 Cámara;
d) Que la Ley 5ª de 1992, capítulo IX, artículo 230, establece el procedimiento para convocar las Audiencias Públicas sobre cualquier proyecto, de acto legislativo o de ley;
e) De igual manera el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

RESUELVE:

- Artículo 1°. Convocar Audiencia Pública para que las personas naturales y jurídicas expresen sus observaciones frente al Proyecto de Ley N° 423 de 2021 Senado - N° 595 de 2021 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA LA LEY 1952 DE 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
Artículo 2°. La Audiencia pública se llevará a cabo utilizando la plataforma Zoom, el día Jueves 29 de abril de 2021, a partir de las 10:00 a.m. Las intervenciones de los Inscritos, tendrán una duración de diez (10) minutos, prorrogables de acuerdo al número de inscritos y a criterio de quien presida la Audiencia.
Artículo 3°. Las preinscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, se podrá realizar telefónicamente en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado, en el horario de 9:00 a.m. a 5:30 p.m., los días martes 27 y miércoles 28 de abril de 2021.
Con la radicación del documento, en el correo de institucional de la comisión primera del Senado, comisionprimera@senado.gov.co, en las fechas mencionadas en el inciso primero de este artículo, se entenderá formalmente inscrita la persona. En caso de no radicarse el documento se anulará la preinscripción.

Página 1 Resolución N° 03

Artículo 4°. Las Secretarías de las Comisiones Primeras del Senado y de la Cámara de Representantes efectuarán las diligencias necesarias ante el área administrativa del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, a efecto que dicha Audiencia sea de conocimiento general y en especial en la publicación de un aviso en un periódico de circulación nacional y/o de la divulgación de estas Audiencias en el Canal del Congreso y/o en la página de la Comisión Primera del Senado y de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Artículo 5°. Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Dada en Bogotá D.C., a los veintidós (22) días del mes de abril del dos mil veintiuno (2021).

Presidente,

MIGUEL ÁNGEL PRITO HERNÁNDEZ

Vicepresidente,

H.R. Alfredo Deluque Zuleta

Secretarios Generales,

GUILBERMO LEÓN GONZÁLEZ GIL AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

Página 2 Resolución N° 03

Secretario:

Al respecto me permito informarle, señor Presidente, que conforme a la resolución para esta Audiencia sea de conocimiento de la ciudadanía en general se realizó un aviso para que fuera publicado en un periódico de circulación nacional, en la página de la Comisión Primera del Senado (comisionprimeras Senado.com) e informando a la Oficina de Prensa del Senado y al Canal del Congreso para su debida publicación.

MIÉRCOLES 28 DE ABRIL DE 2021

COLOMBIA

EL NUEVO SIGLO 1B

Avanza reconocimiento de bebidas ancestrales

La plenaria de la Cámara aprobó ayer en segundo debate el proyecto mediante el cual se reconoce, impulsa y protege el Viche/Biche y sus derivados como bebidas ancestrales, artesanales, tradicionales y patrimonio colectivo de las comunidades negras afrocolombianas de la costa del pacífico colombiano. La iniciativa, radicada por los congresistas John Arley Murillo (Colombia Renaciente), Faber Muñoz (La U), Juan Luis Castro (Alianza Verde), Elizabeth Jay-Pang, Juan Carlos Losada y Juan Fernando Reyes (Partido Liberal), establece que los cabildos indígenas y asociaciones de cabildos indígenas, así como los consejos comunitarios y las diversas formas organizativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, legalmente constituidas y reconocidas por el Ministerio del Interior, en virtud de su autonomía constitucional continuarán la producción de sus bebidas alcohólicas tradicionales y ancestrales para su propio consumo, máxime cuando se cumplen en el ejercicio de su medicina tradicional. Estas prácticas formarán parte de sus usos, costumbres, cosmovisión y derecho mayor.

Dan herramientas para actuar contra invasores

La Comisión Primera del Senado aprobó en primer debate "nuestro proyecto de ley, por medio del cual le damos herramientas a la Policía Nacional, para actuar con autonomía frente a las invasiones ilegales en predios privados, públicos y reservas naturales", anunció el senador Gabriel Velasco, del Centro Democrático, quien explicó que esta iniciativa modifica el artículo 81 del Código de Policía, ampliando el periodo de actuación preventiva de esta entidad frente a estas vías de hecho" y que "su aprobación es una gran noticia en la lucha contra las mafias de tierras y la protección del medio ambiente". El articulado, que ahora pasa a segundo debate en la plenaria del Senado, lleva también las firmas de los representantes vallecaucanos Christian Garcés (Centro Democrático) y Juan Fernando Reyes (Partido Liberal). Reyes señaló que "desde todos los frentes trabajaremos por una planeación territorial estratégica y un crecimiento organizado y eficiente".

Colombia ha recibido 21 despachos con 7,5 millones de dosis contra el covid-19

Ayer llegó otro lote de un millón de vacunas de Sinovac adquiridas por negociación bilateral. Leve repunte de nuevos contagios reportó el Ministerio de Salud

UN NUEVO lote de un millón de vacunas contra el covid-19 de la farmacéutica china Sinovac llegó ayer al país, lo que permitirá fortalecer el Plan Nacional de Vacunación (PNV) que ahora tiene el objetivo de inmunizar a ocho millones de colombianos al 31 de mayo entrante.

Estas vacunas, que hacen parte de negociaciones bilaterales con Sinovac, forman parte de las 7,5 millones de dosis adquiridas a ese laboratorio y que permitirán inmunizar a 3.750.000 pacientes.

De acuerdo con el director de Promoción y Prevención del Ministerio de Salud, Gerson Belmont, de estos biológicos se destinarán 864.937 dosis para completar el esquema de segundas dosis de personas que fueron reprogramadas la semana pasada, 99.995 dosis para el talento humano en salud de ciudades no capitales, y 4.346 dosis para el talento humano en salud en entidades territoriales que no contaban con ultracongelador y que faltaban por el envío de dosis de vacunas.

"En total, asignamos 969.278 dosis de este millón que llegaron. Vamos a reservar alrededor de 30 mil dosis, pues estamos esperando informes de las diferentes entidades territoriales, sobre posibles primeras dosis que hayan aplicado en vez de segundas dosis de resoluciones anteriores y tendremos que reponerlas", agregó Belmont.

Han llegado 7,5 millones de vacunas

A la fecha Colombia ha recibido 7.527.184 vacunas en 21 envíos correspondientes al mecanismo Covax y a negociaciones bilaterales con las distintas farmacéuticas.

Mediante la estrategia mundial de Covax se negociaron 20 millones de dosis para 10 millones de personas; 10 millones más con Pfizer para 5 millones de personas; con AstraZeneca 10 millones de dosis



AYER LLEGÓ al país otro lote de un millón de vacunas de Sinovac que fortalecerán el cronograma del Plan Nacional de Vacunación contra el covid-19.

para 5 millones de pacientes; con Janssen 9 millones de dosis para igual número de colombianos; 7,5 millones de dosis se adquirieron a Sinovac para inmunizar a 3.750.000 personas, y 10 millones a la farmacéutica Moderna, para 5 millones de personas.

De acuerdo con el DANE, este año Colombia cerrará con 51.049.498 habitantes, lo que significa que para alcanzar la inmunidad de rebaño se requiere inmunizar a 35.734.649 colombianos, es decir el 70% de su población.

De esa cifra, al cierre de la medianoche del martes 26 de abril de 2021 habían sido inmunizadas 4.535.151 personas, confirmó el Ministerio de Salud. De ellas 1.445.432 corresponden a segunda dosis dispensadas. En la jornada se aplicaron 83.885 vacunas y 33.879 segundas dosis.

Hasta el momento ya han sido inmunizadas las personas mayores de 80 años y la casi totalidad de talento humano en salud de primera línea, los profesionales

de programas técnicos, tecnológicos y universitarios de ciencias de la salud.

Así mismo, la cartera de Salud confirmó que el PNV avanza dentro del cronograma previsto, pues con corte a la medianoche del martes 26 de abril de 2021 habían sido inmunizadas 4.535.151 personas, de las cuales 1.445.432 corresponden a segunda dosis dispensadas. En la jornada se aplicaron 83.885 vacunas y 33.879 segundas dosis.

Nuevo repunte de contagios

De otro lado, ayer el Instituto Nacional de Salud confirmó que tras procesar 74.514 pruebas (de PCR 42.821 y de Antígenos 31.693) se detectaron otros 17.578 casos nuevos de coronavirus en todo el país.

De esta manera, el acumulado nacional de casos positivos desde que comenzó la pandemia llegó a 2.804.881, de los cuales 2.616.821 personas han logrado recuperarse. Significa que aún persisten 106.482 contagios activos.

Igualmente, Colombia ya sobrepasó la barrera de los 70 mil fallecimientos, pues ayer se reportaron otras 436 personas que perdieron la batalla contra el covid, de ellas 393 correspondientes a días anteriores.

El liquidador de la sociedad PERSONAL TRAINER SUPERATE SAS-EN LIQUIDACIÓN, sociedad debidamente constituida y existente de conformidad con las leyes de la República de Colombia, domiciliada en la ciudad de Bogotá, D.C., en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 232 del Código de Comercio, avisa que la Asamblea General de Accionistas, en su reunión efectuada el día 15 de enero de 2021, aprobó la disolución y posterior liquidación de la sociedad, cuya acta fue inscrita ante la Cámara de Comercio de Bogotá el 27 de marzo de 2021.

Official document from the Comisión Primera Constitucional Permanente regarding a public hearing (Audiencia Pública Remota) for the Senate's Mesa Directiva. It details the agenda, including the discussion of Law 423 of 2021, and provides contact information for the secretaries and president.

La Presidencia, ejercida por el Ponente, Honorable Senador Fabio Raúl Amín Saleme, interviene para un punto de orden:

Bueno, muy bien, muchas gracias, señora Secretaria, le agradezco que por favor por el chat haga llegar los correos tanto de la Comisión Primera de Cámara, como de la Comisión Primera del Senado, para que los intervinientes del día de hoy nos puedan dejar por ahí los documentos soportes de sus intervenciones, para como lo dije al comienzo nos pueda servir de fundamento para el trabajo de los ponentes.

Queremos saludar a la doctora Margarita Cabello, Procuradora General de la Nación, autora de esta iniciativa, que nos va a acompañar durante toda la audiencia pública, ya vamos a iniciar las intervenciones con usted y con todos los demás intervinientes.

Quiero decirles a todos que vamos a tener 10 minutos para sus intervenciones, a los 10 minutos va a sonar un pito, va a cortar, para que se les pueda conceder, si así lo requieren, dos minutos más para que concluyan la intervención.

A partir de este momento, yo quiero pedir el favor al Senador Fabio Amín, Coordinador Ponente de este proyecto, que se encuentra aquí también en el recinto, los dos coordinadores ponentes son el Senador Fabio Amín y el representante Alfredo Deluque, aquí está el resto de equipo de ponentes también, pero el Senador Fabio Amín en su condición de coordinador ponente, le quiero pedir que asuma a partir de este momento la dirección y la presidencia de esta audiencia pública...

...Gracias, señor Presidente, yo también quiero agradecerles a todos los presentes a la audiencia pública, a los señores Representantes a la Cámara y Senadores de la Comisión Primera y a quienes como invitados especiales se han inscrito por el procedimiento que establece las sesiones conjuntas, para la realización de este tipo de audiencias públicas.

Señor Presidente, yo he recibido de parte de la secretaría general de las comisiones, el listado de inscritos que honraré darle la palabra en el orden que se me ha puesto en conocimiento, no sin antes saludar por supuesto a la señora Procuradora General de la Nación, a la doctora Margarita Cabello Blanco, con quien iniciamos la intervención en el día de hoy, comoquiera que en su condición de procuradora fue quien radicó el proyecto de ley por el cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan las otras disposiciones.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Margarita Leonor Cabello Blanco, Procuradora General de la Nación:

Buenos días, gracias honorable Senador Fabio Amín, quiero darle un saludo muy especial a los

Presidentes de las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara, doctores Miguel Ángel Pinto y el doctor Alfredo Deluque, igual un saludo muy especial a los señores Vicepresidentes de las Comisiones Primeras Conjuntas, a la Senadora Paloma Valencia y al Representante Julián Peinado, a los secretarios, al doctor Guillermo Giraldo y a la doctora Amparo Calderón, de la misma manera a sus mesas directivas, a todos los Senadores y Representantes de las comisiones que se encuentran aquí presentes, a todos los participantes en esta audiencia un cordial saludo también y a todos y todas las asistentes que virtualmente se hayan conectado.

La presentación de este proyecto de ley, que va orientado hacia una reforma del Código General Disciplinario, Ley 1952, quiero decirlo en primer lugar, tiene como motivo fundamental la recomendación otorgada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia conocida del 8 de julio del 2020, recomendación que como respeto que tenemos a las autoridades internacionales, por la introducción de la convencionalidad en el artículo 93 de nuestra Carta Política, debemos acatar de la manera más afable y de la manera más adecuada, tratando de interpretarla, el sentido que se quiso dar en ella, para poder adecuar nuestro ordenamiento jurídico a esas peticiones y recomendaciones.

En primer lugar, debo excusarme por haber solicitado al Presidente el requerimiento ante ustedes en estos momentos de tanto trabajo que tienen, de una medida de urgencia, una petición de urgencia sobre este proyecto y por ello quiero explicarles rápidamente, que la razón que me motivó y por eso mi excusa son de alta jerarquía.

La primera, pues por responder y acatar a la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien en su contenido nos otorgó plazo de un año, para que pudiéramos hacer adecuamiento del ordenamiento jurídico, dentro de las facultades disciplinarias que tiene la Procuraduría General de la Nación y debemos cumplir, creo que es lo correcto y adecuado como Estado siempre cumplidor con esos plazos que se nos otorgaron y que se vence en agosto de este año.

Y lo segundo, por una preocupación ya más de carácter sustancial, de derecho sustancial y es la preocupación que tenemos y la responsabilidad por esa preocupación, de que entre en vigencia la Ley 1952, en virtud de que dentro del contenido normativo que contempla, hay algunas ordenaciones que podrían afectar nuestra institucionalidad.

Una, la contemplación de una oralidad completa dentro del ejercicio de la función disciplinaria de la Procuraduría, estando frente a una situación clara, en donde no estamos ni física ni estructural-

mente establecidos y preparados, para entrar a esa oralidad completa.

No solo la Procuraduría como institución, sino tampoco las oficinas de control interno de las dependencias del Estado y mucho menos las personas, quienes están sufriendo de muchos problemas de carácter estructural, presupuestal y administrativo, que no son del caso tomar ahora.

Y me preocupa esa entrada en vigencia por una razón fundamental, hay unos plazos y unos establecimientos de las prescripciones y las caducidades, que de entrar en vigencia la Ley 1952, que entraría el 1° de julio de este año, originaría un exceso de procesos que caerían en caducidad y prescripción, que mostrarían hacia el exterior y hacia el interior de nuestro país una impunidad preocupante y peligrosa, frente a los actos de corrupción.

Por ello me excuso, pero le solicito su colaboración constructiva y afable, para poder de ser posible adelantar este proyecto dentro de esta legislatura, a pesar de que sé todas sus angustias y afugias, por el exceso de proyectos que tienen y de sus responsabilidades por atenderlos a tiempo y de la mejor manera posible.

Aclarado esto, tengo que seguir con el siguiente punto, que es mirar un poco en qué contexto nos encontramos y yo podría decirles rápidamente que hoy se nos impone de una manera ineludible, el reto de cumplir con los estándares internacionales y no solo estándares internacionales de respeto por los derechos humanos, sino también los estándares internacionales que convenciones como la de la ONU y la OEA, nos impone la necesidad de luchar y tratar de salir de la gran corrupción y la alta corrupción que se presenta en este pueblo colombiano y que tenemos que defender y atacar todos nosotros, dentro de esta institucionalidad democrática, de la cual hacemos parte.

Entonces, frente a esa dualidad de pretensiones, respeto a los derechos humanos, garantía de los derechos procesales, garantía de los derechos políticos y lucha contra la corrupción, tratamos de alguna manera de establecer y presentar un proyecto de ley de reforma a la Ley 1952, Código General Disciplinario, que incluya esas recomendaciones de la Corte Interamericana, pero que también al mismo tiempo corriamos los posibles errores que ya la academia ha aclarado y ha definido, gracias a Dios en tiempo anterior y pudimos introducirlos en esta Ley 1952 y evitemos el alto porcentaje de procesos, que podrían quedar prescritos o caducados, si entrara en vigencia y en virtud del principio de ley favorable, la Ley 1952.

Entonces, agradezco al Congreso la posibilidad de que hoy nos brinda y este espacio escuchar todas las posibles opiniones que hay, opiniones que

en esta audiencia atenderemos con mucho cuidado, tendremos en cuenta para ir fortaleciendo el proyecto, bajo un criterio claro que yo quiero exponerles, la Procuraduría solo quiere cumplir y dejar un buen estatuto general disciplinario, que además cumpla con los estándares internacionales, queremos construir el mejor estatuto disciplinario posible, que abarque a todos los ciudadanos del país y que le entregue garantías a todo el pueblo colombiano.

Esa es la intención de este proyecto de ley, de reforma al Código General Disciplinario y la intención es, con la tranquilidad sentándonos a discutir, a construir lo que sea necesario, estaremos atentos para poder trabajar y llegar al final de esta legislatura con un buen producto, que sirva de protección y de garantía, en lo que a derechos disciplinarios se refiere para todos los colombianos y abarcamos o tratamos de tocar varios temas, unos temas de cumplimiento de la Corte Interamericana y unos temas de reforzamiento de lo que es el Código General Disciplinario.

En cuanto a los temas de acatamiento a las recomendaciones de la Corte Interamericana, hay varios, el más trascendental, el más polémico, el que seguramente nos va a dar dolores de cabeza y estoy segura de que entre todos encontraremos, ojalá, y se acatará, se aceptará de manera conjunta lo que presentamos en el proyecto, pero si no lo construimos y es el tema de la jurisdiccionalidad.

Y ese tema es de gran trascendencia y muy importante, por cuanto que nos lleva a una gran preocupación de carácter interpretativo, por regla general estudiando los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, encontramos que la tesis o el modelo interpretativo que utilizó siempre o que ha utilizado la Corte Interamericana, es lo que llaman los expertos la interpretación evolutiva, es decir, la convención fue expedida en el año 1969, pero lógicamente los cambios, los hechos, las situaciones fácticas, las complejidades de los países van variando con el transcurrir de las épocas y de los tiempos.

Y por eso el sentido literal de una norma se va interpretando de acuerdo a la evolución fáctica de las situaciones políticas, jurídicas y democráticas de cada país y esto se contrapone con lo que se ha llamado la interpretación textualizada, y esa interpretación de carácter textualista o el modelo textualista o literal, es lo que se contrapone en el manejo de esta sentencia, que tenemos que interpretarla para poder acatarla.

Nuestra decisión para presentar el proyecto, luego de discutir muchísimo en estos 3 últimos meses, más desde el año pasado, sobre cómo interpretábamos y cómo redactábamos el proyecto de ley para acatar las recomendaciones, nos llevó a creer

y con la intención de que la Corte Interamericana en un diálogo también tranquilo, puede entender, es alejarnos un poco de ese modelo textualista, que parece plasma por primera vez la sentencia de la Corte Interamericana y seguir haciéndole entender a la Corte, que debemos más bien continuar con esa interpretación de carácter evolutivo.

Y ella lo ha expresado por dos razones fundamentales, una, porque la Convención, como todos sabemos, es del año 69, su sentido literal es de esa época y ha pasado mucho cambio, nuestra Carta Política de 1991 estableció todo un Estado democrático y social de derecho, en donde las garantías están bien respaldadas, no obstante, entendemos que hay que reforzar garantías y entendemos muchas de las que nos recomienda la Corte Interamericana, pero además, además de ese manejo interpretativo de la sentencia por las épocas de nuestra Constitución, Constitución Política fundamental en una constituyente, que creo que eso le da una fuerza a esa interpretación evolutiva a la que quisimos integrar en este proyecto de ley, tiene que prevalecer frente a la textualista.

Pero también un segundo punto, que nos sirvió de argumento, y es la razón de ser de la sentencia, el contexto de la sentencia, que no era la mejor para hacer este cambio y estas recomendaciones, pero fue la que existió y la que se presentó y está bien que sea así y es el contexto y la ubicación política, en que fue estudiada la sentencia esta.

Porque esta sentencia tuvo como motivo, argumento o razón, para sacar sus argumentos de recomendación, un contexto específico en donde se consideraba que había un escenario político específico en esta sentencia, frente al honorable Senador Petro Urrego y el procurador de la época, en donde se tuvo la idea en la Corte Interamericana y no voy a discutir si era adecuado o no, porque no es el momento, pero es lógica la idea, la Corte Interamericana estudia esta denuncia y la estudia bajo ese contexto de existencia de una discusión política, una discusión ideológica, en el momento de proferirse esa decisión administrativa disciplinaria y ese contexto es importante tenerlo en cuenta, porque fue lo que motivó, creo yo, la decisión objeto hoy de acatamiento por las recomendaciones dadas.

Entonces, dos aspectos, la época literal de la convención y el contexto en que se decidió la demanda presentada sobre la decisión de la Procuraduría, en la época del doctor Alejandro Ordóñez, entonces ahí hay una discusión muy grande y sé que va a ser muy dura, pero espero que llegamos a puntos de encuentro, en si aceptamos seguir el modelo totalmente textualista o si preferimos lo que ya de antes de esta sentencia, venía generando la Corte Interamericana, partiendo siempre de

un modelo de interpretación de carácter evolutivo, dejo hasta ahí ese punto.

El proyecto de ley también tiene un segundo aspecto y es acatar las garantías reforzadas, establecidas por la sentencia de la Corte Interamericana, garantías que consideramos también deben aplicarse, porque tienen razón de ser y es separar dentro de la misma institución, como bien lo dice la sentencia, las funciones de indagación, investigación y pliego de cargos, con las funciones de investigación y decisión final.

Es decir, que debe haber un funcionario dentro de la institución y así más o menos textualmente lo dice la sentencia, que haga la parte de instrucción y sea otro funcionario el que haga la parte de investigación, perdón, de juzgamiento y de decisión final, en eso el proyecto establece claramente, desde el punto de vista de competencias, cómo se manejaría esa separación de funciones.

También pide, recomienda la Corte Interamericana, algo que ya veníamos haciendo y que se ha hecho, ya la Corte Constitucional ha avanzado en eso y es la necesidad de colocar dentro del ordenamiento disciplinario la doble instancia y la doble conformidad, el proyecto también trae estas dos introducciones, porque se considera adecuado para garantías reforzadas poder entregar esas dos funciones.

Igualmente, estamos tratando, desde el punto de vista disciplinario, de fortalecer y profundizar las garantías en todas las actuaciones de carácter disciplinario.

Pero también y ya rápidamente, el proyecto de ley se encarga un poco de entrar a establecer los temas de carácter disciplinario, el código de alguna manera, el proyecto de código, perdón, de alguna manera contempla la corrección de algunos aspectos que impidieron en su momento la entrada en vigencia de la Ley 1952, como fue por ejemplo, la determinación de ciertos términos procesales, la implantación de la oralidad completa, que creemos que debe ser una oralidad mixta, en el sentido de que la instrucción puede ser escrita y la etapa de juzgamiento dependiendo la situación que contempla el código, podría ser a veces vía verbal o a veces vía escrita.

Y tratar al mismo tiempo de ejercer un control disciplinario en las personas investigadas, una disminución de las sanciones y una mejor determinación de las sanciones para modificarlas, la introducción de la confesión, etcétera, etcétera.

Entonces, también tocamos correcciones de algunos aspectos disciplinarios, que, repito, han sido muy discutibles y han entregado muy buenas ofertas positivas en épocas anteriores, desde que se expidió la Ley 1952, es decir, que la propues-

ta de este proyecto de reforma al Código General Disciplinario, en términos generales surge de esa impostergerable necesidad de actualizar el Código Disciplinario, cumplir las exigencias del mundo cambiante por un lado, y por esa razón, les pedimos a ustedes el respaldo de los diferentes movimientos y partidos políticos que están en este recinto, con la salvedad clara de que estamos dispuestos a seguir conversando y organizando.

La batalla contra los corruptos hay que darla, los corruptos no pueden escaparse bajo el pretexto de la manera en que se vinculan con la administración, no podemos negarlo y esa es una de las razones de agilizar este proyecto.

El derecho disciplinario, primero, la corrupción tiene muchas facetas y también tengo que reconocerlo, tiene muchas respuestas dentro de nuestro estado social de derecho, pero una de esas respuestas es el derecho disciplinario y así lo ha reconocido en muchas instancias nuestra Corte Constitucional, una de las formas adecuadas y eficientes de responder frente a los problemas de corrupción es el ejercicio adecuado del derecho disciplinario y pienso, les digo francamente, que no es este el momento, ni la oportunidad de debilitarlo.

Las democracias representativas, que son condición indispensable para la estabilidad, condición indispensable para la paz indudablemente, condición indispensable para el desarrollo de las regiones por su naturaleza, exige luchar y atacar todo tipo de corrupción, en el ejercicio más que todo de esa función pública ¿no es cierto?

Por lo tanto, con la claridad con que nos pide la Corte Interamericana de Derechos Humanos que reforzemos las garantías, con la claridad que nos pide que introduzcamos medidas para reforzar la garantía para toda clase de ciudadanos, no importa de qué grupo político, de qué tipo de raza o de qué tipo de condición sea, nos exige que introduzcamos esas garantías, pero que al mismo tiempo nosotros no nos olvidemos de esa lucha intensa incesable contra la corrupción que tenemos y que ya ha asumido nuestro país, desde todo punto de vista.

Y finalmente quiero decirles, que el reto es ese, el reto de este proyecto es asegurar que se cumplan las responsabilidades que surgen del convenio, que no se diluyan esas responsabilidades, pero que al mismo tiempo respaldemos las instituciones públicas que tenemos, respaldamos la normatividad y las garantías ya existentes, para reforzarlas más, pero para no debilitar las que tenemos.

Si estamos todos frente a esa línea, estoy segura de que sacaremos un buen proyecto de ley, sacaremos una buena ley y le entregaremos al país la garantía de que nuestras instituciones dentro de los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial,

estamos unidos para ofrecerle al país una paz tranquila y segura, pero una paz con transparencia, con honestidad y con legalidad.

Estaré atenta a escucharlos a todos, pondré atención exclusiva, mi equipo está atento y créanme que trataremos al máximo, de que lo que nos convenzamos que no fue adecuado que presentamos, lo construiremos con ustedes y llegaremos a ese documento final, que ojalá y antes de que entre en vigencia la Ley 1952, podamos entregarle al país un buen Código General Disciplinario, como elemento normativo requerido para defender al funcionario público y evitar que incurra en infracciones que caigan dentro de este derecho disciplinario. Muchísimas gracias a todos ustedes y aquí seguiré presente y mi equipo de la Procuraduría seguirá presente para escucharlos.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Muchas gracias, señora Procuradora, yo inicio con el listado de quienes se han inscrito a nuestra audiencia pública, recojo de su intervención lo referido a todos los temas de garantías procesales, la instrucción separada de juzgamiento, las garantías para la segunda instancia y la doble conformidad, la solicitud de atribuciones de funciones jurisdiccionales, para el único ejercicio de la función disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, recojo también lo referido a los temas de la lucha contra la corrupción, la nueva arquitectura institucional, la estructura organizacional que pretende la Procuraduría en virtud de la discusión de esta norma, la modificación de la Ley 1952.

Se presentaron 53 artículos en el proyecto que fue radicado y como lo dijo la señora Procuradora y lo repito aquí, no hay normas inamovibles, comienza una sana discusión de garantías en el Congreso de la República, en las comisiones, con el mensaje de urgencia que ha enviado el Gobierno nacional, pero por supuesto, dando el tiempo, dando el lugar, dando todas las garantías para que en estas audiencias y en los debates que se surtirán al interior de las comisiones, podamos escuchar a los actores que permitan la mejor construcción de la norma que va a reformar el Código General Disciplinario.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Jaime Bernal Cuéllar, Exprocurador y Académico:

Señor Presidente, doctor Amín, señores Senadores, señores de la Cámara de Representantes, señora Procuradora General y todos los asistentes, no voy a hacer una interpretación literal de lo que está ocurriendo, tampoco me voy a referir únicamente a la función disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, mi propuesta o iniciativa, es

simplemente que se debe fortalecer la Procuraduría General de la Nación y consecuentemente se deben fortalecer el régimen disciplinario, sin limitar o cercenar ninguna función a la Procuraduría.

La Constitución de 1991 tuvo una incidencia trascendental, como lo sabemos todos nosotros y fue promulgada después de la Convención Interamericana, o sea, el artículo 23 que es objeto de discusión sobre su alcance.

Sobre este punto, la Corte Constitucional y el mismo Consejo de Estado, habían interpretado la norma, diciendo que la función de la Procuraduría en cuanto a la posibilidad de destitución de servidores públicos de elección popular, era compatible con el artículo 23 de la Convención Interamericana.

Posiciones extraordinariamente juristas, por eso hoy por razón de esta decisión que mencionó la señora Procuradora, se abre un nuevo debate, debate que uno pudiera decir ya fue realizado, ya hubo posturas jurisdiccionales y doctrinarias, que daban bases fundamentales para decir que la Procuraduría tiene plena competencia para disciplinar al funcionario de elección popular, incluyendo sanciones de inhabilidad y de destitución.

Pero simplemente unas reflexiones, ¿por qué ha tomado fuerza el régimen disciplinario? Primero, como presupuesto para poder desarrollar adecuadamente el artículo 2º y 122 de la Constitución, que se refiere a las funciones de todo servidor público y correspondiente responsabilidad por el ejercicio de esas funciones.

En segundo lugar, la Constitución de 1991 indica unas finalidades o se deducen unas finalidades con el régimen disciplinario, construir la ética pública, que es trascendental en este momento en Colombia, porque uno de los grandes problemas que tiene Colombia, desafortunadamente, es que no existe una verdadera ética del servidor público.

En segundo lugar, evitar el quebrantamiento del deber funcional, que es la base de la estructura, desarrollo del Estado social de derecho.

En tercer lugar, como lo decía la señora Procuradora, combatir la corrupción, que el régimen disciplinario es el más adecuado para combatirla, si se une con la Convención Interamericana contra la Corrupción, Ley 412 del 97 y con la Convención de Naciones Unidas, Ley 970 del 2005.

Esos convenios aprobados por las leyes mencionadas, dejaron una gran amplitud para el Estado colombiano o los Estados firmantes, para que pudieran estructurar o diseñar un mecanismo para combatir la corrupción, amplitud que no va a violar ni la Constitución, ni los tratados, o sea, que el mismo o los mismos tratados que acabo de men-

cionar, pudieran verse en principio antagónicos por lo dicho por la Corte Interamericana Internacional.

En cuarto lugar, ¿qué es lo que hace la Constitución de 1991? La Constitución de 1991 no radicó competencias disciplinarias, con relación a los servidores de elección popular únicamente en la Procuraduría, si hacemos una interpretación exegética, como lo criticaba la doctora Cabello Margarita, vamos a tener, si nos damos cuenta un impacto en otras muchísimas normas de la Constitución y no solamente en la función de la Procuraduría.

Por eso con todo el respeto, llamo la atención a las Honorables Comisiones Primeras Conjuntas, de que esa interpretación exegética puede llevar a alterar funciones distribuidas en la Constitución Nacional y para dar un ejemplo, en los controles internos en la misma Procuraduría, en la Contraloría, en el Consejo de Estado cuando tramitan pérdidas de investidura, es un juicio político constitucional disciplinario, funciones del señor Presidente, el artículo 314, y de los señores gobernadores, artículo 323, donde el artículo 314 le da competencia al Presidente para destituir a funcionarios de elección popular por causas determinadas, lo mismo a los gobernadores.

En consecuencia, uno tiene que concluir que el régimen disciplinario es absolutamente con relación a todos los servidores públicos y que la interpretación que se le dé a la sentencia que han mencionado, va a incidir, va a alterar, va a modificar o tienen que ser sustituidas o interpretadas de diferente forma, normas constitucionales, no solamente las funciones de la Procuraduría, sino de otros altos funcionarios.

Porque aquí lo que se tiene que estudiar, es hasta dónde puede llegar el control disciplinario, para corregir la corrupción y cumplir los fines del Estado, no solamente por parte de la Procuraduría, por eso mencionaba las funciones del señor Presidente, de los señores gobernadores, del Consejo de Estado, porque si interpretamos exegéticamente la decisión de la Honorable Corte Interamericana, va a haber una influencia y un impacto, en más de 6 - 7 normas constitucionales.

En tercer lugar, el procedimiento, el procedimiento se puede mejorar, a pesar de que yo creo que tiene todas las garantías, pero se pueden acoger recomendaciones que ha hecho la Comisión Interamericana, para hacer unos ajustes en el proceso.

Aquí hay que hacer una pregunta y la pregunta es, ¿estamos frente a dos instituciones para el cumplimiento de las funciones, regular el desvío de esas funciones, regular comportamiento opuesto de derechos de los funcionarios públicos, régimen penal y régimen disciplinario?

Tenemos que ser honestos en esto y concluir que hoy por hoy no podemos seguir creyendo que todos los problemas del país se pueden regular con el Código Penal, el Código Penal tiene una estructuración diferente al disciplinario, unas consecuencias diferentes, pero en este instante hay una invasión del régimen penal que estamos llevando a construir tipos penales, para absolutamente todos los comportamientos, cuando en realidad se pueden solucionar a través del régimen disciplinario como se tiene ahorita.

Hay conductas disciplinarias gravísimas, que coinciden con destrucción de comportamientos ilícitos, si uno revisa el artículo 48 del estatuto, esa es una duplicidad de que vale la pena que el Congreso empiece a estudiar, para evitar intervenciones simultáneas de Fiscalía y Procuraduría frente al mismo comportamiento ilícito.

Pero me parece a mí, que lo más correcto es darle fortaleza al régimen disciplinario por su procedimiento, por sus finalidades y por la naturaleza de las penas que se pueden imponer, cómo combatir la corrupción en el país. Yo creo que...

...Sí, doctora, entonces decía el derecho disciplinario como resumen y que permite destitución de funcionarios, no solamente está en manos de la Procuraduría, si se revisa la Constitución, está en mano de otros funcionarios como el Consejo de Estado, como el, por el Presidente de la República, como gobernadores, dentro de sus funciones disciplinarias que pueden imponer.

Decía, así mismo, que hoy por hoy no podemos tratar de seguir solucionando todos los problemas sociales, políticos y económicos a través del derecho penal, me parece que hay que pertenecer el derecho disciplinario y fortalecerlo conservando funciones como las penas o sanciones, como la inhabilidad y la destitución de funcionarios para poder moralizar y construir la ética política.

Por esa razón, me parece que bien debe tomarse, como se hace en Colombia, como fuente de interpretación el bloque constitucionalidad, donde está la convención Interamericana, donde están las convenciones contra la corrupción y si uno compara esas tres convenciones, puede buscarle una interpretación que no se oponga a lo insinuado por la Corte Interamericana y que la Procuraduría pueda conservar perfectamente la competencia para todos los servidores públicos, incluyendo los de elección popular.

Hay que revisar las decisiones anteriores al pronunciamiento de la Corte Interamericana, y la Corte Constitucional había determinado que era compatible el artículo 23 de la Convención con las normas que regulan la conducta la Procuraduría General de la Nación.

Me parece, y con eso termino, para no abusar del tiempo, que a la Procuraduría hay que respaldarla, la Procuraduría es una institución que puede tener defectos en algunos sentidos, que se habla de influencias políticas y demás, pero es una institución que como se viene manejando, demuestra una capacidad para combatir la corrupción y para construir la ética pública. Muy amables.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Óscar Villegas Garzón, Abogado Especialista en Derecho Disciplinario, Profesor Universidad Libre y Universidad del Caribe:

Muchísimas gracias, expreso mi gratitud con las Comisiones Conjuntas de Cámara y Senado, esta oportunidad que se me dio para mostrar algunos elementos generales sobre el Proyecto de ley números 423 y 595.

Un barrido general nos muestra el siguiente panorama, abundo por supuesto las novedades, la atribución que va ser un tema muy discutido, la Procuradora lo acaba de decir, va a ser muy discutido entre la atribución de funciones jurisdiccionales.

Eso condujo, por supuesto, que en el proyecto también hubiera una renovación obligada de algunos principios rectores, menciono el in situ sustancial, menciono debido proceso que se enriquece, para acercarnos a lo que pide o recomienda la Comisión Interamericana, la culpabilidad de alguna manera por lo menos en cuanto a la definición de la culpa.

En cuanto garantías, observo una ampliación, por ejemplo, de la notificación personal, se mejora la notificación por comisionado, encuentro la amplificación o la ampliación de la notificación por edicto, la circunstancia de que al quejoso, eso no estaba, aunque se venía haciendo, de la notificación del fallo absolutorio con una garantía adicional a las víctimas, dentro de un proceso disciplinario.

Se mejora también como elemento de garantía, la oportunidad para interponer los recursos de reposición y de apelación, en segunda instancia hay un espacio para las pruebas de oficio que se decretaran, aquellas que son esenciales para modificar de manera sustancial y favorable, la situación del disciplinado, ya se mencionó por parte de la Procuradora el tema de la doble instancia y de la doble conformidad.

Se maneja el procedimiento de revocatoria directa y algo, si la ley 1952, su gran aporte de todos los demás, fue el título dedicado a las pruebas, ahora el tema que se aborda, entre otros muy importantes, es el que tiene que ver con la confesión, se le da un mayor alcance a la confesión o a la aceptación de cargos o a la aceptación de respon-

sabilidad, concediendo rebajas y señalando un derrotero relativamente sencillo.

Por ello obliga a que el auto de apertura de investigación, que también se modifica, también se enriquece, deberá contener entre sus requisitos, una relación clara y sucinta de los hechos disciplinariamente relevantes, en un lenguaje comprensible para el investigado, a veces nos enredamos mucho con esa imputación del título, señalamiento de objetivo, cuando tenemos ante nuestros ojos a un investigado que puede ser un conductor, la señora de los tintos, un escolta o alguien, que aun siendo profesional, puede que no entiendan el lenguaje jurídico que tanto manejamos.

Eso tendrá, por supuesto, una mayor relevancia para efectos de la confesión y para los señalamientos del título o distrito de imputación objetiva y subjetiva, lo cual obligará al instructor en esa primera fase, a ser especialmente cuidadoso.

Además, también del auto de apertura de investigación, se obliga para que se le dé información a ese investigado, acerca de los beneficios que le traería la confesión o aceptación de cargos, sin presiones de ninguna especie y también queda claro algo que se ha discutido, si hay confesión no habrá lugar a retractación, también para impedirle atrazos o retrocesos en el adelantamiento.

En cuanto al juzgamiento, hay dos posibilidades, se adelanta o bien un juicio de carácter ordinario o bien un juicio de carácter verbal, cada uno con una dinámica propia, cada uno con sus especificaciones que los hace más manejables, más fáciles de aplicar, sin dificultades algunas.

Y por ejemplo, el proceso de paz se adelantará los gastos de flagrancia o sin flagrancia, más una lista que trae el proyecto, de situaciones las cuales el procedimiento a seguir será el verbal, pero habrá casos en los cuales la situación es muy compleja, el número de disciplinables por ejemplo, el número de cargos de imputaciones de incriminaciones formuladas al investigado en el pliego o también y se reconoce, la carencia de elementos humanos, físicos o dotacionales de la dependencia que debe cumplir con la función de juzgamiento, lo cual impediría el logro de los principios de celeridad, de economía procesal y de eficacia del actuar disciplinario.

En el proceso de paz se organiza de tal manera, que incluso se llega a los extremos de enérgicos por supuesto, de señalar el orden en el cual deben intervenir, perdonen lo que voy a decir, pero en la actualidad, yo me incluyo, ¿los procesos disciplinarios en el procedimiento verbal cómo se adelantaban? Se adelantaban como a uno le daba la gana, no hay un orden, no hay una precisión, no hay un

algo que pudiera guiar al operador disciplinario de los trámites del procedimiento verbal.

Llega el disciplinario con abogado, llega sin abogado, confiesa, no confiesa, confiesa parcialmente, llegan varios disciplinados, unos con abogado, otros sin abogado, unos confiesan, otros no, otros lo hacen de manera parcial, toda esa cantidad de variantes, por supuesto que ahorra de una manera clara, sencilla, los resuelve el proyecto del Código General Disciplinario, que creo que en ese aspecto mejora muchísimo.

El tema también de la participación de las víctimas, se dice cuáles son, en casos de acoso laboral, la mujer víctima de violencia sexual, el caso de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, más otros que también, claro no se incluyeron, por supuesto, pero que siguen sonando como candidatos a ser sujetos procesales, me refiero a la Contraloría General de la República, el proyecto del procurador Carrillo incluyó al delegado de la Agencia Jurídica para la Defensa Jurídica del Estado, los sindicatos también han pedido listas en este proceso.

Se dan reglas muy bien definidas, respecto a la variación de los cargos, que es algo que casi nunca ocurría, es decir, casi no se da la variación de los cargos en el adelantamiento de los procesos disciplinarios, por una circunstancia elemental, si yo soy el investigador y el que acusa, yo no voy a cambiar el ritmo, acusar los que formule, me mantengo en lo que hice y así me voy hasta el final.

Ahora comoquiera que uno es el instructor y veo que voy a ser juzgador, ojo vivo, porque el juzgador le puede volver el asunto a aquel funcionario que instruyó, que elaboró el pliego de cargos, para decir corríjalo, introduzca una variación del pliego de cargos por error en la calificación jurídica.

Otro aspecto que no estaba muy claro en la Ley 1952 tenía que ver con los límites, hasta dónde y en qué punto termina la fase instructiva y en qué momento comenzaba la fase de juzgamiento, porque había un artículo, el 225, que está en el lugar equivocado, eso se corrige ahora, cuando le llega el proceso al funcionario competente para el juzgamiento, ¿para qué?, pues para que tome la medida que considere, a la que escoja digámoslo así, si adelanta el procedimiento, el juicio, perdón, el juicio verbal o se adelanta un juicio ordinario, habrá casos muy complejos de adelantar un juicio verbal por ejemplo, los casos asociados con contratación, los aspectos técnicos con derechos humanos, con derecho internacional humanitario.

Y retomando la confesión, yo agregaría que por ejemplo, si la confesión se da en la fase de la investigación, el principio dado tiene derecho a una

rebaja hasta la mitad de la sanción que se le va a imponer, esto ayuda muchísimo, esto va a ayudar muchísimo, primero, para dar una respuesta oportuna y no habrá lugar a la impunidad de la sanción que se le imponga, porque de todas maneras quien confiesa sabe que queda sometido a un fallo disciplinario de carácter sancionatorio.

Y si lo hace en la fase de juzgamiento esa confesión, también tendrá derecho a una rebaja hasta en la tercera parte y se trazan esos elementos, yo creo que uno de los aportes más valiosos que se dan ahora, porque eso va a incidir necesariamente en unos mayores niveles de eficacia, de eficiencia, porque estará de por medio esa posibilidad.

Yo recuerdo que hace 3 o 4 años yo planteé la posibilidad de que esa rebaja también se le reconociera a aquellos que están siendo procesados por violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, porque a veces como que nos da miedo, porque no tiene derecho a la rebaja a menos que haya normas de carácter internacional, tratados que impidan que esa situación se dé.

Situaciones de mejora planteo las siguientes, quedan muchas, pero de todas maneras las haré llegar en los documentos que voy a aportar, ¿por qué se eliminó del inciso segundo una explicación asociada con la... sustancial que la tiene la Ley 1952? Me parece que no sería conveniente haber quitado ese aspecto.

El tema de la caducidad, lo tenía como candidato para practicarlo, pero escuchando a la procuradora Cabello, se entiende perfectamente clara y necesaria la permanencia de la caducidad, dentro del gramado del derecho disciplinario.

Se elimina un discutible, el parágrafo que acompaña el artículo 29 que se ocupa de la culpa, haciendo una referencia recordatoria sobre los casos en los cuales la conducta coincide con un delito tipificado en el Código Penal, porque hay conducta llamada de frontis, en el Código Penal son delitos, en el código disciplinario son faltas disciplinarias.

De ahí que los partidarios, por ejemplo, de que este juzgamiento lo haga un juez penal, yo veo allí un riesgo muy grande, respecto a fallos contradictorios que puedan darse entre dos jueces penales, uno en el caso disciplinario y otro en el caso penal, ese problema habría que tenerlo en cuenta, para mirar con cuidado sí, porque hay...

...Termino, sí, entonces termino con cuatro cosas, tres cositas, una, el rocillo ahí, que no tiene mayor importancia, lo van a ver cuando lo vean, el pliego de cargos, es importante decir esto, no solamente debe ser notificado, sino que además de eludirlo, se le debe correr traslado al investigado y

se le debe entregar en físico o por medio digital, es una notificación que impone notificación, traslado y entrega.

Señalar por supuesto, que como consecuencia, algo que también que se tenga en cuenta, si el servidor público confiesa que al momento de la rebaja de la mitad, es posible que esa sanción que se le imponga esté por encima del mínimo, es decir, lo que yo quiero decir es que aún con confesión, en tercera parte o la mitad, así se afecte el mínimo, ya que puede darse la situación de una sanción disciplinaria, que estaría por debajo del mínimo contemplado, si eso no se hace, no será atractiva la confesión y algunos pequeños errores de digitación, que no quiero ocuparme ahora, pero que los haré llegar por escrito, muchísimas gracias, muy amables y aquí termino.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Fernando Rodríguez Castro – Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario:

Buenos días, Honorables Senadores y Congresistas todos, señora Procuradora, señores procuradores delegados e invitados interesados en el tema del derecho disciplinario, les agradezco primero esta invitación a nombre del Instituto y en el mío de forma particular, comoquiera que tengo un especial interés en esta materia.

Sea lo primero manifestar que, estamos de acuerdo en forma general con el proyecto que se presenta por parte de la señora Procuradora, que entendemos la necesidad para ajustar la normativa interna a lo solicitado por los instrumentos internacionales, pero además, también porque es la oportunidad de hacer unas correcciones que traía la Ley 1952 y que a nosotros como Instituto habíamos advertido hace más de 10 años, cuando se estaba tramitando aquella ley, aquel proyecto de ley en su momento y advertíamos muchas cosas que eran digamos muy idealistas, de muy buena voluntad, pero que terminaban siendo contraproducentes para el proceso disciplinario y ellas son por ejemplo, el tema de la oralidad.

La oralidad, sabemos que pues cuando se piensa de manera digamos romántica, la gente imagina que los procesos van a hacer como esas películas de Hollywood, donde los procesos se desarrollan muy rápido y las pruebas se desenvuelven en lo que dura el capítulo de la película y resulta que en la realidad eso no funciona así.

Es un mito totalmente creer que las cosas orales son más rápidas y la realidad lo demuestra en los procesos antiguos, que veíamos de la jurisdicción laboral, el proceso laboral era dictarle al juez y dictarle al secretario, para que se demorará audiencia tras audiencias.

Entonces esto requiere la oralidad, requiere una capacitación especial, un acompañamiento tecnológico muy grande, que si la Procuraduría ha necesitado tiempo para ajustarlo, desde que la ley se sancionó y se ha ido digamos aplazando la entrada en vigencia de la misma, porque se han solicitado y todavía hoy escuchábamos a la señora Procuradora, que decía que la Procuraduría todavía tenía dificultades digamos para el tema tecnológico, pues no nos imaginamos las oficinas de control interno a nivel regional o local o las personerías y todo esto lo que tendrán que hacer.

Pero además porque es que el proceso ordinario que existía antes, con ayuda de las herramientas tecnológicas, pues se podría desarrollar aún más rápido que el verbal, entonces se podían tomar las grabaciones, se podían tomar videos y todo eso y de esa forma recolectar las pruebas y se despachaba mucho más rápido que los procesos verbales, hubo procesos de transcendencia nacional en la Procuraduría, donde se abrieron por los mismos hechos a un funcionario público de manera verbal y al otro ordinario y paradójicamente, el proceso ordinario terminaba más rápidamente que el proceso verbal.

Ya nos contó el profesor que me ha precedido en el uso de la palabra, que casi con la forma en que se desarrollaba el proceso, pues será lo que la persona que quisiera y entonces yo quisiera que se acogiera lo presentado por la señora Procuradora en el proyecto, porque el proceso verbal no está diseñado para todas las investigaciones, es que quiero que se imaginen un proceso donde hay vinculados 50 o 60, cómo pasaba en ocasiones masacres y todo esto, participación del Ejército en la masacre en el Valle del Cauca, eran 50 soldados, entonces en un proceso verbal son 50 versiones libres, que pueden ser ampliadas varias veces.

Entonces esas diligencias se iban a volver muy extendidas en el tiempo, entonces sí debe dársele la posibilidad legal, que el instructor con unos hechos objetivos determine si se va por ese camino procesal, que es el de la oralidad, o si en algunos casos conviene el proceso escritural. Entonces en ese tema, estamos de acuerdo con el ajuste que se le está haciendo a la Ley 1952.

En cuanto a las facultades que trae jurisdiccionales para la Procuraduría, esto tenemos que recordar que este tema no es nuevo, en la Procuraduría desde la Ley 200, el código de 1995, ya existían las funciones jurisdiccionales a cargo de la Procuraduría, eso ya tuvo control de constitucionalidad, la Sentencia C-244 del año 1996, magistrado ponente el doctor Carlos Gaviria y posteriormente la Ley 734 en ponencia del doctor Humberto Sierra Porto y en las sentencias de C-1121 del 2005.

Entonces, pero a pesar de que ya existían las funciones jurisdiccionales, nos parece conveniente y por eso vamos a aportar un documento, para que se maneje de una manera más, digamos especializada, por parte de estos funcionarios que van a tener la función jurisdiccional y que también, pues digamos exista como una manera de garantizar la autonomía de estos funcionarios, que van a tener la función jurisdiccional, para que no se entienda que es meramente formal el cumplimiento de la decisión de la Corte de Derechos Humanos.

Entonces, porque sin duda también estoy de acuerdo con lo expresado por el doctor Jaime Bernal Cuéllar, en que el desarrollo constitucional que han tenido las figuras autónomas y del ente de control como la Procuraduría General de la Nación, pues no se puede echar al traste y decir ahora que vamos a interpretar un instrumento internacional, diciéndole que pues vamos a acudir simplemente a los jueces penales.

De hecho, un funcionario del nivel de un procurador delegado, pues tiene una altísima jerarquía, formación y experiencia, muy superior al juez penal municipal, entonces en ese punto pues tenemos unas recomendaciones, para enriquecer un poco el documento presentado por la Procuraduría General de la Nación.

Y también estamos de acuerdo en los temas de la doble conformidad, que es necesario y se había hecho digamos de alguna forma gradual, se había ido adecuando digamos la jurisdicción interna.

Escuché a la señora Procuradora muy atentamente, cuando advertía el problema que se podía presentar con la figura de la caducidad y en este pues nos queda, entiendo el problema de coyuntura y todo esto, pero sí me gustaría dejar como la observación sobre la caducidad.

La caducidad no era una figura original del Código Disciplinario o el proceso disciplinario, el proceso disciplinario tenía era solamente la figura de la prescripción de la acción, que ocurría 5 años después de ocurrido el hecho, sí.

Y digamos que esa forma era una sanción al Estado, digamos por su inoperancia, que perdía la potestad sancionatoria frente al servidor público, en la época del doctor Bernal Cuéllar, después de haber recibido mucho más, casi 100.000 expedientes, en el año 2001 cuando sale de su administración, entrega algo así como 63.000 expedientes, 8 años después había 19.000 expedientes y cuando se incorpora la figura en el 2011, que se mete a través de una reforma en el Estatuto Anticorrupción, se trae de los procesos de responsabilidad fiscal la figura de la caducidad, por 5 años.

Esto yo creo que llevó precisamente a lo contrario de lo que se pretendía, lo que se pretendía era

que los procesos no prescribieran, pero al aumentar la duración de los procesos y el nivel de denuncias y quejas que llegan a la Procuraduría, pues lo que va a haber es más procesos activos, sí, y entonces si no están saliendo ni por prescripción, ni por caducidad, entonces el volumen va a aumentar como una bola de nieve, entonces sí queremos como Instituto hacer esa advertencia, porque con la figura de la caducidad...

...Muchísimas gracias, entonces concluyo, pues a manera de alerta, que la figura de la caducidad puede generar un fenómeno, precisamente lo contrario a lo que se aspira, porque va a aumentar la duración de los procesos dentro de la Procuraduría, los órganos de control y las personerías y por eso, entonces va a haber más procesos activos y va a haber más congestión de la que se tiene actualmente. Muchísimas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor David Roa Salguero, Abogado, Miembro del Colegio Colombiano de Abogados Disciplinarios:

Muchas gracias, Honorable Presidente Fabio Amín, y agradeciendo de antemano por la invitación que en las Comisiones Primeras de Senado y Cámara nos han extendido, con el fin de intervenir de una forma muy puntual y concreta, frente al proyecto de reforma al Código Disciplinario, que ha presentado la Procuraduría General de la Nación a través de su señora procuradora Margarita Cabello, a quien le extendemos un cordial saludo y de igual forma a quienes nos antecedieron en la intervención y a los que se encuentran presentes en esta plataforma virtual.

En nombre del Colegio Colombiano de Abogados Disciplinarios, quiero hacer una intervención muy dirigida a 3 aspectos fundamentales y quiero referirme yo en particular a la jurisdiccionalidad que se le pretende otorgar a la Procuraduría General de la Nación, teniendo en cuenta que Ernesto Espinosa en su condición de Vicepresidente del Colegio, se referirá a algunos aspectos de la vinculación de los procuradores con posterioridad a la vigencia de esta reforma y también a la figura de la caducidad.

También se encuentra el doctor Héctor Ferrer, miembro fundador, quien se referirá al tema del procedimiento unificado contenido en la Ley 1952 y algunos aspectos procedimentales que se tocan con el proyecto de reforma.

Pues bien, quiero referirme yo al punto de la jurisdiccionalización de las facultades disciplinarias de la Procuraduría, en este aspecto yo creo que todos coincidimos y la idea no es buscar un debilitamiento de este órgano de control, que desde el punto de vista constitucional goza de autonomía e

independencia y así lo ha reconocido en diversos pronunciamientos jurisprudenciales.

Sin embargo, hay que ser muy cuidadoso con ese otorgamiento de jurisdiccionalización a la función disciplinaria de la procuraduría ¿en qué sentido? porque de alguna forma, darle cumplimiento al fallo de la Corte Interamericana podríamos estar incumpliendo esa interpretación literal y exegética, que ha dado la Corte Interamericana en su pronunciamiento.

Pero sin duda, esa estructura que tiene la Procuraduría General de la Nación y la autonomía de independencia que goza desde el punto de vista constitucional, sería imposible darle un cumplimiento literal a esta interpretación dada por la Corte Interamericana.

Por esa razón, estamos de acuerdo en que, en virtud a la vigencia de la Carta Política de 1991, debería dársele una interpretación evolutiva, con el propósito de darle cumplimiento y fortalecer en autonomía e independencia al derecho disciplinario mismo, ¿porque qué sentido tiene, nosotros como representantes del derecho disciplinario en Colombia, eliminar el derecho disciplinario trasladándolo al derecho penal o al derecho administrativo? Esa no es la idea, es buscar fortaleza en autonomía e independencia.

El otro aspecto frente a la jurisdiccionalización y como inconveniente que vemos desde el Colegio Colombiano de abogados Disciplinarios, es que no tiene sentido una jurisdiccionalización disciplinaria de la Procuraduría, para que sus decisiones sancionatorias sean controladas judicialmente, es decir, un doble control judicial, si se le va a otorgar facultades jurisdiccionales a la Procuraduría, obviamente sus decisiones serían sentencias, por lo tanto, ese control sobraría además o al menos si se quiere un mayor control de este tipo de decisiones, incluir en ese proyecto de reforma un recurso extraordinario, que sea conocido de igual forma no sé si lo será por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, que también es una autoridad jurisdiccional disciplinaria o en este caso mantenerlo a la jurisdicción contenciosa administrativa, con el fin de garantizar ese control que se le pretende dar con el proyecto de reforma.

Pero el hecho de controlar un acto jurisdiccional no tiene sentido, porque lo que se controla por vía jurisdiccional contenciosa, son los actos administrativos o los actos de la administración.

Y el último aspecto que veo yo problemático, con la facultad jurisdiccional a la Procuraduría, es que se está solucionando el problema de forma parcial ¿qué pasa con las oficinas de control disciplinario interno de las entidades públicas y las personerías distritales y municipales? teniendo

en cuenta que mantienen competencia sancionatoria frente a servidores públicos, con sanciones de destitución e inhabilidad general y suspensión, sanción esta última, que también es restrictiva de derechos políticos convencionales.

De tal manera que se le entrega funciones jurisdiccionales a la Procuraduría, pero quedan en el limbo las facultades disciplinarias de las personerías distritales y municipales y de las oficinas de control disciplinario y con ello se mantendría el sistema disciplinario colombiano en un problema de inconventionalidad, porque el estándar que protegió la Corte Interamericana través de su fallo, fue fundamentalmente que, autoridades administrativas no podrían continuar restringiendo derechos políticos a través de sanciones disciplinarias.

Entonces se jurisdiccionaliza la función disciplinaria de la Procuraduría, pero se mantiene la restricción de derechos políticos, a cargo de oficinas de control disciplinario interno de las entidades públicas y de las personerías, para ello el Colegio trae una solución, conociendo de antemano el sistema disciplinario o responsabilidades administrativas disciplinarias en México.

¿Por qué no mantener una competencia investigativa a cargo de las oficinas de control disciplinario interno y de las personerías, con el propósito de que sea la Procuraduría con esas facultades jurisdiccionales que se le pretende otorgar, quien haga el juzgamiento de todos estos procesos que se tramitan en las personerías y en la oficina de control disciplinario interno, cuando se trate de faltas que tenga como consecuencia la restricción de derechos políticos?

Esa sería una alternativa, para no dejar por fuera de este proyecto de reforma a las oficinas de control disciplinario interno y las personerías, en México por ejemplo, se habla de un IPRA, de un informe de presunta responsabilidad administrativa, acá en Colombia podríamos otorgarle a estas 2 autoridades, personerías y oficinas de control disciplinario, la posibilidad de que presenten un informe de presunta responsabilidad disciplinaria ante la Procuraduría, en casos que impliquen restricción a los derechos políticos.

Porque los derechos políticos, no solamente son de los servidores públicos elegidos por voto popular, sino lo son de todas las personas que pretendan hacerse elegir y ser elegidos y, por tanto, también de quien en condiciones generales de igualdad, pretenden acceder a un cargo público.

De tal manera que, el proyecto en ese sentido creo que es coherente y así lo hemos conversado con la Procuradora General de la Nación con anterioridad, porque el derecho político no es solamente de los servidores elegidos por voto popular.

Para finalizar, 2 aspectos muy puntuales y es que, si bien excepcionalmente la ley puede atribuir funciones jurisdiccionales en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, conforme al artículo 116 de la Carta Política, debe advertirse que no le será permitido adelantar la instrucción de sumar, ni juzgar delitos.

Entonces este aspecto creo que debe revisarse con sumo detalle, porque al otorgársele funciones jurisdiccionales a la Procuraduría, mantendría la competencia restrictiva de derechos políticos, a través de actuaciones distintas a las penales, donde pueden cuestionar al servidor público, por la comisión de conductas constitutivas de delito, por virtud a lo establecido en el artículo 65 de la Ley 1952.

Y el último aspecto, tiene que ver con el control disciplinario de las autoridades que al interior de la Procuraduría ejercerán funciones jurisdiccionales y es que no puede mantenerse un control disciplinario de autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales...

...Muchas Presidente, solamente lo último, el control disciplinario a quienes ejerzan estas funciones jurisdiccionales al interior de la Procuraduría, no puede quedar en manos de sus superiores o del mismo Procurador General de la Nación, sino por el hecho de ejercer funciones jurisdiccionales, estaría a cargo de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, por virtud a lo establecido en los artículos 239 y 240 de la Ley 1952.

Creeríamos que en ese sentido, estamos de acuerdo con una interpretación evolutiva en cumplimiento del principio de jurisdiccionalidad, que reclama la Corte Interamericana en su fallo, pero también hay que tener en cuenta el principio de imparcialidad, habida cuenta de la estructura misma de la Procuraduría General de la Nación, una estructura jerárquica, que se encuentra regulada en el decreto 272 del año 2000 y el cual también exige una profunda revisión o modificación, lo cual hemos analizado desde el Colegio Colombiano de Abogados Disciplinarios.

Muchísimas gracias por la oportunidad y de esta manera doy por terminada mi intervención, un cordial saludo a todos.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Esteban Hoyos Ceballos – Profesor e Investigador de Derecho Público, Universidad Eafit de Medellín:

Listo, honorables Senadores, Representantes, Presidente, Procuradora, colegas académicos, profesores y demás personas invitadas a esta audiencia esta mañana.

Lo primero pues quiero agradecer esta invitación, a compartir algunas apreciaciones pues re-

lacionadas con el proyecto de ley y algo que he dicho mucho, cuando me hacen estas invitaciones, esta es una de las pocas cosas buenas de la virtualidad, es celebrar que podamos asistir a este tipo de audiencias públicas, profesores y profesoras de universidades que nos encontramos fuera de Bogotá, es una cuestión muy importante y una buena práctica para mantener, incluso cuando esta pandemia cese, entonces quiero reiterar ese asunto.

Yo voy a hacer unas consideraciones un poco más generales, en relación con el proyecto, yo ya envié a secretaría de la Comisión algunas de mis impresiones generales en relación con el proyecto.

Como muy bien indicó la señora Procuradora, el proyecto se presenta, pues uno de los objetivos que persigue, es darle cumplimiento a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Gustavo Petro contra Colombia, creo sin embargo, que el proyecto tiene algunas debilidades, algunos problemas que quisiera compartir y yo creo que son importantes, para que los honorables Senadores y Representantes los tengan muy presentes en la discusión, esto no es un proyecto para aprobar a pupitrazo, porque comprende unas cuestiones que son esenciales para nuestro estado de derecho y para nuestra democracia, entonces por eso quiero llamar la atención sobre ello.

El corazón de la propuesta, es que la Procuraduría mantenga su función de vigilar y sancionar a los funcionarios de elección popular, pero y esto es muy importante, además en el contexto pues del proyecto, se eleva esa tarea de vigilancia y de sanción a los funcionarios de elección popular, a la categoría de función jurisdiccional, es decir, que la Procuraduría actúe como un juez en este tipo de casos.

El proyecto reconoce, creo que con razón, esa atribución de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría y a esto aludió la señora Procuradora, no es una cuestión novedosa, pero creo que eso no es suficiente en esta discusión que estamos teniendo acá esta mañana, la pregunta es, si efectivamente se le da cumplimiento a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando se le atribuyen funciones jurisdiccionales a la Procuraduría.

Insisto, el proyecto señala creo que con razón, que esas funciones jurisdiccionales han estado en cabeza o pueden estar en cabeza en la Procuraduría, pero la pregunta que los senadores y representantes deben resolver es, si se satisface con la interpretación de la sentencia, la idea de atribuir esas funciones jurisdiccionales a la Procuraduría en este caso, yo creo que no es así y yo voy a explicarlo en mi intervención.

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sido objeto de un intenso

debate entre juristas, hoy no tenemos tiempo para abordar todos los tecnicismos y las complejidades de esa conversación, que los abogados somos y abogadas somos muy buenos para tenerlas, pero yo tengo muchas dudas de que la propuesta de la Procuraduría cumpla con la finalidad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Y creo que tal y como se está planteando en este momento al país, incrementa de manera desproporcionada el poder de la Procuraduría, para investigar y sancionar disciplinariamente a funcionarios de elección popular y es por tanto, contraria a la Constitución, ese poder excesivo en cadena de un órgano que ya tiene muchas funciones, porque la Procuraduría en Colombia no tiene pocas funciones, ya debería ser por sí solo, concentrar más funciones en cabeza de la Procuraduría, ya por si solo debería ser un motivo de preocupación, en un estado de derecho, donde debe haber equilibrio, no solamente entre los poderes, sino también por parte de los órganos de control.

Pero y esto es muy importante, quiero que aquí se concentre su atención, todavía más preocupante es la interpretación que la Procuraduría y el gobierno hacen de la sentencia de la Corte, al excluir simplemente con este proyecto a la rama judicial de la conversación, ignorando el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y lo dicho por la corte.

Insisto sobre este punto, es muy importante, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no habla de entregar funciones jurisdiccionales a la Procuraduría, sino de que son los jueces en un proceso con todas las garantías, en un proceso similar, con las garantías similares a las del proceso penal, pero los jueces óigase muy bien, quienes deben destituir e inhabilitar a los funcionarios de elección popular, se está planteando aquí una que creo es una falsa dicotomía, entre jueces penales de un lado y funciones jurisdiccionales de la Procuraduría el otro.

Y a lo que yo hago la invitación a los miembros del Senado y de la Cámara, es que pensemos por fuera de esos 2 extremos, la interpretación adecuada de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no restringe la posibilidad de que sea exclusivamente a través de un juez penal, sino insisto, de un juez que con todas las garantías investigue y sancione a los funcionarios de elección popular.

Creo entonces que la propuesta es, tal y como se presentó el proyecto, es potencialmente violatoria de los derechos políticos, de los funcionarios de elección popular y de sus electores, que pueden verse afectados por este superpoder, que pretende atribuirse a la Procuraduría con el apoyo del gobierno.

En otras palabras, señores senadores y señoras senadoras y representantes y miembros de esta audiencia, creo que el proyecto tal y como se está planteando hace exactamente lo contrario, de lo que quiso evitar la Corte Interamericana de Derechos Humanos con su sentencia, que un agente del estado que no es un juez de la república eventualmente abuse de su poder y afecte de manera grave los derechos políticos de los funcionarios elegidos popularmente.

Voy cerrando, porque sé que la intervención es corta, me parece además que la propuesta ha sido justamente criticada, porque implica una ampliación burocrática de la Procuraduría, algo absurdo en este momento en que el país se moviliza y discute una nueva reforma tributaria, para tratar de hacer frente a los efectos de la pandemia.

¿Es acaso insuficiente la planta de la rama judicial para cumplir con lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su decisión? es una cosa que yo me pregunto ¿por qué excluir de esta conversación a la rama judicial?

Finalmente debo advertir también que, me preocupa la falta de deliberación suficiente de esta propuesta, celebro que se haya celebrado esta audiencia, pero yo quiero llamar la atención en el hecho pues de la importancia del proyecto, esto tiene efecto sobre, un potencial efecto sobre todos los partidos y movimientos políticos, los funcionarios de elección popular y debe discutirse ampliamente.

Repito, este cambio de la naturaleza de la Procuraduría, puede afectar eventualmente todos los partidos y movimientos políticos, a los funcionarios de elección popular y no es una reforma para aprobar a pupitrazo, pues tiene un gran y un grave efecto sobre nuestro sistema político.

Yo coincido con la señora Procuradora, en que tenemos un deber el estado colombiano de cumplir con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero ese cumplimiento no puede ser incrementando más e injustificadamente el poder de la Procuraduría, esto es un proyecto trascendental, que desafortunadamente creo que, está alterando lo que la Constitución en la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho de nuestro ordenamiento jurídico, sin tramitarse como una reforma constitucional.

Entonces de tal manera que, puede estar eventualmente afectando la estructura por ese diseño, entonces invito a debatir seriamente en el Congreso esta iniciativa y a pensar, esta es una tarea que tendrán los senadores y representantes, en la mejor forma de dar cumplimiento a esa decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que repito, no se encuentra satisfecha simplemente con

otorgarle funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, la correcta interpretación de esa sentencia es que la rama judicial, en un proceso con las garantías similares a las de un proceso penal, la que puede tomar la decisión de destituir y de inhabilitar a un funcionario de elección popular y no se encuentra satisfecha con entregarle ese superpoder a la Procuraduría y atribuirle funciones jurisdiccionales, muchas gracias a todos y a todas por este espacio.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Gracias doctor Hoyos, yo quiero aprovechar su intervención para poner en conocimiento de quienes nos acompañan en la audiencia de hoy, que desde el Senado de la República, su Comisión Primera en 2 oportunidades ya se ha ocupado de este mismo tema, el primero con un debate de control político que se adelantó el pasado 8 de septiembre del año 2020, en el que fueron citadas la Canciller -Claudia Blum que intervino, la Ministra del Interior de ese entonces - la doctora Alicia Arango quien intervino y estuvieron el Procurador de la época - el doctor Fernando Carrillo, el Contralor General, el Presidente de la Corte Constitucional y el Presidente del Consejo de Estado que intervino - el doctor Álvaro Namén, además estuvieron el Presidente del Consejo Nacional Electoral, el fiscal no nos acompañó y el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - el doctor Camilo Gómez, quien sí estuvo, también nos acompañó la doctora Lucy Jeannette Bermúdez como magistrada del Consejo de Estado y el doctor Carlos Rodríguez, que también lo veo aquí muy juicioso desde muy temprano en la audiencia.

En esa oportunidad el tema que trató la Comisión Primera de Senado, fue precisamente que se manifestara la posición de cada uno de los invitados, sobre el contenido de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos referente al caso del ex alcalde Gustavo Petro Urrego y el mandato de la propia para que fuere adoptada.

O sea, nosotros hemos adelantado 2 audiencias, la segunda se hizo con la figura también de audiencia pública y en ese momento fueron citados funcionarios y ministros del despacho, esta se adelantó el 22 de septiembre del año 2020, es decir, en el mes de septiembre del año pasado hubo 2 audiencias públicas.

Yo sí creo que el Congreso ha tenido el compromiso, le ha dado la importancia, la relevancia que tiene este tema y por supuesto que va haber una profunda discusión y deliberación, esto no son circunstancias que nos lleven de ninguna manera a pupitrear reformas tan importantes como lo adelanta la Comisión Primera de la Cámara, que con

sus miembros que están aquí en la audiencia y la Comisión Primera del Senado.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Ernesto Espinosa Jiménez – Abogado Miembro del Colegio de Abogados Disciplinarios:

Bueno, lo primero pues agradecer a la mesa directiva, al honorable senador Fabio Amín, a cada uno de los de la comisión redactora, veo que se encuentra muy activa la doctora Adriana Magaly Matiz y a todos los que nos acompañan en el día de hoy, en especial a la doctora Margarita Cabello, la procuradora, reconocerle esta iniciativa, donde tenemos muchos más puntos de acuerdo, de consenso, que diferencias.

Quiero empezar por señalar que más allá de la sentencia del 8 de julio del 2020, lo que debemos es fortalecer, tenemos 2 opciones después de la sentencia del 8 de julio del 2020, adoptar la posición del doctor Hoyos o en muchos que piensan igual y en ese orden de ideas, puede retirar el proyecto y no fortalecer a la Procuraduría, no buscar la institucionalidad desde nuestra Constitución y pues sencillamente entender literalmente lo que dijo la Corte Interamericana, sin interpretarla de una forma evolutiva como lo ha señalado la Procuradora y en ese orden de ideas, pues este debate quedaría cerrado, si tomamos esa, esta opción.

La segunda y la que es mucho más propositiva, la que tiene la señora Procuradora, que es precisamente el fortalecimiento, no solamente la institucionalidad, sino también del proceso disciplinario y en ese orden de ideas, hay que leer muy bien qué es lo que dice la Corte y es mirar las garantías que se deben de brindar en un proceso.

En cualquier proceso de naturaleza sancionatoria, debe haber unas garantías, que fue lo que echó de menos la Corte Interamericana, en el fallo del 8 de julio del 2020 ¿y cuáles fueron estas garantías que echó de menos? pues la independencia y la imparcialidad y para quienes hemos litigado y hemos estado cerca del proceso disciplinario y que somos amantes de esta rama del derecho, pues razón le asiste a la Corte Interamericana, porque hasta el día de hoy esas garantías no están dadas en el proceso disciplinario y es precisamente lo que motivó a la Procuraduría a presentar este proyecto de ley.

Entonces si entendemos que lo que se quiere es brindarle garantías al proceso, estamos de acuerdo con las funciones jurisdiccionales, pero estamos de acuerdo doctor Hoyos y a quienes piensan distinto, pero no en la forma en cómo se plantea, acá hay que llenar de garantías al proceso, si se le da funciones jurisdiccionales a la Procuraduría.

Es que no basta con darle funciones jurisdiccionales, para decir que son jueces, acá hay que

empezar a que el funcionario que va a asumir esa responsabilidad, en virtud de la potestad disciplinaria, se levante, desayune, almuerce, coma, camine, ande y piense como juez.

Nosotros no podemos atribuir funciones jurisdiccionales a funcionarios de libre nombramiento y remoción, eso sí es imposible, eso sí es más convencional que cualquier otra situación, acá hay que garantizar el mérito en el ingreso a los funcionarios que van a tener potestad disciplinaria, acá hay que acoger los precedentes de la Corte Interamericana, en el sentido de que hay que generar estabilidad laboral a esos funcionarios que van a proferir las decisiones y así es que hay que entender lo que dijo la Corte.

La Corte no dijo que tenía que ser un juez penal, eso es retroceder, eso es involución, acá hay que mirar hacia futuro como lo está haciendo la Procuraduría y en ese orden de ideas, pues estamos de acuerdo con las funciones jurisdiccionales, pero acá hay que ponerle límites, porque sería muy peligroso unas funciones jurisdiccionales en cabeza de un órgano que desborde la naturaleza de la función jurisdiccional, que es precisamente la independencia, la autonomía y acá hay que tener reglas claras honorables Senadores, honorables Representantes a la Cámara, en el sentido de definir reglas claras de competencia, acá hay que definir reglas claras de las funciones de los procuradores.

Pero además de lo anterior, lo que nos invitó y en buena hora la Procuraduría y la sentencia del 8 de julio, es revisemos las garantías judiciales en el proceso disciplinario, realmente el proceso disciplinario merece un ajuste, merece fortalecerlo y esas garantías no son exclusivas de los funcionarios de elección popular, esas garantías irradian a cualquier sujeto disciplinable, el hecho de ser juzgado por un funcionario distinto al que llevó la instrucción, eso no puede ser exclusivo de los de elección popular.

No puede ser exclusivo el principio de independencia o la garantía de independencia o autonomía, solamente para los de elección popular, me explico, si vamos a acoger las funciones jurisdiccionales ¿por qué no somos mucho más propositivos y ambiciosos en esta oportunidad y es darle funciones jurisdiccionales a la Procuraduría para que investigue, juzgue y sancione a los funcionarios, a los servidores públicos, a los sujetos disciplinables?

¿Pero para eso qué necesitamos? claramente necesitamos que haya un adecuado nombramiento y un adecuado nombramiento es que ese funcionario provenga del mérito y no necesariamente tiene que ser de carrera, puede haber convocatorias públicas, como se eligen los magistrados, se acaban de elegir los de la Comisión Nacional de Disciplina

Judicial, como pueden ser también los personeros, los contralores, una convocatoria pública donde se respete el mérito.

Ahora, si vamos a dividir, como acertadamente lo propone el proyecto, la etapa de instrucción con la etapa de juzgamiento, bien lo dijo quien me antecedió en la palabra, el presidente, el doctor David Roa, pues esto va a crear un problema bien, bien complejo, frente a las oficinas de control interno disciplinario de municipios de quinta y sexta categoría y personerías de quinta y sexta categoría, que no van a poder garantizar esa división de rol de instrucción y juzgamiento.

Por tanto, la Procuraduría debe robustecerse en su planta de personal, porque allá van a terminar llegando todos esos procesos, que no van a ver garantías en las oficinas de control interno, ni en las personerías de quinta y sexta categoría.

Entonces la estabilidad laboral, se puede garantizar a través de períodos y un período que le dé al procurador una estabilidad a su funcionario, es decir, que piense como juez, camine como juez y hable como juez y reglas claras de competencia, acá no está bien visto que la Procuraduría siga comportándose en esa función, en esa estructura piramidal de asignar funciones a su amaño, a quien considere, no, acá tiene que haber reglas claras de competencia, que hoy no las hay.

Y eso es debido a que el Decreto Ley 262 del 2000, pues en ese entonces asignaron fueron funciones, pero se entremezclan y se confunden con el tema de competencias ¿por qué tenerle miedo a que le asignemos funciones jurisdiccionales a la Procuraduría? Si es que eso no es novedoso en el ordenamiento jurídico ¿cómo es que un inspector de policía, sus fallos no tienen control jurisdiccional? los superintendentes, los mismos alcaldes tienen funciones jurisdiccionales para ciertos asuntos, acá el tema es de confianza y acá hay que rodear de confianza la Procuraduría, hacia atrás lo que había era desconfianza.

Pero si tenemos funcionarios idóneos, capaces, pues porqué no pensar en eliminar ese control jurisdiccional, que como bien lo anotó el doctor Roa, pues no tiene sentido, además se convierte en un contrasentido, si tengo funciones jurisdiccionales y lo que voy a preferir es una sentencia, pues no cabe en el ordenamiento jurídico y basta con mirar el CPACA, el artículo 138, que lo que se hace control de legalidad es un acto administrativo, no a una sentencia, las sentencias son demandables y lo son pero por el perjuicio patrimonial que se le cause, vía reparación directa.

En ese orden de ideas, no se controla la legalidad de la sentencia, habrá la tutela, cualquier otra situación, pero no vía nulidad, ni menos una ter-

cera instancia frente a las situaciones, frente a una sentencia, insisto.

Entonces estamos de acuerdo, pero yo creo que el Congreso en pleno, el Senado y la Comisión Primera y la Comisión Primera de Cámara, deben de ponerle dique a esa función jurisdiccional, porque ahí sí se nos convertiría en un peligro, yo quiero un rottweiler pero educado, yo quiero un rottweiler, pero que yo pueda controlar, porque si damos funciones jurisdiccionales a funcionarios de libre nombramiento y remoción, eso es desacierto.

Ahora, quiero por último, pues abordar los temas que son de la Ley 1952, que no tienen que ver con el cumplimiento del fallo, debemos preguntarnos en esta oportunidad ¿cuál es el proceso que se quiere? ¿hacia dónde queremos apuntar al proceso? Si queremos un proceso moderno, un proceso que se ajuste a las tecnologías, un proceso que dé una respuesta pronta, de calidad en su justicia, bienvenido el procedimiento verbal, si por el contrario lo que queremos es un proceso que tarde de 10 años, pues bienvenido el edicto, bienvenido el original y 2 copias al carbón, bienvenido...

... Ya estoy concluyendo, la primera etapa pues frente al cumplimiento del fallo, en la segunda estoy haciendo referencia sobre qué clase de proceso queremos, hablar de introducir la caducidad bajo el argumento que nos van a prescribir hechos del 2012, ya de por sí denota negligencia del órgano de control, porque es que los procesos que están discutiendo hoy son los del 2012 y 2013.

Nosotros queremos una Procuraduría y un proceso que responda a una justicia de calidad, no necesariamente pronta, porque pues el verbal y el ordinario existirán las discusiones, acá debemos avanzar hacia futuro, el procedimiento verbal lo tienen hoy hasta las inspecciones de policía, nosotros estamos retrocediendo con un proceso escrito, estamos retrocediendo incluyendo la figura de la caducidad y lo decía muy bien del Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, en el sentido que cuando un proceso tarda 10 años, lo que el funcionario hace es comprar cobija, ruana y almohada y se acuesta sobre el expediente.

Acá tenemos es que poner tiempos razonables, para que se responda oportunamente a lo que busca la justicia, hoy decir que incluyamos la caducidad solamente bajo el argumento que nos van a prescribir hechos del 2012, del 2013.

Entonces la propuesta en ese punto, para culminar es, pues si tenemos esa carga de procesos que nos van a caducar, pues sencillamente posterguemos la vigencia del artículo 33, que es el que establece la eliminación de la caducidad con un año más.

Esas serían, esas propuestas ya las he hecho llegar por escrito, insisto, agradecer, instar al Congreso de la República para que estudie muy bien esas funciones jurisdiccionales, colocándole diques para poder cumplir con la convencionalidad, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Rafael Barrios – Abogado Caso honorable Senador Petro ante la Corte IDH:

Muchas gracias señor Presidente, muy buenas tardes ya a todas y todos, he sido abogado del senador Petro en este caso, junto con otras y otros colegas como el doctor Carlos Rodríguez, quien me acompaña en la mesa.

Yo quisiera que el Congreso tenga cuidado en los siguientes puntos, se ha hablado aquí que la decisión, la sentencia de la Corte es una mera recomendación, no, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son de obligatorio cumplimiento, así lo ha dicho, así lo dice la convención americana y la regla del Pacta sunt servanda de la Convención de Viena.

Entonces hay que cumplir la sentencia, esto no es una recomendación queda la Comisión Interamericana o un órgano de Naciones Unidas, es una sentencia, lo otro es que el marco de discusión aquí es la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ese es el referente que tiene el Congreso, porque allí lo que se quiere en el fondo, es que son las garantías de no repetición, que esto no vuelva a ocurrir en Colombia, que un funcionario administrativo sancione a un servidor público de elección popular por 15, 16, 17 años, eso va en contravía ya lo dijo la Corte, de la Convención Americana.

Lo otro es el tema que aquí se pone como espada de Damocles, el tema de la corrupción, que si no es la Procuraduría quien sancione a los corruptos, pues apaga y vámonos, eso no es cierto, la corrupción es un delito y debe ser de competencia de los jueces, de la Fiscalía General de la Nación y los jueces de la república, no de un órgano disciplinario administrativo.

El otro tema y aquí tienen que tener mucho cuidado señores congresistas, aquí se está invocando la interpretación evolutiva, cuando ya la Corte en esa sentencia dijo que la interpretación es literal, es que la Convención Americana no puede ser un saludo a la bandera, no puede estar pintada en la pared, eso hace parte de la legislación colombiana, ese tratado, del bloque de constitucionalidad y hay que cumplirla, así no les guste algunos, pero hay que cumplirla.

El otro asunto que tienen que tener en cuenta ustedes señores congresistas, es que aquí se está hablando de interpretar la sentencia, lo dijeron ex-

presamente, claramente, interpretemos la sentencia, eso ya pasó, el Estado colombiano no hizo uso de ese mecanismo de interpretación de sentencia, ahora no podemos vencido ese término, decir que lo vamos a pelear otra vez lo que dijo la Corte, a partir de cuándo sé que venza el plazo razonable de 1 año, en agosto, por ejemplo, entonces eso es algo que deben tener ustedes en cuenta.

¿Por qué la propuesta que hace la Procuraduría? ustedes recordarán que el doctor Carrillo presentó un proyecto al principio del año y ahora se presenta otro, es colocarles toda toga y birrete a funcionarios administrativos, es abiertamente inconstitucional, no solo inconvencional, sino que viola la Constitución Política de Colombia.

La Procuraduría según nuestra carta política, está dentro de los órganos de control, el título 10 de nuestra Constitución, como titular del ministerio público y ahí tiene que vigilar el cumplimiento de la sentencia judicial, de las decisiones judiciales, pero también tiene que intervenir en los procesos ante autoridades judiciales, entonces no puede estar con un doble rol y eso en la vía de la independencia de la rama judicial, judicial.

El otro punto que ya se ha tocado acá, que es de singular importancia, es el tema del artículo 8° de la Convención Americana, que tiene que ver con la independencia e imparcialidad que tiene que haber en estas decisiones, eso no se consigue dándole funciones de jueces a funcionarios administrativos, porque son no solo de libre nombramiento y remoción, el hecho ¿quién los nombra? la Procuradora General de la Nación, dependen de ella, dependen de ella ¿cuál es el principio entonces que queda de independencia e imparcialidad? se va al piso y eso es algo clave que dice la sentencia.

Pero hay jurisprudencia de la Corte Interamericana, por ejemplo, de manera reiterada sobre la jurisdicción penal militar colombiana y otras jurisdicciones penales en la región y dice que ese tipo de jurisdicción no es independiente, no es imparcial, hace parte del poder ejecutivo, opera la cadena de mando, son decisiones verticales y ahí se demuestra cómo funciona la justicia penal militar, porque un mayor no va a desobedecer a un coronel o a un general.

Entonces eso ya lo ha dicho la Corte, esto es abiertamente inconstitucional, pero también no acata la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por último, otro de los temas de la sentencia, que quiere evitar precisamente es la arbitrariedad de la destitución de funcionarios electos democráticamente y eso no lo va arreglar con el temita de ponerle toga a funcionarios administrativos, que

pertenecen a un órgano de control, por expresa disposición de la carta política de Colombia.

Entonces, en resumidas cuentas, este proyecto va en contravía de la sentencia de la Corte Interamericana, nosotros no vamos a litigar nuevamente una decisión, no vamos, ni la Corte lo va a permitir, a reabrir un debate, pero nosotros, doctor Carlos Rodríguez que me acompaña y quien les habla, estaremos ahí para hacer cumplir la decisión de la Corte Interamericana, que repito, es de obligatorio cumplimiento, no es una recomendación.

Esto fue un caso que se litigó de manera contenciosa, el Estado tuvo la oportunidad de defenderse y la Corte, otra cuestión que tengan en cuenta señores Congresistas, no revisa su sentencia, sus sentencias son definitivas, entonces este proyecto está, así como está presentado hay que mirarlo con lupa, hay que mirar cuáles son las cuestiones que se apartan no solo de la carta política colombiana, sino de la Convención Americana de Derechos Humanos y los tratados internacionales, porque no podemos pensar yo...

...Gracias señor Presidente y culmino diciendo que el Congreso debe tener, debe ser muy cuidadoso en no repetir violaciones, como ya se han producido lo dice la Corte, por parte de la Procuraduría General de la Nación, muchas gracias y les agradezco la invitación, muy amables.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Carlos Rodríguez Mejía – Abogado caso honorable Senador Petro ante la Corte IDH, Consultor en Derechos Humanos y Profesor Universitario:

Muchas gracias señor Presidente, saludo a todos los honorables Senadores y honorables Representantes y a los demás asistentes a esta audiencia, a mí me gustó mucho la pregunta que hizo el colega de la Eafit, el doctor Hoyos y voy a tratar de responder esa pregunta ¿se acomoda, satisface el proyecto de ley presentado por la señora Procuradora y el señor Ministro de Justicia la sentencia de la Corte Interamericana?

Para responder esa pregunta, voy a invocar primero que todo el marco internacional, ya mi colega el doctor Barrios, hablaba del Pacta sunt servanda, es decir, los tratados, los acuerdos hay que cumplirlos de buena fe, esa es una norma de la Convención de Viena, artículo 26, pero también ¡jojo Senadores y Representantes! es una norma que hace parte de los principios generales de derecho internacional, que son fuente del derecho internacional, según el artículo 38 del estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

O sea, que Colombia no solamente en cumpliría el Pacta sunt servanda de la Convención de Viena, sino también el artículo 38 del estatuto de la Corte

Internacional de Justicia, que hace parte de la carta de la ONU, es decir, estaría incumpliendo sus funciones frente a la ONU.

El Pacta sunt servanda, como dice el profesor Kelsen, conocido jurista para quienes estudiamos derecho y para los demás un profesor austriaco muy importante, el Pacta sunt servanda es lo que permite y fundamenta que haya derecho internacional, por eso también Colombia, según la carta de la OEA en el artículo 18 de la carta de la OEA, se obliga a cumplir todos los tratados.

Entonces fíjense señores Senadores y señores Representantes, aquí estamos en presencia de un marco internacional que excede y va más allá de la Convención Americana, estamos hablando de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, estamos hablando de la carta de la ONU y estamos hablando de la carta de la OEA.

En ese sentido, ingresan estas normas al artículo 93 de la Constitución y por lo tanto, también estamos hablando de normas constitucionales, algunos de los intervinientes anteriores se refirieron a la Constitución y se olvidaron completamente de que la Convención Americana, hace parte de la misma jerarquía de la Constitución y hay que cumplirla.

El artículo 23 de la Convención Americana, no es para hacerle una interpretación evolutiva, si ustedes leen con cuidado leen el artículo 23.2 usa la palabra exclusivamente, cualquier estudiante de primero en derecho y aquí hay profesores y eminentes juristas, sabe que cuando dice exclusivamente, es una numeración taxativa, de allí no se puede salir el intérprete, si la Convención dice exclusivamente, es exclusivamente, por sanción de un juez en una causa penal, eso es lo que dice la Convención y eso es lo que hay que cumplir.

El artículo 23, además es uno de los artículos reforzados de la Convención Americana, el artículo 27 de la Convención Americana señala cuáles son los derechos que no se pueden suspender nunca, ni aun en estados de emergencia, el derecho a la vida, la personalidad jurídica, la protección de los niños, la protección de la familia, también los derechos políticos, es decir, la Convención Americana le da una importancia enorme, enorme a los derechos políticos ¿por qué? porque como ha dicho la Corte y lo dice en la sentencia de Gustavo Petro, la Convención Americana tiene 2 propósitos, proteger la dignidad de los seres humanos y promover la democracia.

Eso es muy importante, porque la Carta Democrática Interamericana dice que los pueblos de América tenemos derecho a la democracia y los estados la obligación de reconocerla y promoverla,

En consecuencia, fíjense ustedes este marco internacional en el que estamos, el artículo, el proyecto de ley que presenta la señora Procuradora y el señor Ministro de Justicia, hablan de darle funciones jurisdiccionales a funcionarios de la Procuraduría y aquí se ha dicho varias cosas, lo dijo mi colega el doctor Barrios y lo dijeron varios de los colegas del Colegio de Abogados de Derecho Disciplinario.

¿Qué dice el artículo 81? ¿Cuáles son los elementos esenciales del debido proceso? los elementos esenciales del debido proceso es ser oído en un plazo razonable, por un juez competente, independiente e imparcial y previamente establecido por la ley, un procurador, el proyecto dice que tendrán un período fijo de 2 años, pero son nombrados por el procurador, porque incluso dice que si se cambia el procurador acaba el período.

Entonces van a estar siempre sujetos al procurador o a la procuradora, a quien ejerza la Procuraduría, no tienen independencia y las Naciones Unidas en la observación general del Comité de Derechos Humanos número 32, dice que la independencia e imparcialidad de los tribunales, es un derecho absoluto y quisiera que pusieran mucha atención en eso honorables Senadores y honorables Representantes, nunca puede haber un tribunal que no sea independiente e imparcial, esa no es admisible en un estado de derecho y en una sociedad democrática.

Y aquí sí se va a ver a los procuradores que son de libre nombramiento y remoción y que, aunque tengan un período fijo como propone el proyecto, podrán ser forzados a renunciar, si quien los designó les dice yo no estoy de acuerdo con lo que usted está haciendo y renuncia y en todo caso serán designados por el procurador.

La sentencia de la Corte como dijo muy bien mi colega el doctor Barrios, es una sentencia obligatoria, si ustedes revisan la Convención Americana, que hace parte de la Constitución, artículo 67 y 68, dice que es inapelable y ¡ojo! que los estados se comprometen, se obligan a cumplir sus decisiones, entonces no estamos hablando de una recomendación, sino de una sentencia que es obligatoria.

Fíjense ustedes lo que dice la sentencia, en relación con lo anterior, la Corte recuerda, leo el párrafo 107: Que el control de convencionalidad ha sido concebido como una institución que se utiliza para aplicar el derecho internacional, en este caso el derecho internacional de los derechos humanos y específicamente la Convención Americana y sus fuentes y subrayo lo siguiente, incluyendo la jurisprudencia de este tribunal.

De manera que las sentencias son obligatorias y la interpretación de los artículos de la Convención

que hace la Corte, hace parte de la convencionalidad, es decir, de la obligación de aplicarla.

La interpretación que hay que hacer, debe ser compatible con el artículo 23 y fíjese lo que dice la sentencia ¿la sentencia qué plantea? la sentencia plantea que se haga una ley, no una reforma constitucional que interprete el artículo 277.6 que le confiere al procurador la vigilancia sobre los funcionarios públicos y el artículo 278 que dice que puede sancionar con su destitución o suspensión.

Porque ¡ojo! también honorables Senadores y honorables Representantes, la inhabilidad no es constitucional, es una facultad que está en el Código Disciplinario, no en la Constitución ¿entonces qué pide la Corte? que se haga una ley que diga que el artículo 277.6 en relación con el 278, en esas 2 sanciones no se aplicará a los funcionarios de elección popular ¿por qué? Porque los funcionarios de elección popular responden a 2 partes de los derechos políticos, al derecho de los electores, quienes votan por una persona tienen derechos y el estado debe respetar y segundo, los propios funcionarios.

Finalmente, los efectos dice la Corte, que hay que modificar la ley 610 de la Contraloría porque la...

...Muchas gracias señor presidente y señora Secretaria, yo decía que la Corte también, además de pedir una ley que interprete el artículo 277.6 y el artículo 278, también dice que hay que modificar la Ley 610 en el artículo 60, que le genera unos efectos a las decisiones de la Contraloría e igualmente la Ley 1864 del 2017, que adicionó el artículo 399 del Código Penal, en donde quien es elegido estando inhabilitado por una decisión judicial y ahí no tenemos problema, disciplinaria o fiscal, incurrirá en un delito, o sea que estamos en un, el proyecto se queda muy corto respecto de lo que pidió la Corte Interamericana.

Quisiera concluir diciendo lo siguiente, el Estado colombiano está obligado a cumplir la sentencia, si no la cumple incurre en un hecho ilícito internacional, que le va a acarrear consecuencias no solamente indemnizatorias, sino también consecuencias legales y de sanciones en el sistema interamericano y en el sistema universal, incumple no solamente la Convención Americana, sino la carta de la OEA, la carta de la ONU y los principios generales de derecho, muchísimas gracias señor Presidente.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Héctor Ferrer Leal – Abogado, Miembro Fundador del Colegio Colombiano de Abogados Disciplinarios:

Buenas tardes, gracias señor Presidente, un saludo a la Procuradora General de la Nación, al ho-

norable Representante, Senadores intervinientes y demás invitados.

Como lo que se trata es de construir y no llover sobre lo mojado, evidentemente si se hace una interpretación literal del artículo convencional, podemos plantear 3 alternativas, pero antes de esas alternativas, hay que circunscribir el problema que se tiene ¿cuál es el problema? el problema no es todo el ordenamiento jurídico disciplinario, el problema concretamente, se limita a aquella sanción que ocasiona la pérdida de derechos políticos y esta es la sanción de inhabilidad general que, entre otras cosas, es una sanción accesoria a la destitución del cargo.

Y esta sanción se impone no para todo tipo de faltas disciplinarias, sino también concretamente, para aquellas faltas disciplinarias gravísimas, cometidas a título de dolo o culpa gravísima, o sea, que el problema está circunscrito a la imposición de esta sanción disciplinaria, en la medida en que por comportar la pérdida de derechos políticos, no puede según la convención, ser impuesta por una autoridad administrativa, por todas las razones que se han venido comentando a lo largo de esta mañana.

Esto es que el resto de sanciones administrativas, tales como la suspensión, la multa o la amonestación en la hoja de vida, siguen siendo completamente válidas para ser impartidas por una autoridad administrativa.

En consecuencia, la solución al problema está precisamente allí y las alternativas a las que hacía referencia, inicialmente está la que plantea el proyecto, que es la jurisdiccionalización de la función disciplinaria por parte de la Procuraduría, con todos los bemoles que se han planteado también, si en la medida en que haya un régimen de carrera especial para los procuradores que tengan esta función, sí, si estos procuradores son vigilados por la Comisión Nacional de Disciplina, en resumidas cuentas, si están las condiciones, la autonomía e independencia.

Segunda opción, pues la que acaba de acoger la Contraloría General de la República, con los fallos de responsabilidad fiscal, que implican la inclusión en el boletín de responsables fiscales y por consecuencia, inhabilitan al servidor público, al particular para que ejerza cargos y funciones públicas ¿cuál fue allí la solución? la Ley 2080 de 2021 implantó el control automático de legalidad.

La Contraloría General o las contralorías territoriales, envían al Consejo de Estado o a los tribunales administrativos, los fallos con responsabilidad fiscal, para que sin necesidad de incoar un medio de control ante la jurisdicción, automáticamente los jueces revisen esa decisión, dadas sus

implicaciones en cuanto al ejercicio de derechos políticos.

Y otra propuesta, que el año pasado tuvimos la oportunidad de plantear en diferentes escenarios y es que si bien se conserven las facultades instructivas de las autoridades administrativas, llámese Procuraduría General de la Nación, personerías, oficinas de control interno, para adelantar la etapa de investigación, inclusive proferir auto de cargos, porque esto no fue censurado en la sentencia de la Corte Interamericana y adelantar el proceso hasta esa instancia y cuando ya venga a tomarse la decisión, solamente insisto, en aquellos casos en que la sanción disciplinaria de imponer, sea la destitución e inhabilidad general, remitir el expediente a un juez penal, para que sea este el que profiera a través de una sentencia el fallo disciplinario, que implique la afectación de derechos políticos.

Inclusive, planteamos en su momento que eso se podría hacer a través de un único artículo, que diga que en el caso de las sanciones previstas para las faltas disciplinarias gravísimas cometidas a tipo de dolo o realizadas con culpa gravísima, el fallo a que haya lugar será proferido por el juez penal de conocimiento, que tenga competencia para juzgarlos.

Entonces nos parece que esa es una alternativa de solución al problema, que está perfectamente descrito y que sugerimos que también sea contemplado en ese orden de ideas.

Otros problemas que presenta el proyecto, el tema de los plazos del ejercicio de la acción disciplinaria y sobre esos llama la atención que a pesar de que exista un precedente tan claro, como es el que está contenido en la Sentencia C-036 del año 2005, donde la Corte Constitucional puntualmente señaló que los plazos en materia del ejercicio de la acción disciplinaria son perentorios, se extienda ya de una manera que se nos hace exagerada la vigencia de la acción disciplinaria.

Es que no podemos pensar únicamente, en el ejercicio de la acción y en la autoridad que la ejerce, sino también en el destinatario de la misma, en los administrados, en los servidores públicos, ellos también hacen parte de este debate.

Y entonces no puede ser que todos los proyectos que se presenten, tienen como finalidad la extinción, la prolongación del ejercicio de la acción disciplinaria en el tiempo, para que se pueda sancionar a los corruptos, pero es que no todos los servidores públicos son corruptos, es que no podemos partir de esa premisa ¿y dónde queda entonces el derecho constitucional al debido proceso?

Entonces yo creo que los plazos que se han señalado en la Ley 1952, de 7 años, 5 años de prescripción, más 2 años para resolver unos recursos

de reposición o apelación que sean procedentes, es absolutamente razonable, pero volver otra vez al esquema de caducidad más prescripción, para darle tiempo a la autoridad disciplinaria, es colocar al disciplinado, al investigado, al servidor público, en una situación prácticamente de indefinición de su situación jurídica, frente a un proceso disciplinario, que así como van las cosas va a durar más de 10 años, entonces hay que tener también en cuenta, la colocación de plazos razonables dentro de esto.

Igualmente y con este punto finalizo mi intervención, hace referencia a que las reglas propias del juicio no pueden quedar en manos de la autoridad administrativa, o sea, no puede ser que el procurador, que el personero, que el jefe de una oficina de control interno, sea el que decida cuándo se aplica una modalidad u otra, el proceso ordinario o el proceso especial, en este caso el verbal, no, las reglas propias del juicio implican a que sea la ley y no el funcionario, el que defina cómo voy a juzgar, teniendo en cuenta precisamente la naturaleza de esas sanciones a las que se pueda llegar.

Es que una simple amonestación en la hoja de vida, presente en la Ley 734 y que desaparece en la 1952 y resucita con el proyecto, impacta la vida laboral y personal de un servidor público, lo mismo que una suspensión especial y qué no decir de la destitución y de la pérdida de derechos políticos, que ya vimos que nuestro pensar es que evidentemente ese tipo de sanciones, sí debe quedar en manos de un juez penal, pero que la etapa instructiva debe permanecer en la autoridad administrativa, entre otras cosas, para aprovechar la gran experticia que se ha demostrado en este campo, por parte no solamente del ministerio público, sino de las demás autoridades disciplinarias en nuestro país, que repito, pueden seguir ejerciendo su competencia frente a sanciones diferentes, que no impliquen la pérdida de derechos políticos y cuando se trate de esta sanción, si de manera excepcional debe quedar en cabeza exclusivamente de un juez.

Y por último, no olvidar a las oficinas de control interno disciplinario, que parecerían ser la cenicienta en todo esto, esa quizás es la red más grande que existe en nuestro país, para el ejercicio de esta acción, además pues hay que reconocer y siempre afirmar que Colombia es punta de lanza, es pionero en el derecho disciplinario a nivel mundial, sin exagerar y no se puede perder esa posición.

Pero también hay que ser sensatos, en proponer soluciones que antes de restarle credibilidad y seriedad, que ha alcanzado hoy en día la sanción disciplinaria a nivel internacional, se vean afectadas por iniciativas que de pronto no cumplan con esos estándares internacionales, que hoy en día ya no se pueden negar.

Agradezco muchísimo la oportunidad para haber intervenido y espero que estos comentarios sean de alguna utilidad para todos ustedes, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Héctor Riveros Serrato – Instituto de Pensamiento Liberal:

Senador muchas gracias a usted por la invitación a esta audiencia, a los señores Senadores y Representantes la oportunidad para hacer algunos comentarios y observaciones al proyecto que están debatiendo, saludo en forma muy especial a mi profesor, el doctor Bernal Cuéllar, varias de las cosas que voy a decir aquí yo creo que él no va a estar de acuerdo, pero es porque le aprendí mal, a pesar de que hacía el esfuerzo de ser un alumno juicioso, no es culpa de él sino culpa mía.

Pero pues yo debo de decir que, pues en lo fundamental en este caso, no necesariamente voy a estar de acuerdo con mi profesor y en cambio sí suscribo las conclusiones principales de la intervención del jurista Esteban Hoyos, a quien además aprovecho para felicitar por la designación que la Universidad Eafit, que es una de las universidades más importantes de Colombia hiciera, en él ayer al nombrarlo Decano de su Facultad de Derecho, felicitaciones a la universidad y a usted profesor Hoyos.

Pero senador Amín y a todos los Senadores y Representantes, mire yo quisiera, en realidad yo creo que voy a arar en el mar, en el sentido de que lo que voy a decir va a ser bastante poco aceptado, por la mayoría de las personas que están oyendo aquí, porque además esta es una conversación que yo he tenido en el pasado con varios de ustedes, la tuvimos por ejemplo, con el senador Pinto cuando estábamos empezando a diseñar lo que se llamó el acto legislativo de equilibrio de poderes, la reforma de equilibrio de poderes.

Y es invitarlos a mirar esta discusión, en el conjunto del sistema institucional colombiano, que me llama la atención que nos hemos quedado en la discusión en la Procuraduría General de la Nación y en unos detalles jurídicos, todos los abogados muy, digamos, muy embebidos en la discusión jurídica, pero se está mirando poco el conjunto de la arquitectura institucional y especialmente del componente de los sistemas de control.

Yo francamente creo que, la Procuraduría pues es una institución que vale la pena repensarla, porque tiene una característica doctor Bernal y es que tiene varias funciones, de diversa categoría, con una curiosidad y es que todas las funciones que ejerce la Procuraduría, hay algún otro órgano del Estado que también la ejerza, no hay una función de la Procuraduría, a pesar de las muy diversas

funciones que tiene la Procuraduría, que no esté duplicada.

La función disciplinaria, pues ni qué decir, hay oficinas de control interno, hay personerías, si yo soy funcionario de la Alcaldía de Bogotá tengo 3 entidades o 3 órganos competentes para eventualmente investigarme y sancionarme disciplinariamente, la oficina interna de la entidad donde yo trabajé, la personería de Bogotá y la Procuraduría.

Eso no suena razonable, no suena razonable en ningún sentido, pero adicionalmente si la conducta por la que me investigan es además constitutiva de delito, pues me investiga la Fiscalía y eventualmente me juzga un juez.

Eso no suena razonable, en ningún diseño de arquitectura institucional que queramos, el doctor Bernal hacía un esfuerzo cuando era mi profesor por tratar de explicar las diferencias de los bienes jurídicos tutelados, respecto de las funciones de los órganos, dependiendo si se trataba de la Procuraduría, los bienes jurídicos que protegía la función disciplinaria o los que protegía los jueces penales, para diferenciarlos también de los que podría proteger la Contraloría.

Y la verdad, yo debo decir que, insisto, a pesar de que juiciosamente traté de entender las entidades distintas, la naturaleza distinta de esos bienes jurídicos protegidos, en la práctica me cuesta mucho trabajo entender cómo una conducta de un funcionario, la misma conducta de un funcionario, es investigada varias veces, con autoridades que suelen llegar a conclusiones muy distintas.

Miren ustedes lo que acaba de pasar, la Contraloría General de la República, representante Adriana Magaly, usted que es tan juiciosa en su trabajo legislativo, la Contraloría General de la República acaba de condenar, de determinar que son responsables fiscales unos funcionarios de Reficar y miembros de una junta directiva de esa entidad, por un daño patrimonial en el que eventualmente incurrieron, desarrollando el proyecto de la refinera de Cartagena.

Funcionarios a todos los cuales hace algunos años la Procuraduría General de la Nación había exonerado de responsabilidad disciplinaria, de todos los cuales la Procuraduría había dicho que habían actuado con diligencia y que no se habían podido probar durante el proceso disciplinario, ni que hubiera habido dolo, ni culpa en sus actuaciones.

Y la Contraloría llegó ayer a la decisión contraria, a la conclusión contraria, los encontró responsables fiscalmente, porque había un daño patrimonial, a juicio de la Contraloría, pero porque habían actuado con culpa grave que la Procuraduría había excluido hace un par de años.

Bueno, hace dos o tres semanas, la exalcaldesa de Cartagena, que el doctor Bernal conoce, la doctora Judith Pinedo fue condenada penalmente a cumplir una pena de doce años de prisión, por un eventual delito de celebración indebida de contratos que hace cinco años, la Procuraduría General de la Nación, había llegado a la conclusión de que en esta conducta no había habido dolo y ni siquiera culpa grave, que la señora alcaldesa había actuado con total diligencia, dijo la Procuraduría General de la Nación hace varios años y el Tribunal Superior de Cartagena dijo que por la misma conducta, por la misma conducta, eso sí, protegiendo bienes jurídicos distintos, en esa filigrana jurídica que no nos lleva sino a enorme injusticias, eso sí tenía que estar en prisión doce años. Eso no es razonable, eso no es razonable ni para los ciudadanos, ni para el diseño jurídico, etcétera.

Entonces, dicho esto, yo debo decir que, primero, me parece que como lo ha señalado aquí el profesor Esteban Hoyos, evidentemente la solución a la situación generada con la aplicación del artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, lo que se propone aquí no satisface lo que realmente se exige en esa convención y en la sentencia de la Corte.

Y no la satisface, porque no se trata de que una decisión tenga la naturaleza o la materialidad de ser jurisdiccional, otra vez en esa filigrana jurídica, no, se trata de que sea adoptada por un funcionario judicial y que una autoridad administrativa ejerza excepcionalmente como dice la Constitución Colombiana, una función jurisdiccional, no lo convierte en juez.

Y por esa razón, no se satisface lo que realmente está exigiendo la Corte, ni lo que dice la Convención Interamericana ¿Qué habría que hacer en un caso como este? doctor Villegas, yo le oí decir a usted que pues sí ha habido un delito, pues ahora unos pretenden que la función disciplinaria termine en un juez penal y que entonces habría el riesgo de que dos jueces penales investigarán o decidirán sobre la misma conducta, no, lo debería hacer uno solo, es que no hay ninguna razón para que si un funcionario cometió un delito, es decir, cometió una conducta grave, porque para que sea considerada como delito, pues una conducta grave, que realmente ofende mucho el ordenamiento jurídico y la ética pública que invocó el doctor Bernal, pues para esa conducta, el diseño institucional nos debe llevar a la jurisdicción penal, es allá donde hay que investigar y discutir si esa conducta efectivamente ofendió tanto a la ciudadanía, rompió tanto la confianza de las instituciones que merece que esa persona, pues, sea condenada penalmente e inhabilitada en sus derechos políticos y civiles y todas

las penas accesorias a las que deba decretarse, de acuerdo con lo que disponga la ley.

Entonces, yo realmente creo y eso es lo que en algún momento conversamos con el senador Pinto, cuando estábamos empezando por allá hacer los pinitos de lo que se llamó la reforma de equilibrio de poderes, que era pensar en cómo se adecua mejor el diseño institucional colombiano en general, pues, pensábamos la conducta o pensaba yo y lo conversaba con él, pero él nunca estuvo de acuerdo, para que quede claro, era las conductas que sean de naturaleza penal, pues, la Procuraduría no debería tener competencia sobre ellas, la Procuraduría debería mantener competencia solamente sobre aquellas conductas que, de verdad, merezcan tener la categoría de disciplinarias.

Y la categoría de disciplinarias, a mi modo de ver, es excluyente de la categoría penal, que evidentemente significa una restricción de derechos personales, políticos, etcétera. mucho más estricta que la de una eventual sanción disciplinaria.

Pero entonces, mi invitación es a que pensemos en esto, yo insisto que yo sé que estoy arando en el mar, porque es muy difícil que se acepte una propuesta de la naturaleza de la que estoy haciendo, pero me parece que debería pensarse el conjunto de las instituciones, deberíamos fortalecer representante Matiz, a la Fiscalía General de la Nación para combatir la corrupción, qué es en lo que creo que estamos todos de acuerdo, para que sea más eficaz la investigación y la sanción de esas conductas, deberíamos por ejemplo, fortalecer la defensa...

Ya, muchas gracias senador, digo que deberíamos pensar entonces en ver cómo se fortalece la función de la Fiscalía General de la Nación, para que las conductas que merezcan reprocho y que merezcan sanción penal, pues se puedan efectivamente investigar y sancionar en forma más eficaz y renunciemos un poco a esa filigrana jurídica de la que nos enamoramos los abogados, de decir que es que las funciones disciplinarias protegen un bien jurídico distinto y que las penales protegen otro, a mí francamente me parece que, cuando un funcionario público pide una coima en un contrato y es sancionada penalmente, no encuentro ninguna razón, ninguna justificación para que eso lo deslinde del tema disciplinario, que además a veces es motivo de burlas.

Incluso hay funcionarios públicos que llevan 2, 3, 4 años en la cárcel y ve uno el titular sancionado con destitución el funcionario no sé, pero si es que está preso y está condenado penalmente, o sea, empieza a ser una especie de chiste esa duplicación de funciones.

Pero a esa duplicación de funciones me estaba refiriendo cuando el senador Amín me dio generosamente estos dos minutos adicionales, al tema de pensar en fortalecer otras instituciones, con las cuales también desafortunadamente, de alguna manera, compite la procuraduría general de la nación como, por ejemplo, en el de tema derechos humanos, la Constitución de 1991 desafortunadamente dejó ahí un diseño ambiguo, en el que la Defensoría depende del ministerio público, eso se corrigió un poco en la reforma de equilibrio de poderes, como el senador Pinto lo recuerda.

Pero quedó de todas, maneras una función de protección de derechos humanos de la Procuraduría, que lo que termina es debilitando la Defensoría del Pueblo y a mí sí me parece que los esfuerzos que se puedan hacer, en materia de fortalecimiento de todas las instituciones incluidas la de la Procuraduría, pues deberían verse, insisto, en conjunto, por ejemplo, no es posible que, hoy por hoy, la Defensoría no esté en los sitios donde efectivamente más se necesita, donde hay más vulneración de los derechos humanos, donde hay más riesgo y amenaza de los derechos de los líderes sociales, etcétera, ahí no está porque su diseño institucional no se lo permite.

Pues deberíamos entonces, sí vamos a incluir las facultades extraordinarias, por ejemplo, para revisar la estructura de la Procuraduría, deberíamos hacerlo con la Defensoría del Pueblo, para que pueda haber defensores, insisto, en los lugares donde más se necesitan, para que fortalezcamos la Defensoría Pública, que evidentemente es una institución que ha cumplido un papel muy importante, pero que está resultando insuficiente para el cumplimiento de las funciones que tiene, que en la carrera administrativa de la Defensoría, efectivamente pues funcione u opere.

Porque en la práctica hoy, prácticamente no hay carrera administrativa en esa función, pero ese mismo, digamos, rebarajada si es que queremos llamarlo de alguna manera coloquial, que estoy invitando a que pensemos en el conjunto de la arquitectura y del diseño institucional de los organismos de control, incluyendo la Fiscalía, incluyendo la Procuraduría, incluyendo la Contraloría y con esto termino, senador Amín, que es lo siguiente, me llama la atención del proyecto una cosa, que en relación con la sentencia de la Corte Interamericana y el cumplimiento del artículo 23 de la Convención Interamericana, el Congreso está a punto de tomar una decisión distinta a la que tomó hace dos meses en relación con la Contraloría, se aprobó la ley...

...Gracias senador, perdóneme, pero un minutito solamente para decir, estaba diciendo que me

llama la atención que el Congreso de la República, pareciera estar dispuesto a tomar una decisión para cumplir lo previsto en el artículo 23 de la Convención Interamericana, completamente distinta a la que tomó hace dos o tres meses, cuando abordó el mismo tema en relación con facultades de la Contraloría General de la República, que podían significar pues afectaciones a los derechos de los funcionarios elegidos popularmente.

Cuando se aprobó esa, que hoy es la Ley 2820 que modificó el Código Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, ahí lo que se decidió es que las decisiones de la Contraloría, que significaban restricciones a esos derechos, iban donde un juez y era un juez el que las tomaba, en este caso se está proponiendo la fórmula exactamente contraria y sí sería muy llamativo que el Congreso de la República en dos o tres meses tomara los dos caminos exactamente distintos, que están planteados para cumplir con las exigencias de esa sentencia. Le agradezco mucho senador y discúlpeme que me haya alargado un poco.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Jaime Bernal Cuéllar – exprocurador y académico:

Gracias doctor, un minuto no más, doctor Héctor Riveros, un saludo especialísimo, no, seguramente no me he explicado correctamente, en alguna parte de mi intervención sostuve que no deben existir duplicidad de funciones entre las diferentes instituciones y este punto lo vengo sosteniendo hace diez a veinte años, en diferentes conferencias por lo que usted dice y coincido con usted, hay una pérdida en la función de las entidades, cuando todas las entidades actúan sobre el mismo hecho, ejemplos que usted ha colocado.

La duplicidad de funciones entre Fiscalía - derecho penal, Procuraduría – disciplinario, Contraloría – Fiscal, están necesariamente desgastando a las instituciones y he propuesto hace varios años, que se acabe esa duplicidad de funciones, si es delito nada tiene que ver la Procuraduría, si es falta disciplinaria la Procuraduría.

Coincido con usted, quería hacer esa aclaración y muy seguramente, doctor Héctor, persona que respeto profundamente, en algunas oportunidades no he podido explicar claramente esa duplicidad de funciones, la culpa es mía doctor.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Héctor Riveros Serrato – Instituto de Pensamiento Liberal:

Me alegra estar de acuerdo, una sola vez en la vida iba a estar en desacuerdo y ya no.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Jaime Bernal Cuéllar – exprocurador y académico:

Gracias doctor.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Héctor Riveros Serrato – Instituto de Pensamiento Liberal:

Seguimos estando de acuerdo siempre, muchas gracias profesor.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Carlos Ernesto Camargo Assis – Defensor del Pueblo:

Muy buenos días, con un saludo muy especial al señor Presidente de la Comisión Primera del Senado de la República - doctor Miguel Ángel Pinto, al igual que el señor Presidente de la Comisión Primera de la Cámara - doctor Alfredo Deluque Zuleta, un saludo muy especial a la señora Procuradora General de la Nación - doctora Margarita Leonor Cabello Blanco, al igual que al ex procurador y maestro Jaime Bernal Cuéllar, extendiendo un saludo muy especial, a todos los senadores y senadoras y representantes a la Cámara, que participan de esta importante audiencia que, en buena hora, han convocado en el Congreso de la República, para la disertación, deliberación y discusión de este importante proyecto, en la agenda legislativa, a todos los participantes que, a esta hora, están conectados también un saludo muy especial.

Yo quiero en mi condición de Defensor de Pueblo, quiero hacer unas consideraciones, unas reflexiones sobre la importancia de todas las temáticas que marcan no solamente el derecho disciplinario, sino extensivo a todas las materias propias e inherentes a los derechos humanos.

El país atraviesa una desafiante coyuntura social y económica, que pone en riesgo la sostenibilidad de muchos derechos que protegen amplios sectores de la población, esa situación exige una Defensoría con mayor capacidad de presencia, de vocería y de acompañamiento a las distintas comunidades que viven riesgos reales en la vigencia de los derechos fundamentales.

En ese sentido, es importante no visualizar la presente reforma como un simple ajuste procedimental o de instancia, a la luz de las exigencias de un fallo específico, sino una decisión surgida honorables congresistas y participantes, de una convención sobre derechos humanos, que busca en su espíritu más genuino y en el accionar de todos sus órganos, la vigencia de los Derechos Humanos.

En ese orden de ideas y de acuerdo con la esencia de la figura del bloque de constitucionalidad, dispuesto en el artículo 93 de nuestra carta política, el verdadero sentido de hacer una reforma al

modelo colombiano de derecho disciplinario, para adecuarse a la Convención Americana, debe partir de la necesidad de brindar no solo amplias garantías en materia de justicia a los investigados y procesados, sino especialmente hacer ajustes necesarios, para que las entidades del ministerio público pueden responder a su rol constitucional de garantes de los derechos fundamentales, sobre todo en este momento crítico, en donde muestra capacidad institucional debe estar articulada con el aumento de la vulnerabilidad del goce de muchos derechos.

Observemos un ejemplo, en el derecho penal existe el código que establece las conductas delictivas y establece el Código de Procedimiento Penal, la forma como deben hacerse efectivas la investigación y el juzgamiento de esas conductas humanas.

Ahora bien, en materia disciplinaria el Código Único Disciplinario establece las conductas reprochables de los servidores públicos y establece el procedimiento que se debe llevar a cabo, para hacer efectiva la investigación y el juzgamiento de esas conductas humanas.

Téngase en cuenta que ambos deben existir por norma constitucional, por tratados internacionales, la garantía del debido proceso y del derecho de defensa, que deben tener las personas sometidas a esos regímenes penal y disciplinario, respectivamente, ninguna posibilidad existe que estas normas pudieran existir sin el desarrollo de esos principios, debido proceso y derecho de defensa.

Por lo tanto, en este caso que se pretende modificar el Código Único Disciplinario, necesariamente la Defensoría del Pueblo tiene que estar presente y además de dedicarse un capítulo dentro de este nuevo estatuto disciplinario, donde se destaque el papel de la defensa en general y especialmente de la función constitucional, que corresponde a la Defensoría del Pueblo para atender y hacer efectivas el derecho de defensa, sobre todos las personas que no tienen la posibilidad de sufragar los gastos propios de un proceso de esta naturaleza.

En nuestra opinión, este es el camino para cumplir con el control de convencionalidad que se busca con este proyecto, que como dijimos anteriormente, no puede ser visto como una reforma aislada a ciertos procedimientos específicos, sino como una verdadera adecuación integral y sistemática al rol del ministerio público, en la protección de los derechos humanos, para ajustarse debidamente el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

En ese sentido, la coherencia interna del proyecto en discusión, con los artículos 28, 23 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuanto al debido proceso, los derechos políti-

cos y las garantías judiciales adecuadas, implican coetáneamente el fortalecimiento de competencias de la Procuraduría, con el fin de garantizar mayor capacidad de acción de la Defensoría del Pueblo, en la acompañamiento a los ciudadanos, no sólo para la defensa de sus derechos en el proceso, sino también para el acompañamiento general a la ciudadanía en el desarrollo de acciones en defensa de intereses colectivos.

Es importante entender, que en coyunturas como la que estamos viviendo o la que venimos viviendo, el potencial aumento de la vulnerabilidad masiva de los derechos, requiere que la institucionalidad competente en materia de garantías, tenga la presencia necesaria, como para que los reclamos del ciudadano sean oídos y canalizados, en busca de su protección.

La ausencia de esa presencia, genera una sensación de ausencia de Estado, que deslegitima la institucionalidad entera, en este momento las cifras y la evidencia que recogemos a diario en los medios y en las comunidades, de manera muy especial, evidencia un deterioro significativo en materia de ingresos en los hogares, falta de empleo, especialmente de jóvenes y mujeres, alimentación, llegando a cifras sin precedentes, de familias que están comiendo una o dos veces al día, falta de escolaridad, calidad en la educación y maltrato, entre otras muchas problemáticas y todo dentro de un ambiente creciente de conflictividad, que requiere la presencia de la Defensoría en todas las expresiones colectivas.

Así mismo, honorables congresistas y apreciados participantes, es importante llamar la atención sobre las nuevas responsabilidades de acompañamiento, verificación, capacitación, coordinación y hasta evaluación psicológica, que la entidad adquirió con respecto al Esmad y que es importante realizar en su integralidad, especialmente en un momento en el que la conflictividad social va en aumento.

En materia de defensoría pública, también se prevé un aumento significativo de usuario del sistema, en la medida en que el aumento en la pobreza se traducirá seguramente, en mayor cantidad de personas que no tendrán cómo costear el acceso a un abogado y es importante que la Defensoría tenga el personal suficiente, con el fin de poder entregar una defensoría de calidad a los usuarios del sistema, que por lo general son segmentos poblacionales, especialmente vulnerables.

Hoy en Colombia quienes claman por la presencia del Estado, de las entidades que resguardan sus derechos, es sobre todos los ciudadanos en las áreas más alejadas de los centros urbanos, es allí donde la Defensoría debe llegar, pero no de forma esporádica, sino permanente, para brindarles a

nuestros campesinos, a sus hijos y en especial a nuestros líderes y lideresas sociales, una cara del Estado diferente a la fuerza pública, una cara de atención, de apoyo, de acompañamiento, de vocería, una Defensoría del Pueblo, porque es la entidad que más confianza genera a las poblaciones afectadas por el conflicto.

Hemos advertido, el enorme riesgo de los líderes sociales y la necesidad de un acompañamiento más activo, la verdadera adecuación del ministerio público a la Convención Americana, está en dotar a la Defensoría de presencia permanente y robusta en los municipios más alejados del país.

Esa es la razón por la cual consideramos y atendemos esta amable invitación, que de manera oportuna y pertinente, el Congreso de la República ha expresado y ha extendido, es necesario que a través del proyecto se visibilice la reorganización administrativa de la Defensoría del Pueblo, que parta de una adecuación de su propia carrera administrativa y el fomento de condiciones dignas de trabajo y culmine con garantizar una presencia activa en todos los municipios del país, atendiendo el principio de complementariedad de la función de promoción y protección de derechos humanos, que nos asisten al ministerio público, incluyendo, por supuesto, a la función de la Defensoría del Pueblo. Muchas gracias, muy reconocidos honorables congresistas por este espacio que se me ha concedido.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau – procurador y docente – Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario:

Gracias señores Presidentes de Comisión Cámara y Comisión Senado, un gran abrazo y saludos para todos los compañeros expertos en derecho disciplinario, que están haciendo sus aportes en el día de hoy.

Quiero entrar al grano, previamente envié un documento que fue elaborado en el seno del Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, en torno a la temática, tal vez más sobresaliente en la discusión, que es como vamos a cumplir con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Mi posición particular, que he venido exponiendo en diferentes foros hace unos meses, incluso ya es mi posición de años, porque tal vez la primera persona que habló en Colombia sobre ello fui yo, en un libro que se publicó en enero del año 2009, he venido sosteniendo la posibilidad, entre otras alternativas de construir una jurisdicción convencional.

Sin embargo, también entiendo que esto no es fácil, aquí nos encontramos entre posiciones radicales, posiciones radicales que dicen, no, que

simplemente la Procuraduría debe seguir con sus funciones como lo viene haciendo, porque es un órgano de control autónomo independiente, lo cual es cierto, además es un tema muy colombiano, eso es absolutamente irrefutable, la Procuraduría tal cual como existe en Colombia, no existe en ninguna otra parte del mundo.

Y sobre todo la Procuraduría en Colombia, es una Procuraduría que, como Alejandro Nieto, el más grande cultor en España del derecho disciplinario, dice que es una Procuraduría de alta intensidad, es decir, no solamente conoce de las infracciones administrativas, de meras irregularidades y por culpa, sino que se inmiscuye en temas gruesos, como la investigación de delitos, lo cual ha sido reconocido hoy por la Convención mundial de lucha contra la corrupción.

La Convención mundial de lucha contra la corrupción, reconoce el papel del derecho disciplinario para intervenir ya no en las meras irregularidades, si no en este tipo de investigaciones, para lo cual la Asamblea Nacional Constituyente y eso es muy fácil mirar el tema en las actas a la Procuraduría, de la función de lucha frontal contra la corrupción.

Aquí hay un tema bien interesante y es ¿La Procuraduría y el derecho disciplinario en Colombia están diseñados solamente para las faltas menores, para las meras infracciones administrativas, para las meras irregularidades? Creo que esto es equivocado, esto solamente es posible en todos los países del mundo occidental, que manejen el derecho disciplinario a través del control interno, pero es que en Colombia existen control interno, artículo 209 de la Constitución y un control externo.

De manera que la solución a la cual se llegue, no es fácil, yo tengo mi visión particular, pero también entiendo que cuando discutimos con diferentes personas, que tienen diferentes opciones, debemos buscar unas aproximaciones y eso es lo que de alguna manera se ha hecho en el Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario.

¿Qué se ha planteado en el Instituto?, se ha planteado que es cierto que la Procuraduría General de la Nación tiene un estatus especial, desde el año de 1821, este año 200 años de haber aparecido esta institución, por obra del libertador Simón Bolívar, que lo llamaba el poder moral, independiente del ejecutivo, del legislativo y del judicial.

Creo que eso se consolidó en esa visión de Bolívar, en la Constitución de 1991, y así se ha fortalecido por la Corte Constitucional, pero también es cierto, nosotros tenemos que cumplir con las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos y de la sentencia de julio 8 del año pasado.

Particularmente hemos llegado en el Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, que agrupa, pues, a los expertos en el tema en Colombia y del cual hace parte el doctor Edgardo Maya Villazón, el doctor Jaime Bernal Cuéllar, el doctor Carlos Gustavo Arrieta, en una primera aproximación, en el documento que le hicimos llegar a la Comisión, que nos invitó muy gentilmente a ello, a que es posible mirar una forma muy especial de abordar este tema a través de la Procuraduría ¿Cómo?, estableciendo al interior de la Procuraduría, unos procuradores con funciones jurisdiccionales, no todos los procuradores, unos procuradores con funciones jurisdiccionales.

Procuradores que tienen que tener la calidad de procuradores delegados, es decir, que estén en el mismo nivel de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a cuyo acceso al cargo, se llegue a través de una postulación externa vía Consejo de Estado, es decir, los puede nombrar directamente el Consejo de Estado o pueda elaborar lista o ternas, para que el Procurador General de la Nación los nombre.

Y tendrán así excepcionalmente y materia específica, funciones jurisdiccionales y sus fallos serán fallos jurisdiccionales, la segunda instancia la haría el señor Procurador de la Nación, a quien se le otorgaría para el efecto también funciones jurisdiccionales, ya esto no es extraño, porque el Procurador General de la Nación hoy tiene desde el año 1996, si mal no recuerdo, y ha sido reiterada en unas tres, cuatro, cinco sentencias de la Corte Constitucional, funciones jurisdiccionales, especialmente funciones jurisdiccionales en lo que tiene que ver, con ciertas medidas de intervención ante los derechos fundamentales.

Entonces serían los procuradores en los diferentes órdenes, comunes y corrientes, quienes elaborarían la investigación y la acusación, pero el juzgamiento y la sanción o la sentencia o el fallo absolutorio, condenatorio, tendría que ser dado por un procurador jurisdiccional con facultades jurisdiccionales, conforme al artículo 116 de la Carta Política.

Si el fallo es absolutorio, podría conocer de ello, podría apelación el Procurador General de la Nación, que también para el efecto tendría estatus jurisdiccional, si el procurador revoca la absolución y condena, ahí se nos va a presentar un problema crucial y es que se abre la posibilidad de algo que no hemos tratado en derecho disciplinario y que tiene que tratarse, que es el principio de la doble conformidad, se propone por parte del Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, que el principio de doble conformidad lo cumpla la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado.

La sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado, que es un órgano jurisdiccional a quien se le atribuiría una función jurisdiccional específica, porque sabemos que según la tradición colombiana cumple otros roles, fíjense ustedes como aquí estamos interviniendo, la intervención de varias instituciones públicas en cumplimiento del artículo 113 de la Constitución Nacional, según la cual los órganos son independientes, pero actúan de manera coordinada, para los efectos de consecución de los fines constitucionales.

Lo cual también encontramos nosotros representado en la Ley 489 de 1988, la que organiza la estructura de la administración pública, creemos nosotros que allí se estarían otorgando funciones jurisdiccionales a servidores específicos de la Procuraduría General de la Nación y en materias específicas, juzgamiento y sanción o absolución de los servidores públicos de elección popular.

Y se concentraría en ello, unas garantías superiores que las que se derivan de cumplir el fallo de manera gramatical y literal, que dice a través de jueces penales ¿Por qué? porque si nosotros miramos la estructura de los jueces penales y vemos cómo está difuminado la organización...

...Entonces nos parece en el Instituto que la solución literal y gramatical, de que sea un juez penal, conllevaría a que tuviera que ser como mínimo los jueces penales municipales, que son los que están en todos los municipios de Colombia, para conocer de procesos contra servidores públicos de elección popular, porque aquí caben los concejales y los miembros de las juntas administradoras locales.

Entonces si nosotros entendemos que la garantía es mínima y la garantía puede ser ampliada, porque eso es lo que dice el artículo 29 de la Carta Política, Colombia tiene que ofrecer una garantía mínima, que es la consagrada en la Convención Americana, pero puede ampliar esa garantía, esa garantía podría ampliarse si se entiende que ya no va a ser un juez penal municipal, sino que va a ser un procurador delegado, perdón, un procurador jurisdiccional, no delegado, un procurador jurisdiccional, el que irá a conocer de estos procesos en la fase del juzgamiento y la sentencia.

Esto tiene sin duda alguna, valor, una connotación y un nivel de garantías muy superior al literal, es una autoridad nacional la que va a conocer del tema, pero además tal cómo está constituida la segunda instancia, estaría en manos nada menos y nada más que, bajo la responsabilidad del Procurador General de la Nación, con la alternativa de si se abre la necesidad de la doble conformidad, esa doble conformidad la tendría a su cargo la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado.

Pero el plus de garantías no termina allí, el plus de garantía se extiende en la medida en que si lo estiman pertinente, el disciplinado y su defensor podría hablarse de una especie de exequátur, es decir, acudir vía rogada al contencioso administrativo, porque se supone que si son autoridades jurisdiccionales, no habría contencioso administrativo, pueden acudir en un exequátur a pedirle al Consejo de Estado, que sería allí en la sala de consulta, perdón, la sala plena de lo contencioso administrativo, en las divisiones que tienen las diferentes salas, para que dispusiera si se respetó o no se respetó por el procurador jurisdiccional y por el Procurador General de la Nación, sí se respetó o no se respetó el debido proceso, esto quiere decir...

...Entonces fíjense ustedes, este es un tema en el cual se busca que los procuradores jurisdiccionales, provengan bien sea de nombramiento directo o bien sea de una terna que dé el Consejo de Estado, nombramiento directo del Consejo de Estado o una terna que dé el Consejo de Estado para que los elige el procurador y esto no tiene nada de raro, así funciona la rama judicial, así funciona la Corte Suprema de Justicia, donde intervienen diferente gente en su configuración, con la posibilidad exequátur, con todas las garantías consistentes y sobre todo, con un funcionario que va a tener período fijo, que no va a depender administrativa ni jerárquicamente, desde el punto de vista administrativo del Procurador General de la Nación, sino que tendrá la calidad de juez con funciones jurisdiccionales.

Creemos que en este sentido se preserva, creemos que en este sentido se preserva la identidad de nuestra Procuraduría General de la Nación, que solamente existe en Colombia, esto es único en Colombia, un control externo, en ninguna otra parte existe un control externo, todo el derecho disciplinario en otras partes se desarrolla a través de controles internos, aquí nuestra institucionalidad contemplaba un control externo, fue obra de Simón Bolívar, se busca preservar eso especialmente, porque el derecho disciplinario, ha tenido unos desarrollos vertiginosos en los últimos treinta años, que solamente se conocen en Colombia, no se conocen en otros países.

Como hemos constatado nosotros, a través de la Confederación Internacional de Derecho Disciplinario, a la cual pertenece el Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario como fundador.

Entonces creemos que vale la pena, vale la pena discutir el tema, no desecharlo sin más ni más, sino mirar cuáles son sus bondades, porque sus bondades están por encima de la expresión literal del numeral 2 del artículo 23 de la Convención Americana, que habla de un juez.

No es lo mismo que a uno lo juzgue un juez municipal, que a uno lo juzgue un procurador judicial que tiene la jerarquía y las capacidades y la experiencia de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, el cual tiene sometido en segunda instancia su decisión al Procurador General de la Nación y eventualmente en el llamado doble conformidad, grado doble conformidad a la sala de servicio civil y consulta del Consejo de Estado y eso se compadece plenamente, plenamente con el artículo 29 de la Carta Política, el artículo 29 de la Carta Política...

...Tampoco prevalece la Constitución ¿Qué es lo que prevalece?, según el artículo 29 lo que prevalece es la garantía que tenga un mejor estándar y esa garantía que tiene el mejor estándar, es la que ha propuesto el Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, a pesar de que, repito, yo particularmente he venido sosteniendo otra tesis diferente, pero está la posición oficial, la posición institucional como cuerpo del Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario.

Señor Presidente, muchas gracias y estaré atento siempre a sus órdenes y a disposición de usted, para cuando necesite escuchar la palabra del Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Gustavo García Figueroa – abogado especialista en Derecho Constitucional:

Muchas gracias, señor Presidente, no, le aclaro que la intervención no es en el sentido de agenciar ningún interés de la Defensoría, es una intervención aprovechando las oportunidades que he tenido de trabajar con su señoría y todos los miembros de la Comisión Primera y hacer notar unos puntos en calidad de ciudadano, que de pronto sirven de alguna consideración para el trámite del proyecto.

Siendo esto, le agradezco pues que me entregue el uso de la palabra, le agradezco también al señor presidente Miguel Ángel Pinto, a Amparito, a Dorita, al doctor Guillermo y a la gente que siempre nos ayuda, a los congresistas y en general a toda la audiencia.

Yo quiero hacer un llamado, aquí se ha hablado en muchos contextos, en el contexto constitucional, en el contexto convencional, en el contexto de la integración de las entidades y mucho también se ha hablado en el contexto disciplinario, yo simplemente quiero hacer unas aclaraciones en tono muy menor, frente al tema del procedimiento legislativo que se debe adelantar en el marco del presente proyecto.

Lo primero sea decir que, frente al tema de cómo se presenta el proyecto, he hecho una lectura juiciosa tanto de la exposición de motivos, como

al articulado y encuentro que debe enmarcarse en los presupuestos que, sobre la unidad de materia y conexión e identidad flexible de la norma, la Corte Constitucional ha adelantado en sus diferentes sentencias.

Cuando uno advierte el primer párrafo de la entrada de la exposición de motivos, la Procuraduría dice que la finalidad, la función, el objeto del proyecto, es el cumplimiento de la sentencia del fallo Petro Urrego.

Esto me parece que es loable y me parece también que debería verse más reflejado en el desarrollo del articulado, las observaciones que estoy pretendiendo hacer, van hacia cuidar el proyecto y hacia tratar de darle la validez que tiene, porque me parece que este es un proyecto fundamental en la lucha contra la corrupción, fundamental en la protección de nuestras instituciones.

Pero al no haber esa identidad, podemos correr un riesgo en el análisis de constitucionalidad y eventualmente en el análisis del seguimiento a la sentencia que la Corte Interamericana haga, dentro de los términos de la convención.

Por eso considero que, sí se va a hablar de que la unidad de materia, que el ámbito que se pretende ejercer en la norma, es precisamente el cumplimiento de este fallo, debe pensarse en la redacción que todavía estamos muy a tiempo y digamos es algo que se puede elaborar, de un artículo o dos, que determinen el objeto de la norma, así mismo como su ámbito de aplicación, esto le daría una solidez no solamente frente al tema de cómo se incorpora esta nueva institucionalidad y estos nuevos artículos al ordenamiento disciplinario y constitucional, sino que daría validez a la ampliación y nueva institucionalidad que se plantea en el articulado.

Es decir, si nosotros logramos que la redacción sea más coherente entre el articulado, la finalidad expresada en la exposición de motivos e incluso, incluso, señor Presidente, en la formulación del propio título, que como ha dicho la Corte Constitucional, es como la ropa de afuera de la norma, eso le daría muchas más seguridades jurídicas en un evento al análisis de constitucionalidad y de cumplimiento, que seguramente hará el Sistema Interamericano Convencional.

Finalmente, en ese mismo orden de ideas, al ser un cumplimiento de fallo, al ser un proyecto de ley que, deriva de una obligación impuesta por un órgano convencional al Estado colombiano, pues, debe tenerse en cuenta cuál fue el ámbito en el cual se determinó ese fallo y cuáles son las protecciones especiales que la Convención, en el marco de sus funciones ordenó en el fallo.

Y aquí hago un respetuoso llamado de atención, para que se evalúe si el trámite que se le está dando es el correcto, el fallo habla de que la protección va dirigida hacia la guarda de las garantías judiciales, los derechos políticos de las personas, la igualdad ante la ley y la protección judicial, a lo cual añadiría yo, también en el marco de nuestra Constitución, por tratarse de procedimientos que disponen sobre los derechos de las personas, tiene que ver con el debido proceso.

Entonces en ese orden de ideas, la exposición de motivos hace un juicioso análisis de porqué debe ser un trámite ordinario, que no estatutario, en el marco de la administración de justicia, es decir, la exposición de motivos dice esta no es una ley que regula la administración de justicia, por tanto, no debe tener tratamiento estatutario.

Y frente a eso, yo creo que estamos de acuerdo con la exposición de motivos, pero al regular estos derechos fundamentales, debe verse sino se cae en algunos artículos, en la regulación de reserva estatutaria que prevé la Constitución y, en ese orden de ideas, hacer un análisis minucioso del articulado, a ver en qué puntos podrían o no, estar involucrados derechos constitucionales fundamentales, que caigan en la reglamentación, que para tal efecto tiene la Constitución y queda igual manera, la Corte ha protegido.

En ese orden de ideas, podría existir en la norma algunos artículos, que no todos, porque pues entiendo que también hay unos artículos que se necesitan, la entrada en vigencia inmediato y digamos, pueden no ser objetos de especial protección de la ley estatutaria, pero que sí se les dé a algunos el tratamiento especial, que no es otro que adelantar un debate o una aprobación de las mismas normas, con una mayoría especial.

Yo creo que esto merece un especial estudio, porque no podemos correr el riesgo de que un proyecto tan importante, que sirve no solamente para cumplir las garantías a los procesados y demás, sino también cumplir una obligación de carácter internacional, no puede correr el riesgo de caerse por un tema de trámite.

Esos son los apuntes que quería hacer, señor Presidente, siempre Presidente Fabio Amín que le agradezco mucho la palabra y hasta ahí dejo mi intervención, les agradezco mucho a toda la audiencia.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Héctor Helí Rojas Jiménez – exsenador de la República y exmagistrado del Consejo Nacional Electoral:

Mire un saludo muy cordial para todos, un abrazo a usted doctor Fabio, a todos los honora-

bles senadores, a todos los representantes, a todos los intervinientes.

He estado muy pendiente de esta audiencia, porque el tema me aparece de una importancia trascendental, el Congreso tiene que entender que todos estamos preocupados por los temas de la corrupción y por los temas de la ineficiencia y por los temas del incumplimiento de las finalidades esenciales y sociales del Estado.

Esas finalidades no se pueden cumplir, no se pueden alcanzar, si no hay una administración pública transparente, eficiente, eficaz, que acerque a los ciudadanos los bienes que les permitan ser felices, a través del acceso a sus derechos.

Por eso quise intervenir doctor Fabio, para tres puntos muy concretos; primero, cuando ustedes desarrollen este proyecto, tengan en cuenta que, de pronto, estamos desvertebrado la estructura constitucional del Estado colombiano, cuando a los órganos de control los estamos volviendo a meter dentro de las ramas del poder público.

En el año 2019 se aprobó la reforma a la Contraloría, en el Acto legislativo 04 y esa reforma lo que hizo fue re-centralizar el control fiscal y, de alguna manera, darle a la Contraloría unas funciones, que parecen más de los jueces que de los controladores, con esta reforma a la Procuraduría habría que mirar muy bien, que la Procuraduría no termine como si fuera una autoridad administrativa, hay que respetar la idea constitucional de 1991, de que los órganos de control estén fuera de la administración.

Lo segundo, doctor Fabio, hay que desconcentrar no sólo la justicia judicial, sino la justicia administrativa y el control disciplinario, la corrupción y la ineficiencia en las regiones es pavorosa y centralizando los controles, esa corrupción y esa ineficiencia siguen produciendo pobreza y desigualdad.

Ojalá al estudiar ese proyecto más a fondo, señores senadores y representantes, saquen hacia la provincia, desconcentre, la posibilidad de que por allí haya control interno, control disciplinario, control fiscal, de una manera eficiente.

Por último quería decirles, doctor Fabio y señores senadores, en Colombia definitivamente no hay justicia y eso en parte es porque en los procesos no hay equilibrio de armas, aquí en los procesos disciplinarios, penales, civiles, comerciales, el que más plata tiene, el que mejores abogados contrata es el que triunfa y el pobre, el que no tiene cómo contratar abogado o le toca contratar uno que no es tan perito, ni tan bueno, pues tiene que allanarse, entregarse, confesar lo que no ha hecho, negociar, pre-acordar, para que le pongan una pena mínima,

siendo muchas veces inocente en la imputación o en la queja fiscal o en la queja disciplinaria.

De manera que, esos tres criterios me parecen, doctor Fabio, que se deben tener en cuenta, mantener la estructura de los órganos de control por fuera de las ramas del poder.

Segundo, desconcentrar y descentralizar lo más que podamos el control, porque si no ¿Dónde queda la autonomía y dónde quedamos los que estamos en provincia?, doctor Fabio.

Y, por último, pues mirar cómo se fortalece la defensoría pública y cómo se fortalecen otros mecanismos de acceso a la justicia, ahí tienen ustedes también un proyecto de reforma a la Ley 270 del año 1996, de la cual, por cierto, fui uno de sus ponentes, en la que hay mucho por hacer, para que en Colombia haya lo que se llama igualdad de armas, para que todos puedan ir ante el juez con la posibilidad de ser oídos, de ser escuchados y de que se les haga justicia a unos y a otros.

Eso era lo que yo quería decir, me complace mucho verlo, un abrazo al doctor Pinto, a la doctora Amparo Calderón, que la recuerdo con tanto aprecio, desde esas épocas en que trasegábamos en esa Cámara y en ese Senado y obviamente el recuerdo doctor Fabio, de nuestro común amigo, el doctor Enríquez Maya, a quién nunca dejaremos de recordar y a quién debemos un respeto por su memoria, muchas gracias.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Gracias, apreciado Héctor Helí, muy amables tus palabras.

Secretaría hemos terminado con los inscritos, intervinieron cerca de quince personas entre ellos ex-procuradores, académicos, abogados, los representantes del caso que nos ocupa en el proceso del señor Gustavo Petro, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, intervino el señor Defensor del Pueblo, ex-viceprocuradores y representantes de la sociedad en general.

Yo creo que tiene el interés, la señora Procuradora, de intervenir nuevamente al final de la audiencia, no sin antes abrir discusión para alguno de los miembros de las Comisiones Primera, senadores y representantes que deseen, también, en este evento de audiencia pública expresar sus ideas, opiniones con respecto al Proyecto de ley de reforma al Código Disciplinario.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Margarita Leonor Cabello Blanco – Procuradora General de la Nación:

Gracias honorable senador Fabio, sí, quiero expresarles a las comisiones conjuntas primeras de Cámara y Senado, a sus presidentes, a ustedes como

coordinadores y a todos los congresistas que hacen parte, así como los que asistieron, un agradecimiento muy especial en primer lugar, porque todas las manifestaciones, las exposiciones muy constructivas y muy académicas y jurídicas y sirven, como había dicho al principio, para construir, para alimentar, lo que debe ser un real proyecto de ley.

Que cumpla con las funciones y dentro de mi criterio diplomático y educado, recomendaciones que debemos acatar, como lo dije al principio, de la Corte Interamericana y que sirven también, para que todos los ciudadanos del país se sientan con garantías suficientes de ir a las autoridades jurisdiccionales, como es la Procuraduría General de la Nación, de carácter disciplinable, si a ello llegamos o a las autoridades disciplinables en el general, sin el temor de que van a ser disminuidas o no respetadas esas garantías, a las cuales hace referencia la Corte Interamericana.

Todos esos aportes los vamos a tener en cuenta y buscaremos el momento, que no va a ser otro, que en el momento de la elaboración de la ponencia y en las discusiones que ya vislumbran que van a ser muy interesantes y muy constructivas, para poder justificarles argumentativamente nuestros planteamientos, frente a lo que ustedes han expuesto en este momento, hemos anotado y en muchas tenemos manera de expresarles todo el estudio que hicimos, estudio bien documentado y apoyado académica, doctrinal y jurisprudencialmente, para hacer o lograr que, de alguna manera, entiendan la razón de ser del proyecto.

No obstante, ello, repito, no obstante, tener las condiciones para ir al debate abierto y sincero, sin ningún tipo de interés, más que el que les dije, que era el de sacar una buena ley, en su momento plantearemos nuestras argumentaciones, porque creo que están sólidamente respaldadas, pero igual aceptaremos las que sirvan para mejorar el proyecto.

No es otra la intención de la Procuraduría General de la Nación, ninguna otra intención distinta a que salga una buena ley, a que se aumenten como lo dice la sentencia la Corte Interamericana, las garantías y en un punto muy específico, que lo reitero, en qué intentamos, porque debo manifestarlo y me excuso con lo que voy a manifestar, la sentencia de la Corte Interamericana, genera algún tipo de controversias, algún tipo de contradicciones y es un criterio muy personal, que amerita mirar por qué línea o por qué modelo nos vamos a ir, como lo expresé al principio, si un modelo totalmente textualista o un modelo evolutivo, eso marca una diferencia muy importante, en el criterio de la jurisdiccionalidad, que es quizás el de más controversia que ha existido.

Los otros puntos, los estamos entregando todos y evidentemente, somos conscientes del manejo

de la independencia frente a los procuradores, que tengan a su cargo la función de juzgamiento, porque entendemos, no puede ser distinto de alguien que viene de la rama, como deben ser las decisiones respecto a los funcionarios disciplinables dentro de la Procuraduría.

Todo ello puede ser analizado tranquilamente y seguramente si tocamos punto por punto, entenderemos y encontraremos que son más los puntos de concordancia, que los puntos de diferencia.

Reitero entonces mi agradecimiento, estamos dispuesto a hacerlo, nuestras funciones que tengamos clara dos cosas, una que es un proyecto de reforma al Código General Disciplinario y que, por lo tanto, tiene dos grandes líneas, la línea de acatamiento a lo expresado u ordenado, si les gusta más esa manera de expresarme, por la sentencia de la Corte Interamericana y la otra, la necesidad de mejorar las reglas disciplinarias, que ya venían en la Ley 1952.

De esa manera, tenemos claro entonces, que con esas dos visiones y con el punto que es el más duro, el de la jurisdiccionalidad, creo que podríamos llegar a un final feliz, sólo solicitándoles que lo podamos hacer en esta legislatura, para evitar los dos puntos también que les plantea al principio.

Uno, el cumplir cómo debemos cumplir, como Estado, la Procuraduría está asumiendo esa función, pero a cumplir como Estado lo pedido por la Corte Interamericana o lo señalado por la Corte Interamericana, de que en un año tuviéramos una respuesta.

Y dos, por la gran preocupación y en esto no hay que mirar hacia atrás, sino la gran preocupación de las problemáticas que nos puede originar, que entre en vigencia la Ley 1952 o Código General Disciplinario, que entraría en vigencia el 1° de julio de este año.

Gracias a todos y ya tendremos la oportunidad, reitero, punto por punto de lo que hemos anotado, exponer nuestra argumentación, que la tenemos muy bien preparada y entrar a las discusiones, en los momentos legislativos oportunos, que serían los debates en esa legislatura y en ese Congreso, muy amables.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Gracias, señora Procuradora, de verdad reiterar primero la gratitud a todos los que participaron de esta importante audiencia, para las comisiones primeras del Senado y de la Cámara de Representantes, sus intervenciones, todas han sido muy enriquecedoras, va a surtir cómo corresponde, un serio debate, una profunda deliberación.

Lo hemos demostrado incluso antes de que la Procuraduría y el Gobierno en representación del señor Ministro del Interior, radicarán este proyecto, lo mencioné en algún momento de la mañana, en dos oportunidades, una como un debate de control político y la otra como una audiencia pública, nuestra Comisión se había ocupado, intervinieron recuerdo si bien, el senador Benedetti, el senador Petro incluso, en su interés frente a la sentencia que se menciona de la Convención, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Y por supuesto, en mi condición de coordinador ponente que comparto con el señor representante Alfredo Deluque y en una ponencia ampliada, en la cual los presidentes de las dos comisiones, han encargado a más de 22 congresistas para que con una ponencia múltiple y representación de todos los partidos, se haga una muy amplia discusión de este proyecto, que pretende reformar nuestro Código General Disciplinario.

Y que permite entonces adecuar, primero, el ordenamiento jurídico interno por el fallo, por la sentencia de la Corte Interamericana del pasado 8 de julio del año 2020, que pretende como así lo expresaba la señora Procuradora, el reconocimiento de las funciones jurisdiccionales, pero también las garantías en lo que respecta a la distinción entre la instrucción, investigación, juzgamiento, el separar la doble instancia y, por supuesto, la doble conformidad y ajustar para cumplir las finalidades señaladas y como dice la exposición de motivos, la entrada en plena vigencia de la Ley 1952.

Yo agradezco a todos, quienes se han ocupado en este rato largo de la mañana y tarde del día de hoy, en acompañarnos a través de la virtualidad en esta audiencia, que fue convocada por los señores presidentes, el Presidente Pinto de la Comisión Primera del Senado y el Presidente Deluque de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

A los señores de las secretarías, a la subsecretaría y a toda la audiencia, hemos tenido en algunos momentos más de 100 personas a través de las redes sociales y hemos tenido como participantes activos de la audiencia, a más de 45 personas, muchas gracias a todos. Señor Presidente de la Comisión, no sé si le corresponde a usted dar por finalizada la audiencia.

La Presidencia ejercida por el titular honorable Senador Miguel Ángel Pinto Hernández interviene para un punto de orden:

Muchísimas gracias, Senador Fabio, solamente quería en primer lugar felicitarlo a usted por el manejo de la audiencia pública, ha sido bastante enriquecedora, hemos podido escuchar otras opiniones, como usted lo había dicho, en la Comisión Primera del Senado habíamos tenido ya la oportu-

dad de haber hecho tres foros, una audiencia pública, un debate con respecto a este tema, haber participado también en un panel internacional, con lo que respecta con la sentencia de la Corte Interamericana.

Y bueno, eso nos ha dado algunas luces, que bueno en esta audiencia haber escuchado también otras inquietudes, haber tenido la oportunidad también de escuchar a la señora Procuradora, a la doctora Margarita Cabello en su intervención de este proyecto, que entra ya, entrará en discusión en las Comisiones Conjuntas, una vez los ponentes rindan su respectivo informe, su respectiva ponencia para poder entrar en discusión.

De manera que, mil gracias a todos los que participaron, a todos los que nos siguieron y a usted senador Fabio mil gracias por la dirección, por haber asumido esta coordinación de la ponencia y, por supuesto, por la magnífica dirección de esta audiencia pública.

Buen día para todos, mil gracias a todos, gracias a los Secretarios de las Comisiones, al personal de apoyo, por haber hecho posible que esta audiencia pública haya salido tan bien como salió, mil gracias a todos, que Dios los bendiga.

De conformidad con la Ley 5ª de 1992, se publican los documentos radicados en los correos de la Comisión Primera del honorable Senado de la República. comisionprimera@gmail.com y/o comision.primera@senado.gov.co y se envía los archivos a los honorables senadores miembros de la Comisión Primera de Senado.

Bogotá, Colombia, Abril de 2021, Año 8, No. 34, ISSN: 2357-6774, Valor \$2.000, Grupo Editorial Ibáñez

Argumentos

Voces Jurídicas & Literarias

Edición Especial

Análisis a los proyectos de reforma al Código General Disciplinario

La procuradora Cabello Blanco "se fue con todo" y, tal vez, llegó a extremos muy criticados, para algunos (Pág. 4)



En este número

JURIS DOXA Repensar el Derecho penal: Determinación de hechos y conductas constitutivas de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos por las FARC-EP Por: Omar Huertas - Carolina Anaya Pág. 2	EDICIÓN ESPECIAL Código General Disciplinario Ley 1952 de 2010 Por: Oscar Villegas García Pág. 4	ENTRE ABOGADOS Los buenos amigos Por: María del Pilar Díaz Zapata Pág. 13	FIGIONES Y REALIDADES La memoria, una enfermedad global Por: Jesús María Stapper Pág. 15
INTERÉS JURÍDICO La psicopolítica digital frente a la pandemia Por: Jaime Ramos Acevedo Pág. 12	SUPLEMENTO NOVEDADES Grupo Editorial Ibáñez Pág. 14	CAFÉ Y LITERATURA La abogacía Por: Javier Henao Hobán Pág. 16	

"Compra sin moverte de tu casa u oficina"

1 Ingresa a: www.grupeditorialibanez.com 2 Elige el libro de tu preferencia 3 Cumpleta los datos y añade al carrito



INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO DISCIPLINARIO

recursos de impugnación de las decisiones y quién tendría la competencia de la segunda instancia. La reforma reza lo siguiente:

Artículo 239. Alcance de la función jurisdiccional disciplinaria. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitará y resolverá los procesos que, por infracción al régimen disciplinario contenido en el presente estatuto, se adelanten contra quienes ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional, excepto quienes tengan fuero especial.

El proyecto de reforma de la Ley 1952 de 2019 propuesto por la Procuradora General de la Nación que ha sido propuesta al Congreso de la República es conveniente, en relación con aspectos como colocar en sintonía el ordenamiento nacional con los tratados internacionales ratificados por Colombia, en especial, la Convención Americana de Derechos Humanos.

No podemos desconocer que la Corte Constitucional ha criticado, de alguna manera, la atribución de funciones jurisdiccionales, argumentando, entre otras, que debe propenderse por el fortalecimiento de la rama judicial, antes que trasladar funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas.⁷ Así mismo, ha indicado que ello desnaturaliza las funciones de la Procuraduría como ente de control, lo cual puede terminar afectando gravemente la división de poderes dentro del Estado colombiano, por lo que podría sugerirse la creación de unos procuradores jurisdiccionales con un origen judicial y una autonomía y período especial. Tema que presentaremos continuación.

TEMA: CUMPLIMIENTO SENTENCIA DE JULIO 8 DE 2020 DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DOBLE CONFORMIDAD

El artículo 23 numeral 2° de la Convención Americana de Derechos Humanos ha contemplado un estándar de garantía para el juzgamiento y la sanción de servidores públicos de elección popular, consistente en lo que se ha llamado el "principio de jurisdiccionalidad", que tomado en su literalidad como al parecer lo entiende la Corte, consiste en que tiene que "ser un juez penal el que tenga exclusivamente la facultad de restringir los derechos políticos".

Parece no satisfacerse tal estándar con la propuesta de reforma de la Procuraduría, pues entendemos que una transferencia total de facultades jurisdiccionales como la que se plantea no deja de ser problemática, pues no se encuentra en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional, sino también porque sólo tiene connotaciones formales, adscribiéndole artificialmente unas características que el ente de control no tiene, como es el de la independencia judicial orgánica inter e intra ramas del poder público, asegurando garantías como la imparcialidad objetiva entre los involucrados en los diferentes roles funcionales de la actividad disciplinaria, que

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-193 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO DISCIPLINARIO

valga referendar ha sido reconocida como Administración de Justicia en sentido material por las sentencias C-014 de 2004, SU-901 de 2005 y T-350 de 2001.

Sin embargo, es claro que de conformidad con el sistema constitucional colombiano, los jueces penales cumplen con el requisito de jurisdiccionalidad, pero también es cierto que de conformidad con el tenor literal bien podría ser el destinatario de la reforma aquellos que tengan la calidad de jueces penales municipales, quienes se encuentran en la escala inferior de las jerarquías, por lo que si se diseña un sistema dentro del espacio institucional colombiano, que respete el estándar de garantía mínimo que resulta lo materialmente importante, podría superarse la garantía internacional de conformidad con los literales a) y b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El cumplimiento del estándar internacional no puede entenderse rigidamente. Tiene que considerarse un espacio de libertad mínima de naturaleza institucional que reconozca la historia de las instituciones colombianas, su aspecto *sui generis* del concepto de Control Externo dentro del Derecho comparado y muy especialmente la construcción de una Dogmática del Derecho Disciplinario que se ha venido construyendo en los últimos veinticinco años, de relieve nacional e internacional.

En efecto, establecer, *per se* que debe ser un juez penal el que conozca del juzgamiento y sanción de los servidores públicos de elección popular de las faltas disciplinarias que tengan asignada una sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas como afectación de los derechos políticos, es un asunto que desconoce una tradición interna muy arraigada del Derecho disciplinario colombiano, que se ha construido pacientemente a través de décadas, ante lo cual se acepta hoy por la jurisprudencia constitucional de la Corte Constitucional, contenciosa administrativa del Consejo de Estado, jurisdiccional disciplinaria de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura –*hoy Comisión Nacional de Disciplina Judicial*– la autonomía e independencia del Derecho penal, lo cual de verdad implica un retroceso que debe tenerse en cuenta en un proceso de reingeniería que permita poner a tono las exigencias y demandas de la Corte Interamericana y las posibilidades institucionales del Estado colombiano.⁸

La Procuraduría General de la Nación es un ente público único en el mundo, representa la idea del libertador Simón Bolívar de instituir un "Poder Moral" al lado de los tradicionales poderes públicos, lo que se ha cristalizado con la fórmula de constituirse en órgano de control autónomo e independiente según el artículo 113 de la Carta Política, cuya esencia trasciende a la colaboración entre todos los entes estatales para el logro de los fines constitucionales, entre ellos el de respeto por el valor normativo de los tratados internacionales de Derechos Humanos según el artículo 93 *ibidem*.⁹

La jurisprudencia de los tribunales nacionales y la práctica doctrinal de la Procuraduría General de la Nación se han esforzado en construir un Derecho disciplinario autónomo e independiente del

⁸ Muy ampliamente en CARLOS ARTURO GÓMEZ PAVARIEAU. *La lucha por los derechos en el Derecho Disciplinario*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2020. Cf. Capítulo III: Tendencias evolutivas y novedades jurisprudenciales en derecho disciplinario (2009-2020).

⁹ EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN en la presentación del estudio "El Ministerio Público y sus funciones en la penal" y la revista histórica de la institución que allí aparece, Bogotá, Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2003.



INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO DISCIPLINARIO

Derecho penal que resulta de significativa importancia, por demás reconocida internacionalmente, en la práctica de la Lucha contra la Corrupción, hasta el punto que se incidió de una manera decisiva en la concepción del Convenio Mundial de Lucha Contra la Corrupción de la ONU del año 2003, donde se le reconoce su aptitud organizacional e institucional del Estado para la lucha contra tal flagelo, lo cual implicó adoptar el modelo colombiano que va mucho más allá del Control Interno disciplinario de baja intensidad encargado de meras irregularidades administrativas y de faltas culposas a concebir un Derecho disciplinario a la colombiana como Control Externo de Alta Intensidad¹⁰, como expresión de aquel "Poder Moral" por fuera de los poderes públicos tradicionalmente concebidos, con capacidad de enfrentar la corrupción, las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario y, muy especialmente, de las exigencias visibles a partir de las sentencias de la Corte Interamericana que ha venido reconociendo que las decisiones de la Procuraduría General de la Nación en materia de Derechos Humanos sirven al cometido del logro de la verdad, aunque no puede decirse lo mismo que lo requerido para la obtención de la justicia y la reparación conaturales al Derecho penal, papel reconocido, ahora en conjunto con la decidida y necesaria lucha contra la corrupción, por el Informe de diciembre 6 de 2019 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Todo este andamiaje histórico, cultural e institucional no puede echarse por la borda cual mercancía desechable, se trata de nuestra propia cultura jurídica que debe ser respetada por los tribunales internacionales so pena de socavar nuestra soberanía popular, que si bien está atada a los compromisos internacionales, también es cierto que los encargados de hacerlos efectivos tienen que tomarlos en cuenta.

Por todo ello, en un ejercicio de compatibilización entre la propuesta inicial de la Procuraduría efectuada en el Proyecto de Ley presentado al Congreso de la República y la demanda gramatical literal de la sentencia de julio 8 de 2020 sobre la competencia exclusiva y excluyente del "juez penal", proponemos en un ámbito de integración de las normas internacionales y nacionales, como lo demandan los artículos 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 4 y 93 de la Carta Política colombiana, el siguiente texto normativo que recoja nuestra tradición histórica y cultural y se inserte en las garantías mínimas al tenor de una interpretación integrativa de la institución en comento:

Artículo xx. JUZGAMIENTO Y SANCIÓN JURISDICCIONAL DISCIPLINARIO.

La titularidad para la investigación y acusación de los servidores públicos de elección popular estará a cargo de la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con las siguientes reglas:

1) Cuando se trate de congresistas, gobernadores o alcaldes de capitales de departamento que incurran en falta gravísima por dolo o culpa gravísima, el juzgamiento y la imposición de la sanción estará a cargo en primera instancia del procurador con facultades jurisdiccionales y en segunda instancia del Procurador General de la Nación; servidores públicos estos a quienes se atribuye funciones jurisdiccionales para conocer de tales facultades;

¹⁰ Muy ampliamente en CARLOS ARTURO GÓMEZ PAVARIEAU. *Fundamentos del Derecho Disciplinario colombiano*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2020. Cf. Estudio X. Estrategias institucionales en la lucha contra la corrupción.



INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO DISCIPLINARIO

2) Cuando se trate de servidores públicos de elección popular diferente a los anteriores y se trate de la falta disciplinaria de que da cuenta el numeral 1) de este artículo, una vez el competente haya notificado el pliego de cargos, enviará el expediente a los procuradores con facultades jurisdiccionales;

3) En el evento de que la falta sea constitutiva de delito y el fallo absolutorio sea revocado en segunda instancia, se activará la doble conformidad, a cargo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado;

PARÁGRAFO 1. Los procuradores con funciones jurisdiccionales serán designados por el Procurador General de la Nación de temas confeccionados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para un período fijo de naturaleza personal, de cuatro (4) años de duración.

PARÁGRAFO 2. Los procesos disciplinarios fallados bajo este esquema de juzgamiento jurisdiccional no tendrán control contencioso administrativo.

PARÁGRAFO 3. El fallo definitivo, cuando sea proferido por el Procurador General de la Nación en segunda instancia y no se encuentre sujeto a la doble conformidad, podrá ser sometido a un control rogado especial como exequatur interno a instancia del sancionado o su defensor, a cargo de las salas especializadas del Consejo de Estado que conocen de los procesos contenciosos administrativos de índole disciplinaria, que verificarán, una vez que el expediente sea recibido y debidamente repartido con traslado a la Procuraduría de la Nación, el Estado para contestar los argumentos de oficio por el término de diez (10), con una sentencia de verificación del cumplimiento de las normas del debido proceso de conformidad con el artículo 29 de la Carta Política, a lo cual debe apuntar de manera seria, concreta, concisa, argumentada en debida forma y lógica la petición de parte.

PARÁGRAFO 3. DOBLE CONFORMIDAD. En los demás procesos disciplinarios administrativos la doble conformidad corresponderá a quien funcionalmente se encuentre en grado de superioridad a quien revocó el fallo absolutorio de primera instancia y se trate de falta disciplinaria gravísima con dolo o culpa gravísima.

Sin duda alguna esta propuesta resulta compatible, dentro del espacio de libertad institucional a que se encuentra sometido el Estado colombiano, con relación a su diseño constitucional de Órgano autónomo e independiente de naturaleza constitucional, por fuera de los poderes públicos tradicionales, atendiendo la naturaleza *sui generis* del Derecho disciplinario en el contexto del Derecho comparado, la construcción de una Dogmática independiente del Derecho penal realizada por los tribunales y manteniendo las garantías mínimas como se ordena por el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En efecto, los Procuradores Jurisdiccionales, si bien se encuentran dentro de la estructura de la Procuraduría General de la Nación¹¹ se les asigna constitucionalmente funciones jurisdiccionales; ii) se los dota de independencia en su origen y estabilidad al interior del ente; iii) colaboran armónicamente en la solución del problema dentro de sus tareas constitucionales, pues provienen de temas elaborados por miembros del poder judicial; iv) no son delegados del Procurador sino de la ley para la administración de justicia disciplinaria en sentido material, atendidos a la Carta



INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO DISCIPLINARIO

Política, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la ley en general y los reglamentos; v) tienen los requisitos y el nivel jerárquico equivalente al de un magistrado de alta Corte, lo que supone además conocimiento y experiencia acorde, muy por encima de lo que podría esperarse de un juez penal municipal que se encuentra en el más bajo de las jerarquías judiciales, sujeto a presiones regionales y territoriales, expuestos social y políticamente a las mismas, que podrían debilitar la imparcialidad necesaria para garantizar las garantías de los procesados y el interés general que debe imperar en procesos de corrupción y violación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que pueden ser enfrentados con mejor perspectiva por el diseño interinstitucional propuesto.

Nótese como, ya el estándar de garantía exigido no es el mínimo, sino que recibe niveles de garantía superior, pues por un lado se garantiza tanto formal como materialmente la aplicación de los principios de justicia imparcial e independiente por parte del sistema Procuradores Jurisdiccionales-Procurador General de la Nación, sino que se introduce, por ser algunas de las faltas disciplinarias gravísimas co-constitutivas de infracciones penales, el principio de la doble conformidad que ha sido muy limitado, por no decir negada, en su operatividad en Derecho disciplinario¹², en cambio sí ampliamente para el Derecho penal.

Se extiende así, de manera superior el nivel de garantía convencional, pues cuando sea necesario en los casos en que el Procurador General de la Nación revoque el fallo absolutorio proferido por los Procuradores Jurisdiccionales, y la falta disciplinaria coincida con la existencia de un delito, se autoriza una intervención de la Sala de Consulta y Servicio Civil de Consejo de Estado, que potencia en grado sumo las garantías, de tal modo que si el fallo de primera y de segunda instancia son condenatorios, allí han intervenido dos funcionarios de una mayor jerarquía y bajo un mejor esquema de autonomía e independencia; y si fue absolutorio en primera instancia pero condenado en segunda, otra autoridad independiente interviene, todo bajo la idea de colaboración armónica de los poderes públicos y los órganos autónomos e independientes en la consecución de los fines estatales como lo ordena el artículo 113 de la Carta.

Lo propuesto no es un *minus* frente a la garantía constitucional, sino un plus, de tal manera que siendo así como efectivamente lo es, la respuesta ofrecida por el Estado colombiano está en un mayor nivel de garantías que el estándar convencional, por lo que se encuentra dentro de las soluciones posibles de que da cuenta el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.¹³

TEMA: REGULACIÓN NORMATIVA REFERENTE A UNA ADECUADA DOGMÁTICA DEL DERECHO DISCIPLINARIO PARA SUPERAR LAS DISCUSIONES SOBRE DOLO Y CULPA EN DERECHO DISCIPLINARIO

Echamos de menos en el Proyecto de Ley presentado por la Procuraduría General de la Nación el que no se haya abordado la regulación del dolo eventual, punto de partida mínimo para la

¹¹ CARLOS ARTURO GÓMEZ PAVARIEAU. "Los principios de la doble instancia y la doble conformidad" en *Crítica Disciplinaria* Tomo II. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2020.

¹² Cf. GÓMEZ PAVARIEAU. *La lucha por los derechos en el Derecho Disciplinario*, ob.cit. Capítulo II: Interpretación y aplicación de normas internacionales sobre Derechos Humanos en materia penal y disciplinaria.



INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO DISCIPLINARIO

estructuración de la culpabilidad dolosa y antesala del dolo directo, con lo cual se hubiese logrado superar el exceso de la abstracción de la teoría y su facilitación y conexión con la práctica, dentro de una lógica que formal y materialmente avanza de los menos a lo más, que invierte el proceso lógico que conlleva a los sesgos cognitivos del fiscal como se le llama por los científicos en Estados Unidos –*sesgos de la causalidad y de la intencionalidad*–, con el fin de mitigar los errores judiciales.

Supone un grave error de apreciación, por demás metodológico, entender cándidamente que el dolo tiene como componente ineludible la voluntad, cuando ello no es así, el dolo es un instituto gradual cualitativamente hablando, que expresa el principio de culpabilidad como fundamento de la responsabilidad personal subjetiva, pues ya está presente, cuando mínimo existente, en el conocimiento del riesgo de la producción del resultado y cuando el mismo se deja librado al azar –*dolo cognoscitivo o como conocimiento*–, encontrándose ya con ello fundada la culpabilidad en el ámbito del tipo subjetivo; empero, si además de conocimiento se constata la intención o voluntad de producir el resultado, estaremos ante el dolo directo de primero o segundo grado, el cual tiene que ver más con el principio de culpabilidad como medida del reproche y de la sanción.

En la práctica, el dolo eventual funda la responsabilidad personal subjetiva y el dolo directo la medida de la culpabilidad. Así funcionan los institutos graduales cualitativamente, muy especialmente en la culpabilidad, como también se puede ver con la conciencia eventual o potencial de la antijudicialidad o de la ilicitud que estructura el mínimo del reproche necesario para afirmar la culpabilidad, pero que si se presenta como real y actual implicará un reproche mayor.

Esta allí identificada una grave anomalía metodológica, además preñada de un grave error de juicio, pues supone que sólo el dolo directo penal es aplicable al Derecho disciplinario, mas no lo es así respecto del dolo eventual, pero sin ofrecer explicación de ninguna clase dando por probado lo que precisamente debe demostrarse.

Por el contrario, lo obvio y lo lógico sería partir del dolo comprendido en su versión mínima aceptable como dolo de conocimiento, que es el punto de partida dogmático aceptado. Otra cosa es que, estructurada la fundamentación del dolo en el mínimo requerido para fundamentar la responsabilidad personal subjetiva, cualitativamente el punto de partida se puede ampliar para llegar al del máximo reproche personal, que es el dolo directo, ya por supuesto fundamentado en el conocimiento pero también por voluntad y en este caso cualitativamente más censurable por virtud de la función de la culpabilidad como medida de la pena o la sanción.

Todo esto queda en un limbo jurídico en la teoría del dolo esbozada por todos los dependientes de la norma penal, lo que demuestra, con inconscusa reflexión, que la integración de estatutos para explicar sus instituciones particulares debe observar un paso lógico que echan de menos, consistente en analizar si la tal aplicación supletiva que se hace del Código Penal –*según de su artículo 22*– respeta la naturaleza especial y propia del Derecho disciplinario, crítica que le cae muy bien al estilo de los partidarios de explicar nuestra disciplina a partir de la fenomenología jurídica del Derecho administrativo sancionador, cargando a cuestas con unas aporías que ni entienden ni reconocen, pero que están allí diciéndoles a gritos cuan equivocados se encuentran al chapurrear rueda al Derecho penal.

Es claro que la culpabilidad es un concepto que goza de progresividad pues intra categoricamente va de la culpa –*mera cognoscibilidad*– al dolo y aquí intra subcategoricamente del dolo eventual –



INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO DISCIPLINARIO

solo conocimiento de la situación fáctica que activa el deber de actuar y lo aprehende en cuanto obligación: al dolo directo de primero y segundo grado, lo que refleja una culpabilidad transida de gradualidad, componente esencial para comprender su funcionalidad como fundamento y medida de la sanción como se le entiende modernamente en la culpabilidad normativa como reproche, obviamente atendiendo aquí la culpabilidad como principio antes que como categoría dogmática.

Tomando como enseñanza los postulados de Max Weber, quien seguramente fue en su época quien más sabía sobre la realidad de la burocracia y la administración pública, muchos de sus teorías aún todavía vigentes, es importante destacar nuevamente como no deseaba una ética de la convicción o del conocimiento, misma que se aplicaba junto con una ética de la responsabilidad en búsqueda de la mejor solución a los efectos de una buena administración pública, pero donde de todos modos prevalecía la ética de la responsabilidad, solución de compromiso en lo cual subyace una orientación a las consecuencias compatible con una dogmática abierta a las soluciones, más allá de a la pura lógica de los conceptos.

Proponemos a los líderes de la reforma un articulado en el siguiente sentido:

DOLO. El conocimiento de la situación fáctica de los elementos de imputación y la situación de normal motivación del sujeto, en el momento de apartarse de la activación del deber de actuar en forma diferencial, fundamentan la culpabilidad dolosa. La voluntad de realización comporta un criterio de gradualidad del reproche disciplinario.

CULPA. El haber podido conocer eventualmente la situación fáctica de los elementos de la imputación y haber aprehendido el surgimiento del deber de actuar en forma diferencial, sin que se origine una situación de anormal motivación, fundamentan la culpa. La confianza en evitar la ocurrencia de la infracción no exenta de culpa comporta un criterio de gradualidad del reproche disciplinario.

Cuando la propuesta hace referencia a un "deber de actuar en forma diferencial" se refiere a los aspectos exteriores de la expresión del dolo o la culpa, esto es, a la manifestación fenotípica del comportamiento como acción u omisión.

Como ninguna otra persona los servidores públicos están al servicio de la comunidad y del Estado, bajo una relación especial de sujeción, que emana del principio fundamental de la prevalencia del interés general y de las mayores exigencias deontológicas de que son susceptibles los servidores públicos insertos en la relación especial de sujeción (artículos 1 y 6 de la Carta Política), puesto que el ejercicio de los derechos y especialmente de los derechos políticos, implica responsabilidades mayores de los servidores públicos y de los particulares que ejercen funciones públicas respecto que aquellas demandadas a los ciudadanos comunes y corrientes, pues el artículo 95 ibídem es muy claro en acotar que "el ejercicio de los derechos y responsabilidades reconocidas en esta Constitución implica responsabilidades", por lo que "todos están en el deber de engrandecer" la "comunidad nacional", encontrándose dichos servidores o particulares que ejercen funciones públicas al servicio exclusivo de los intereses general, del Estado y de la comunidad (artículos 1, 2, 95, 123 inciso 2º y 209 ibídem).



INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO DISCIPLINARIO

TEMA: DE LA CADUCIDAD

Respecto de la caducidad, debe decirse que se trata de una institución procesal que fue incluida a través de la modificación por el artículo 132 de la Ley 1474 de 2011, y fue importado por así decirlo, de las normas de responsabilidad fiscal de la Contraloría General de la República y aumenta un tiempo en la práctica enervando la extinción de la acción del proceso disciplinario por hasta cinco años más. El artículo planteado en la reforma reza lo siguiente:

Artículo 33. Caducidad y prescripción de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria caducará si transcurrieron cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria. Este término empezará a contarse para las faltas instantáneas desde el día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas cuando haya cesado el deber de actuar.

La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados a partir del auto de apertura de la investigación disciplinaria. Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un mismo proceso la prescripción se cumple independientemente para cada una de ellas.

La prescripción se interrumpirá con la notificación del fallo de primera instancia. Interrumpida la prescripción, esta se producirá si transcurrieron dos (2) años desde la notificación del fallo de primera instancia no se notifica la decisión de segunda instancia.

Para las faltas señaladas en el artículo 52 de este Código, el término de prescripción será de doce (12) años. La prescripción, en estos casos, se interrumpirá con la notificación del fallo de primera instancia. Interrumpida la prescripción, esta se producirá si transcurrieron tres (3) años desde la notificación del fallo de primera instancia no se ha notificado la decisión de segunda instancia.

El artículo precitado de la reforma genera que se modifiquen otros artículos, como por ejemplo la extinción de la acción disciplinaria, la cual será por muerte del disciplinado, por prescripción de la acción disciplinaria y por la caducidad de la acción disciplinaria, agregando en el párrafo que el desistimiento del quejoso no extingue la acción disciplinaria. Este último punto de la normativa, es indispensable para los fines generales de la función administrativa, en especial los fines y objetivos del derecho disciplinario, lo cual se puede resumir con el correcto funcionamiento de la administración pública.

Ahora, en consideración a que la queja es una de las formas de iniciar el proceso administrativo, no tiene sentido que el desistimiento de esta, conlleve a la extinción de la acción disciplinaria, la cual busca investigar y esclarecer los hechos que puso de presente el quejoso, al exponer que es un indicio de que el servidor o servidores públicos no están desarrollando sus funciones de forma correcta.



INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO DISCIPLINARIO

Así bien, retomando los comentarios relativos a la caducidad, como primer punto de controversia, se aumentan, de forma significativa, los términos de algunas actuaciones procesales, que, junto con la inclusión de la caducidad, pueden generar un efecto nocivo para el derecho disciplinario.

Tanto es así, que la caducidad como lo indica el precitado artículo 33 de la reforma, implica que se cuentan 5 años desde la ocurrencia de los hechos hasta el auto de apertura de investigación disciplinaria. Esto es importante, porque el artículo 33 de la Ley 1952 de 2019, únicamente consagra la prescripción, la cual tiene un término de 5 años contados desde la ocurrencia de los hechos objeto de investigación, y se interrumpe con el fallo de única o de primera instancia.

Por lo anterior, al hacer un análisis comparativo, la reforma opta por un proceso disciplinario que puede tardar hasta 10 años en ser resuelto, al sumar los 5 años de caducidad a los 5 años de prescripción (los cuales se cuentan desde el auto de apertura de investigación disciplinaria hasta el fallo de única o de primera instancia).

Se entiende que lo que buscaba la ley 1952 de 2019 es que el proceso disciplinario sea más célere y expedito para solucionar algunas de las problemáticas identificadas, como, por ejemplo, la congestión judicial al interior de los despachos de los funcionarios que impulsan la actuación disciplinaria, cuando se encontraba en vigencia la ley 734 de 2002. Al incluir la caducidad y aumentar los términos de las actuaciones judiciales, puede generarse un estado de "relajación" o displicencia por parte de los funcionarios instructores, que podría encontrar una suerte de "refugio" en la normativa que está vigente.

Sumado a lo anterior, si bien lo que trata de solucionar la reforma a la ley es tener el tiempo suficiente para poder darle el trámite respectivo a todos los procesos disciplinarios que cursan en la Procuraduría y oficinas de control interno disciplinario, lo que en realidad puede traer consigo es que se llegue a una acumulación más ardua de procesos, porque se están dando términos más amplios para la actuación disciplinaria. Así mismo, si se trata de una medición de ingresos y egresos de expedientes, se tendrá más tiempo para resolver los existentes, pero también tendrá más duración los que ingresen produciendo un efecto acumulativo de bola de nieve, que fue precisamente lo que sucedió desde que se trajo la figura de la caducidad en el 2011.

Curiosamente los términos procesales se están volviendo en muchos casos más cortos y el extender la extinción de la acción es un poco un contrasentido como se puede ver en el cuadro:



INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO DISCIPLINARIO

	CODIGO UNICO DISCIPLINARIO LEY 734 DE 2002	CODIGO GENERAL DE LEY 1952 DE 2019	REFORMA A LA LEY 1952 DE 2019
INBAGUACION PREVIA	6 meses (previamente por 6 meses para faltas contra Derechos Humanos y DDH).	3 meses (previamente por 3 meses para faltas contra Derechos Humanos y DDH).	6 meses (previamente por 6 meses para faltas contra Derechos Humanos y DDH).
INVESTIGACION	12 meses, cuando son faltas contra DDH O DH hasta 18 meses. Este término podrá aumentarse hasta en una tercera parte (...).	6 meses (previamente 6 meses) cuando son faltas contra DDH O DH hasta 18 meses.	6 meses (previamente 6 meses) cuando son faltas contra DDH O DH hasta 18 meses. Se permite por falta de acervo probatorio aumentar en 3 meses cualquiera de los términos resultantes. No antes de 10 días ni después de 20 días después del auto de citación a audiencia, se debe celebrar la audiencia.
CITACION A AUDIENCIA	No antes de 5 días ni después de 15 días después del auto de citación a audiencia, se debe celebrar la audiencia.	No antes de 5 días ni después de 15 días después del auto de citación a audiencia, se debe celebrar la audiencia.	No antes de 10 días ni después de 20 días después del auto de citación a audiencia, se debe celebrar la audiencia.

A modo de conclusión sobre este punto, se evidencia en el cuadro anteriormente que se está haciendo una suerte de retroceso normativo, toda vez que uno de los principales motivos para la promulgación de la ley 1952 de 2019, era el de agilizar las actuaciones por medio del proceso unificado, buscando la total celeridad y ahorro de tiempo y de esfuerzo, impuestos por el principio de economía procesal.

Especialmente, se observa un retroceso no a la Ley 734 de 2002, original, sino a la reformada en el 2011 a través de normas anticorrupción, es decir, que respecto a los términos procesales, no hay un cambio sustancial en relación con dicha ley, por lo que los objetivos principales de agilidad y celeridad procesales no serían alcanzados y se podría llegar a regresar al estado de cosas que se quería modificar.

Respetuosamente consideramos que la flexibilización de los términos de la actuación procesal, contrarian el principio de progresividad y nos hace volver a una suerte de estado de cosas similares, en relación a cómo estos aspectos se encontraban regulados en la reforma del 2011 de la Ley 734 de 2002. En consecuencia se elimine del articulado del proyecto de reforma la figura de la caducidad.

TEMA: REGULACION NORMATIVA REFERENTE A LA FIJACION DEL JUZGAMIENTO. JUICIO VERBAL.

Como acertadamente el proyecto de reforma presentado por la Procuraduría General de la Nación establece la previsión en el proceso disciplinario de instrucción y juzgamiento acorde a las exigencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en lo que hace referencia al juzgamiento contempla la posibilidad del juicio ordinario y verbal.



INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO DISCIPLINARIO

En cuanto al juicio verbal en particular, determina con exactitud los casos de procedencia, para finalmente en párrafo prever que, además de los casos enunciados en el texto del artículo, también el funcionario de conocimiento podrá optar motivadamente por el juicio verbal en los casos en que: "(...) por la complejidad del asunto, el número de disciplinables, el número de cargos formulados en el pliego, o la carencia de recursos humanos, físicos o dotacionales de la dependencia que debe cumplir la función de juzgamiento, dificulte el logro de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal en el desarrollo de la actuación disciplinaria".

Uno de los principios esenciales que rige al Derecho Disciplinario como derecho Sancionador es el de la **tipicidad**, según el cual las infracciones deben estar descritas de manera completa, clara e inequívoca en ley previa. Dicho principio, junto con la reserva de ley, está consagrado en nuestra Constitución como parte integrante del principio de legalidad.

Por su parte el principio de **legalidad** como el elemento más importante del debido proceso, sabido es como fin último para evitar la arbitrariedad y el abuso en el ejercicio del poder o de generar una amplitud incontrolable en manos de, para nuestro caso disciplinario, del competente. Asimismo, de manera precisa el principio de **estricta legalidad**, determina que deberá existir una definición **precisa, clara e inequívoca de las conductas**; es decir **contener todos los componentes del comportamiento** deben estar determinados o ser razonablemente determinables por el intérprete.

En otras palabras constitucionalmente será inadmisibles los supuestos de hecho redactados en forma incierta o excesivamente indeterminada.

En consideración nuestra el párrafo en referencia, tal y como se encuentra redactado contempla terminología indeterminada y una descripción difusa por ausencia de claridad que podría conllevar a un resultado no querido por los líderes del proyecto, como interpretaciones inexactas, contradictoria e imprecisas y/o, posiblemente a la arbitrariedad, al conllevar a cierto grado de **subjetividad** pudiendo darse la posibilidad de quedar al arbitrio del funcionario de conocimiento al momento de realizar su análisis.

Por consiguiente, a fin de evitar la indeterminación y no caer en una decisión subjetiva, el párrafo deberá tener un texto que contenga la descripción completa, suficientemente clara e inequívoca del precepto legal (*praeceptum legis*). De manera que, se cumpla con los subprincipios de taxatividad (concreción), especificidad o determinación del comportamiento, previniendo así una posible inseguridad jurídica.

Proponemos a los líderes de la reforma un párrafo con el siguiente texto:

• **Artículo 225 A. FIJACION DEL JUZGAMIENTO A SEGUIR.**

Párrafo. Excepción. En cualquiera de los eventos anteriores, el funcionario adelantará el proceso verbal, salvo en los siguientes casos:

- a. Trascendencia Nacional. Previa motivación del competente.
- b. Número de disciplinables. Cuando en un solo proceso se investigue cuatro (4) o más disciplinables, previa motivación del competente.

- c. En los casos que por la estructura de la entidad exista carencia de recursos humanos y físicos o dotacionales de la dependencia que debe cumplir la función de juzgamiento, debiéndose motivar la decisión suficientemente por parte del funcionario competente. La presente excepción, comporta del nominador la obligación previa e ineludible de agotar todos los trámites legales, técnicos, presupuestales y administrativos necesarios para regular la situación particular".

Artículo 225 A. FIJACION DEL JUZGAMIENTO A SEGUIR.
Párrafo. En cualquiera de los eventos anteriores, el funcionario adelantará el proceso verbal, salvo que, por la complejidad del asunto, el número de disciplinables, el número de cargos formulados en el pliego, o la carencia de recursos humanos, físicos o dotacionales de la dependencia que debe cumplir la función de juzgamiento, dificulte el logro de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal en el desarrollo de la actuación disciplinaria". En estos casos, el funcionario deberá motivar su decisión.

Finalmente, no sin antes reiterar nuestro agradecimiento a presentarse y se estudie la posibilidad de ser tenidas en cuenta nuestras principales opiniones frente al proyecto de reforma que por demás consideramos bastante conveniente en el momento actual; sin que por ello nos reservemos la posibilidad de ampliarlo más adelante, en caso de ser considerado oportuno.

El Instituto está convencido que la participación colaborativa en el proyecto de reforma en el desarrollo de nuestra labor jurídica, será de beneficio para la seguridad jurídica del país y del derecho disciplinario.

Cualquier información será atendida a los teléfonos 3341790- 5660555 o al 3176474860 en Bogotá, icdd@colombia.gov.co o www.icdd.org.co.

Con sentimientos de respeto,

FERNANDO RODRIGUEZ CASTRO
Presidente ICDD

MARTHA LUCIA BUITRAGO CELIS
Directora Ejecutiva





Historia

El 13 de julio de 2007 fue fundado el Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario (ICDD), entidad creada para contribuir al estudio, desarrollo, investigación, divulgación, asesoría, depuración y perfeccionamiento del derecho disciplinario y demás temas relacionados.

Cuenta con varios planes y programas a desarrollar, ejecutados todos al servicio del derecho disciplinario y tendientes a velar por la ética y puntualidad en la aplicación y cumplimiento de las normas disciplinarias.

OBJETIVO GENERAL

El objeto del ICDD es contribuir al estudio, desarrollo, investigación, divulgación, asesoría, depuración y perfeccionamiento del derecho disciplinario y demás temas jurídicos con él relacionados.

Misión

La misión del ICDD es trabajar por el desarrollo, protección y avance del derecho disciplinario, en el marco del Estado social y democrático de derecho y en aras de generar una ética de los públicos, compatible con el respeto por la dignidad humana, dentro de un marco jurídico y social sano.

Visión

En 10 años, dando aplicación a los valores consagrados en el artículo preconstitucional del ICDD, será reconocido como ente y función autónoma de consolidación, desarrollo y defensa del derecho disciplinario, sobre la base del arte, la proyección y tendencia tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Valores y Principios

Reconocimiento de la persona como eje central de la vida, la justicia y la paz.

- La justicia
- La disciplina de sus miembros
- El respeto por el imperio del derecho
- La equidad
- La objetividad
- La integración de la comunidad interamericana en torno al derecho disciplinario
- El progreso de sus miembros

Una propuesta traída de los cabellos

Esteban Hoyos Ceballos
 Profesor de derecho constitucional
 Universidad EAFIT
 @choyosec

En los próximos días el Congreso de la República comenzará la discusión de un proyecto de ley presentado por la Procuradora, Margarita Cabello Blanco, con el apoyo del Ministro del Interior, Daniel Andrés Palacios. El proyecto se presenta para, supuestamente, dar cumplimiento a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso de Gustavo Petro contra Colombia. El corazón de la propuesta es que la Procuraduría mantenga su función de vigilar y sancionar a los funcionarios de elección popular, pero que además se eleve esa tarea a la categoría de función jurisdiccional (es decir, que la Procuraduría actúe como un juez en este tipo de casos).

Cabe recordar que en la Sentencia del caso Petro, la Corte IDH declaró responsable al Estado colombiano por la violación de los derechos políticos del Senador, en el marco del proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría de Alejandro Ordóñez cuando el hoy embajador en la OEA destituyó e inhabilitó a Petro como alcalde de Bogotá.

Una de las órdenes de la Corte IDH al Estado colombiano es adecuar las normas que permiten a la Procuraduría destituir e inhabilitar funcionarios de elección popular pues esa función solo debería ser ejercida por jueces penales, de acuerdo con la Convención Americana de Derechos Humanos. Es a esa orden a la que supuestamente se quiere dar cumplimiento con el proyecto de ley que ahora presenta la Procuraduría con el apoyo del Gobierno.

La Sentencia de la Corte IDH ha sido objeto de un intenso debate entre juristas (cuyos tecnicismos y complejidades no puedo abordar en esta columna). Sin embargo, tengo muchas dudas de que la propuesta de Cabello cumpla con la finalidad de la orden de la Corte IDH y, por el contrario, creo que tal y como se plantea incrementa de manera desproporcionada el poder de la Procuraduría para investigar y sancionar disciplinariamente a funcionarios de elección popular y es contraria a la Constitución. Ese poder excesivo, en cabeza de un órgano que ya tiene muchas funciones, debería ser por sí solo motivo de preocupación.

Pero todavía más preocupante es la interpretación que la Procuraduría y el Gobierno hacen de la Sentencia de la Corte al excluir a la rama judicial de la conversación ignorando el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y lo dicho por la Corte. Insisto: la Sentencia no habla de entregar funciones jurisdiccionales a la Procuraduría sino de que son los jueces, en un

proceso con todas las garantías, quienes deben destituir e inhabilitar a los funcionarios de elección popular.

La propuesta es entonces potencialmente violatoria de los derechos políticos de funcionarios de elección popular (y de sus electores) que pueden verse afectados por este superpoder que pretende atribuirse la Procuradora con el apoyo del Gobierno. En otras palabras, creo que el proyecto hace exactamente lo contrario de lo que quiso evitar la Corte IDH con su sentencia: que un agente del Estado, que no es un juez de la República, abuse de su poder y afecte de manera grave los derechos políticos de los funcionarios elegidos popularmente.

La propuesta, además, ha sido justamente criticada porque implica una ampliación burocrática en la Procuraduría, algo absurdo en épocas en las que el país discute una nueva reforma tributaria para tratar de hacer frente a los efectos de la pandemia. ¿Es acaso insuficiente la planta de la rama judicial para cumplir con lo dispuesto por la Corte IDH en su decisión?

Me causa enorme preocupación, además, el momento en que esta propuesta se presenta y su posible efecto en el proceso electoral de 2022. Una de las primeras decisiones de Cabello al frente de la Procuraduría fue iniciar una investigación preliminar contra la alcaldesa Claudia López por un trino que aludía a la decisión del fiscal Gabriel Jarames de pedir la preclusión del proceso penal contra Álvaro Uribe. El proyecto de ley ante el Congreso se presentó tan solo un par de días después de esa decisión, así que tengo muchas dudas sobre la independencia e imparcialidad de Cabello, exfuncionaria del gobierno Duque, de cara al proceso electoral que se avecina.

También me preocupa la falta de deliberación de esta propuesta y el mensaje de urgencia del Gobierno. Este cambio en la naturaleza de la Procuraduría tiene un efecto potencial sobre todos los funcionarios de elección popular, de todos los partidos y movimientos políticos. No es una reforma para aprobar a pupitrazo pues, repito, puede tener un gran y grave efecto sobre nuestro sistema político.

El Congreso debe cumplir con la Sentencia de la Corte IDH, pero ese cumplimiento no puede ser incrementando más e injustificadamente el poder de la Procuraduría. Se trata de un proyecto trascendental pues sin tocar la Constitución afecta la estructura por ella diseñada. Por eso debe ser debatido seriamente por el Congreso y hay que estar muy atentos al trámite de esta iniciativa, pues tal y como se presenta ni cumple con la sentencia de la Corte ni protege a nuestras instituciones democráticas.

EJ
ESPINOSA JIMÉNEZ ABOGADOS
 Asesoría & Consultoría S.A.S.

Bogotá, veintiocho (28) de abril de dos mil veintidos (2021)

Señores
COMISIÓN PRIMERA DE SENADO Y CÁMARA
 Atte. H.S Miguel Angel Pinto Hernández
 Presidente.
 Atte. HR Alfredo Deluque Zuleta
 Vicepresidente
 Ciudad

Ref. Inscripción audiencia pública proyecto de ley 23/21 Senado y 595/21 Cámara de Representantes.

Honorables miembros de la Mesa Directiva,

ERNESTO JESÚS ESPINOSA JIMÉNEZ, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 93.395.989, manifiesto mi interés de participar en la audiencia pública programada para el día Jueves 29 de abril de 2021, en la que, si a bien lo considera la Mesa se me permita exponer cuatro aspectos fundamentales del proyecto así:

- Funciones Jurisdiccionales.** En este punto quiero resaltar la importancia de condicionar el ingreso de los funcionarios investidos de potestad disciplinaria, en este sentido, adjunto el artículo académico publicado en el Tomo II debates fundamentales sobre el derecho disciplinario ley 1952 "funciones jurisdiccionales en la actuación disciplinaria: una propuesta alternativa, a propósito de la convencionalidad" editorial Nueva Jurídica. Bogotá 2020. ISBN 978-958-49-1076-3.
- Caducidad en la acción disciplinaria.** Exponer las razones por las cuales no es ajustado vincular nuevamente la figura de la caducidad en la actuación disciplinaria, para el

Cra. 13#119-95 ofl. 302
 Bogotá DC
 317 503 04 88

@ernespinoza
 ernesto@espinosa2016@gmail.com
 info@espinosajimenezabogados.com

EJ
ESPINOSA JIMÉNEZ ABOGADOS
 Asesoría & Consultoría S.A.S.

efecto adjunto artículo académico publicado en el Tomo I debates fundamentales sobre el derecho disciplinario ley 1952 "La suspensión de términos procesales "su incidencia en la caducidad y la prescripción disciplinaria" editorial Nueva Jurídica. Bogotá 2020. ISBN 978-958-48-000-X

- Proceso único.** La inconveniencia de establecer en la actuación disciplinaria la existencia de dos trámites disciplinarios, atendiendo las razones que se tuvieron en su momento en la Ley 1952 de 2019 para contemplar un proceso único
- Régimen de sanciones.** Las razones por las cuales deben analizarse los aumentos y disminuciones de las sanciones que propone el proyecto.

Atentamente,

al
ERNESTO ESPINOSA JIMÉNEZ
 CC 93395989
 Correo electrónico: ernesto@espinosa2016@gmail.com

Adjunto artículos académicos y hoja de vida.

y profesionalmente con la T.P. No. 151-454 del C.S de la J, para que solicite control de legalidad contra la decisión de medidas cautelares de fecha 28 de octubre de 2020.

El apoderado cuenta con las facultades consagradas en los artículos 75 y 77 del Código General del Proceso y 13 del Código de Extinción de Dominio.

Cra. 13#119-95 ofl. 302
 Bogotá DC
 317 503 04 88

@ernespinoza
 ernesto@espinosa2016@gmail.com
 info@espinosajimenezabogados.com

EJ
ESPINOSA JIMÉNEZ ABOGADOS
 Asesoría & Consultoría S.A.S.

Atentamente;

CARLOS FERNANDO PUESTES RAMIREZ
 C.C. 79567237

LINA MARIA VASQUEZ DIAZ
 CC No. 36067195

Cra. 13#119-95 ofl. 302
 Bogotá DC
 317 503 04 88

@ernespinoza
 ernesto@espinosa2016@gmail.com
 info@espinosajimenezabogados.com

ERNESTO JESÚS ESPINOSA JIMÉNEZ

Abogado
Especialista en Derecho Penal
Especialista en Derecho Administrativo y Constitucional
Magister en Derecho Público.

Camera 13 No. 119 - 95
Oficina 302
317 503 0488
ernestoepinosa2016@gmail.com
@ernesepinosa

DATOS PERSONALES

- Cédula de ciudadanía: 92.395.989 de Ibagué
- Fecha de nacimiento: 8 de febrero de 1975
- Lugar de nacimiento: Ibagué, Tolima
- Educación: 40 años
- Estado civil: Casado

FORMACIÓN ACADÉMICA

- Universidad Sergio Arboleda
Magister en Derecho Público
2020
- Universidad Católica de Colombia
Especialización en Derecho Administrativo y Constitucional
2009
- Universidad Católica de Colombia
Especialización en Derecho Penal
2008
- Universidad Cooperativa de Colombia
Abogado
2006

DIPLOMADOS Y SEMINARIOS

- XXIX Congreso Colombiano de Derecho Procesal
Instituto Colombiano de Derecho Procesal
Call 5, 6 y 7 de septiembre de 2018
- XXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal
Instituto Colombiano de Derecho Procesal
Cartagena 10, 11 y 12 de septiembre de 2014
- XXXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal
Instituto Colombiano de Derecho Procesal
Medellín 11, 12 y 13 de septiembre de 2013
- XXXIII Congreso Colombiano de Derecho Procesal
Instituto Colombiano de Derecho Procesal
Cartagena 12, 13 y 14 de septiembre de 2012
- Seminario Contratación Estatal
Contraloría Municipal de Ibagué
Junio 2 y 3 de 2011
- Seminario Taller "Sistema Penal Acusatorio"
Escuela de Defensoría Pública
Roberto Camacho Weverberg
Noviembre 2011
- Perfil y Ética de la Defensa Pública
Escuela de Defensoría Pública
Roberto Camacho Weverberg
Noviembre 2011
- XXXI Congreso Colombiano de Derecho Procesal
Instituto Colombiano de Derecho Procesal
Cartagena 8, 9 y 10 de septiembre de 2010
- Seminario Taller de Actualización en ley 1150 de 2007
Procuraduría General de la Nación
Universidad Militar Nueva Granada
Ibagué, junio de 2009
- Seminario Regional Sobre Temáticas Disciplinarias
Ibagué, octubre 3 y 4 de 2008

EXPERIENCIA LABORAL

- ESPINOSA JIMÉNEZ ABOGADOS
Director General
Actualmente
- CONJUEZ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL
Actualmente
- CONJUEZ DE LA SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DE CUNDINAMARCA
Actualmente
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Asesor del Despacho del Director Nacional de Defensoría Pública
- DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA CÁMARA DE REPRESENTANTES
Asesor de la División de Personal
Actualmente
- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
Magistrado Auxiliar Sala Jurisdiccional Disciplinaria
2013-2015
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Asesor de las Honorables Representantes Investigadores y el secretario general en la sustanciación de los diferentes procesos disciplinarios y denuncia penal que se adelantan en la comisión de investigación y acusación de la corporación
- DEFENSORÍA PÚBLICA
Sistema Penal Acusatorio Ley 906 de 2004
2011-2013
- PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGÜE
Asesor del Despacho del Personero
2009-2013
- HOSPITAL SAN FRANCISCO DE IBAGÜE ESE
Asesor Jurídico de Gerencia
16 de mayo de 2008 al 31 de octubre de 2013
- INSTITUTO COLOMBIANO DE SEGUROS SOCIALES
Representación Judicial
2011-2012
- UNIVERSIDAD DEL TOLIMA
Asesora Jurídica del Contrato Interadministrativo No. 1425 de septiembre 30 de 2010 suscrito entre La Gobernación de Casanare y la Universidad del Tolima
2010
- CONTRALORIA MUNICIPAL DE IBAGÜE
Asesor del Despacho
2009-2011
- ASESOR EXTERNO HOSPITAL SAN JOSÉ
Asesor de Gerencia
- ASESOR EXTERNO DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
2008
- ABOGADO CONTRATISTA MUNICIPIO DEL ESPINAL
Abril 2007-enero 2009.

EXPERIENCIA ASUNTOS ELECTORALES

- Delegado del Consejo Nacional Electoral
Pibacocho octubre 2017
- Delegado del Consejo Nacional Electoral
Elicaciones Congreso marzo 2018

DOCENCIA, CAPACITACIONES Y CONFERENCIAS

- Universidad Sergio Arboleda
Docente en derecho disciplinario Maestría
- Universidad Sur Colombiana
Docente - Capacitador en Derecho Disciplinario
- ESAP - Regional Tolima
Docente-Capacitador en Derecho Disciplinario
- Universidad Santo Tomás Bogotá
Catedrático en Derecho Disciplinario Especialización de Derecho Administrativo
- Institución Universitaria de Envigado
Especialización en Derecho Disciplinario
- Personería Municipal de Ibagué
Capacitador en Derecho Disciplinario
- Foro del VII, VIII y IX Congreso Nacional de Derecho Disciplinario Bogotá 2017, 2018 y 2019.
- Conferencia invitado al I y II encuentro Diálogo Derecho Disciplinario Epyca consultores, Bogotá 2019 y 2020.
- Vicepresidente del Colegio de Abogados Disciplinarios
- Universidad Autónoma Latinoamericana - UNALA-
Docente Especialización Derecho Administrativo

PUBLICACIONES

- Cofautor de la obra "Estudios Jurídicos sobre el Código General Disciplinario Aspecto problemático" editada y publicada por el Instituto de Estudios del Ministerio Público, Bogotá 2016. ISBN 978-958-734-204-8
- Responsabilidad Disciplinaria de los Particulares "un régimen especial y restringido" ensayo sobre derecho disciplinario V tomo Edición Nueva Jurídica, Colegio de abogados en derecho disciplinario Bogotá 2020. ISBN 978-958-49-0074-0
- Los Particulares Disciplinables, "una excepción en el régimen disciplinario" La Responsabilidad disciplinaria de los particulares "fines debates inconclusos" Editor Grupo Editorial Banes, Bogotá 2020. ISBN 978-958-791-274-3
- Tomo I debates fundamentales sobre el derecho disciplinario ley 1952 la suspensión de términos procesales "su incidencia en la caducidad y la prescripción disciplinaria" editorial Nueva Jurídica, Bogotá 2020. ISBN 978-958-48-0000-X
- Tomo II debates fundamentales sobre el derecho disciplinario ley 1952 "funciones jurisdiccionales en la actuación disciplinaria: una propuesta alternativa a propósito de la convencionalidad" editorial Nueva Jurídica, Bogotá 2020. ISBN 978-958-49-1076-9

FALLO PETRO vs. COLOMBIA

IMPACTO EN EL PROCESO DISCIPLINARIO DE NATURALEZA ADMINISTRATIVO

Por Ernesto Espinosa Jiménez¹

Introducción

El 8 de julio de 2020 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) profirió fallo en el caso Petro Urrego vs. Colombia, declarando al Estado Colombiano responsable de la violación del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), argumentando que se afectaron los derechos políticos de un ciudadano elegido mediante voto popular, con base en lo expresado en su numeral 2, en el sentido de que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, exclusivamente por condena por juez competente en proceso penal, entre otras razones.

En el fallo, la CIDH reprochó el hecho de que en el ordenamiento jurídico colombiano, la competencia para imponer sanciones disciplinarias que afectan los derechos políticos esté asignada a una autoridad administrativa, lo que de suyo genera una afectación a las garantías de imparcialidad e independencia.

Es decir, para la CIDH los derechos políticos de los funcionarios de elección popular, conforme a la norma convencional, solo pueden ser limitados por decisión judicial proferida por un juez competente.

¹ Abogado, especialista en Derecho Constitucional y Administrativo, Derecho Penal y Ciencias Forenses y magister en Derecho. Ex magistrado auxiliar de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, conjuer del Consejo Nacional Electoral y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y docente universitario.

Desde que se conoció esta decisión, el tema de mayor relevancia jurídica ha sido, sin duda alguna, el de sus implicaciones en relación con las normas internas que contemplan el diseño del proceso disciplinario y la competencia de la Procuraduría General de la Nación (PGN) como órgano de naturaleza administrativa, para investigar, juzgar y sancionar a los servidores públicos de elección popular.

Con fundamento en lo anterior nace este ensayo, en el que se plantea establecer si las garantías judiciales de independencia e imparcialidad contempladas en el artículo 8 de la CADH aplican de manera exclusiva en los procesos que se adelantan en contra de los servidores públicos de elección popular. Asimismo, se discute si el derecho a ser elegido es el único derecho político contemplado en el artículo 23 del mismo instrumento convencional; y, por último, se pretende constatar si en el proceso disciplinario administrativo se respetan las garantías de independencia e imparcialidad.

De esta manera, se buscará concluir si el proceso disciplinario administrativo se ajusta a los estándares convencionales o si, por el contrario, está lejos de serlo, representando una amenaza a los derechos políticos, en cuyo caso, se plantearán propuestas alternativas que contribuyan al debate.

¿Por qué hablar de las garantías de independencia e imparcialidad?

En el fallo en cuestión, la CIDH cuestionó precisamente el hecho de que, en el proceso disciplinario, adelantado contra el ciudadano Gustavo Petro Urrego, se desconocieron la garantía de imparcialidad.

En el proceso que adelantó la CIDH en contra del estado colombiano los representantes alegaron:

- a) Que el proceso disciplinario que impuso sanciones de inhabilitación y destitución fue realizado de tal forma que el mismo órgano emitió tanto los pliegos de cargos como la sanción, lo cual resultó problemático en relación con la garantía de imparcialidad y la presunción de inocencia; b) que el hecho de que la misma autoridad que resolvió sobre la decisión sancionatoria resolviera el recurso de reposición no satisface los requisitos mínimos previstos por el artículo 8.2.h) de la Convención (...) ²

En esa misma dirección, la CIDH sostiene:

(...) que en el proceso disciplinario contra el señor Petro no se respetó la garantía de la imparcialidad por dos razones: primero, porque al haber emitido el pliego de cargos, al momento de resolver el fallo disciplinario, la Sala Disciplinaria ya "tenía una posición tomada sobre la responsabilidad disciplinaria del señor Petro (...) ³

Frente a lo anterior, precisó en el fondo del asunto:

No obstante las garantías contempladas en el Código Disciplinario Único, y las citadas consideraciones de la Sala Disciplinaria, la Corte constata que dicha autoridad emitió el pliego de cargos que inició el proceso disciplinario contra el señor Petro y al mismo tiempo decidió sobre su procedencia. La Corte advierte que la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es si misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia de 8 de julio de 2020.

³ Ibidem.

que se trate, cuya composición varíe de manera tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos. ⁴

De esta manera se entiende que, para la CIDH, el hecho de que la facultad para proferir el fallo recaiga en el funcionario que adelantó la investigación y profirió el pliego de cargos, comporta una violación a la garantía de imparcialidad.

¿Las garantías de independencia e imparcialidad son exclusivas del proceso judicial?

Si bien es cierto que, en el caso Petro Urrego vs. Colombia la CIDH no profundizó respecto de la garantía de independencia, se considera oportuno hacerlo en este ensayo, toda vez, que hace parte de los atributos del debido proceso y de las garantías judiciales contempladas en la convención.

En este sentido, la CIDH en el caso Nova Brasilia vs. Brasil señaló que las garantías judiciales establecidas en el artículo 8 de la CADH deben ser respetadas por los estados en cualquier clase de actuación, incluso en las no jurisdiccionales, estableciendo que: "Toda la exigencia del debido proceso previstas en el artículo 8.1 de la Convención, así como criterios de independencia e imparcialidad, se extienden también a los órganos no judiciales" (Negrilla fuera de texto). ⁵

Por su parte, en el caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador, en sentencia de 5 de octubre de 2015, el mismo órgano reiteró:

⁴ Ibidem

⁵ Corte IDH. Caso Favela Nova Brasilia vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333 fundamento jurídico 185.

La Corte ha señalado que el derecho al debido proceso se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del estado, adoptado por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos. El debido proceso se encuentra, a su vez, íntimamente ligado con la noción de justicia, que se refleja en: i) un acceso a la justicia no sólo formal, sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables, ii) el desarrollo de un juicio justo, y iii) la resolución de las controversias de forma tal que la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir que se asegure, en la mayor medida posible, su solución justa.⁶

En igual sentido, la misma entidad en el caso López Lone y otros vs. Honduras, expresó:

151. Este Tribunal ha señalado que las garantías contempladas en el artículo 8.1 de la Convención son también aplicables al supuesto en que alguna autoridad no judicial adopte decisiones que afecten la determinación de los derechos de las personas, tomando en cuenta que no le son exigibles aquellas propias de un órgano jurisdiccional, pero sí debe cumplir con aquellas destinadas a asegurar que la decisión no sea arbitraria. La Corte considera que los órganos de administración y gobierno de la carrera judicial que intervinieron en los procedimientos disciplinarios de las presuntas víctimas, debían adoptar decisiones basadas en el respeto pleno a las garantías del debido

⁶ Corte IDH. Caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 303.

proceso establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana.⁷

Ahora, en el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, la CIDH precisó que las garantías contempladas en el artículo 8 de la Convención también deben ser respetadas por los estados en los procesos disciplinarios, señalando en este sentido:

La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario y los estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales.

Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso (Negrilla fuera de texto).⁸

En este orden de ideas, se entiende que las garantías de independencia e imparcialidad no son atributos exclusivos del proceso de naturaleza judicial, sino que estas se amplían igualmente al proceso disciplinario administrativo para todos los destinatarios de la ley disciplinaria.

¿Los derechos políticos son exclusivos de los servidores de elección popular?

Para responder esta pregunta, es menester traer a colación lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política y el artículo 23 de la CADH.

⁷ Caso López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302.

⁸ Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. Fundamento No. 129.

El artículo 40 de la Carta Política establece:⁹

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 o 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.

A su vez, el artículo 23 de la CADH dispone:¹⁰

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

⁹ Constitución Política de Colombia. 1991.

¹⁰ Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 22 Noviembre 1969.

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

De lo anterior, se puede concluir que todo ciudadano tiene derechos políticos, entendiendo que el derecho de ser elegido no es el único de ellos protegido por la Constitución y la Convención, sino también el derecho de acceder al desempeño de cargos públicos. Sin embargo, este último puede verse limitado o restringido, como consecuencia de una decisión proferida en el marco de un proceso disciplinario de naturaleza administrativa.

Es por esto que, para que la decisión adoptada por una autoridad administrativa, tendiente a restringir los derechos políticos de ser elegido y de acceder al desempeño de cargos públicos, sea legítima y acorde con la convención, esta debe provenir de un proceso en el que se respeten las garantías de independencia e imparcialidad ya expuestas, tanto para ciudadanos como para servidores públicos de elección popular.

¿El proceso disciplinario administrativo respeta la garantía de independencia e imparcialidad?

Sobre el alcance y los elementos del concepto de imparcialidad, el tribunal internacional ha señalado que este "supone que el Tribunal o

juez no tiene opiniones preconcebidas sobre el caso sub iudice (...)"¹¹; y su relevancia como atributo nuclear de la administración de justicia ha sido destacada por la jurisprudencia interamericana, al señalar que:

La imparcialidad del Tribunal implica que sus integrantes no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia.

El juez o tribunal debe separarse de una causa sometida a su conocimiento cuando exista algún motivo o duda que vaya en desmedro de la integridad del Tribunal como un órgano imparcial. En aras de salvaguardar la administración de justicia se debe asegurar que el juez se encuentre libre de todo prejuicio y que no exista temor alguno que ponga en duda el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.¹²

Así mismo, la CIDH ha distinguido, al igual que otros órganos internacionales de protección de los derechos humanos como la Corte Europea de Derechos Humanos, dos aspectos de la imparcialidad, un aspecto subjetivo y otro objetivo.¹³

El aspecto subjetivo de la imparcialidad del tribunal trata de determinar la convicción personal de un juez en un momento determinado y frente a este, la CIDH considera que exige que el tribunal o juez ofrezca las suficientes garantías que eliminen cualquier duda acerca de la imparcialidad observada en el proceso. Si la imparcialidad personal de un tribunal o juez se presume hasta prueba en contrario, la apreciación

¹¹ Informe No. 17/94, Guillermo Maqueda, Argentina, OEA/Ser. LVII/85, Doc. 29, 9 de febrero de 1994, párr. 28. No publicado.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Paramana Iribarne vs. Chile (2005). Fundamentos jurídicos 146 y 147.

¹³ Para la Corte Europea, la imparcialidad del juzgador se compone de elementos subjetivos y objetivos. Sobre este punto la Corte Europea ha desarrollado una extensa jurisprudencia (Casos DE Cumbre y Hauschildt, entre otros).

objetiva consiste en determinar si, independientemente de la conducta personal del juez, ciertos hechos que pueden ser verificados autorizan a sospechar sobre la imparcialidad.¹⁴ Lo anterior ha sido también considerado por la Corte Europea de Derechos Humanos.¹⁵

En lo que respecta al privilegio procesal del juez independiente, la CIDH ha señalado que la independencia del funcionario se garantiza a través de un adecuado nombramiento, estabilidad laboral y garantía sobre presiones externas, expresando lo siguiente:

Esta Corte considera necesario que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, en especial, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento. Como lo señaló la Corte Europea, **la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas** (Negrilla fuera de texto).¹⁶

Estas tres condiciones fueron detalladas para el caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, en sentencia de la CIDH¹⁷ en la que se consignaron los principios básicos de las Naciones Unidas que comprenden:

- a) Adecuado proceso de nombramiento: donde se destacan elementos como la integridad, idoneidad, formación y calificaciones jurídicas adecuadas. Se dispone que las decisiones con respecto a la carrera profesional de los jueces se base en criterios objetivos como mérito

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Malaré vs. Haití (2002). Fundamentos jurídicos 74 y 75.

¹⁵ Corte Europea de D.H., caso Hauschildt del 24 de mayo de 1989, serie A N° 154, p. 21, par. 48.

¹⁶ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Fundamento No. 75.

¹⁷ Sentencia del 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Fundamento No. 70.

personal e integridad, entre otros; aunado con procedimientos para nombramiento y destitución de jueces; e igualmente garantizando igualdad de oportunidad; lo cual permite asegurar la estabilidad del cargo y se logra desligar el proceso de cualquier injerencia política.¹⁸

El proceso de nombramiento debe alejarse de favorecimientos, entrega de privilegios u otorgamiento de ventajas. Para asegurar la igualdad de oportunidades se garantiza la libre concurrencia de todos los ciudadanos que acrediten los requisitos, tanto para quienes ocupan cargos en provisionalidad, como para personas particulares que no pertenecen a la entidad.

- b) Inamovilidad: Se garantiza la permanencia e inamovilidad en el cargo de los jueces, tanto los nombrados por decisión administrativa como los elegidos hasta su jubilación o expiración del periodo para el que fueron nombrados. Para el caso de suspensión o separación de cargos, solo será posible por causa de incapacidad, comportamiento que los inhabilite para el desempeño de sus funciones, faltas de disciplina graves o incompetencia.¹⁹

También se establece que el sistema de ascenso se basará en factores como capacidad profesional, integridad y experiencia.

- c) Garantía contra presiones externas: Los jueces resolverán los asuntos como base en los hechos y apegados al derecho, evitando restricciones, influencias, alicientes, presiones o amenazas, directas o indirectas.²⁰

¹⁸ Principios Básicos de las Naciones Unidas.

¹⁹ Ibidem

²⁰ Ibidem

Es así como, la búsqueda de la verdad, como fin último del proceso disciplinario, exige por parte de la autoridad actuar con total independencia, es decir, lejos de cualquier tipo de presiones, insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder o inclusive de la misma entidad.

En el proceso disciplinario administrativo colombiano, es evidente el desconocimiento de la garantía de independencia, habida cuenta que la vinculación de los funcionarios investidos de potestad disciplinaria no proviene de un nombramiento en los términos definidos por la CIDH, como tampoco existe estabilidad laboral.

Lo anterior, plantea como consecuencia la posibilidad de que el funcionario pueda ser objeto de presiones internas o externas, por el hecho de que es el Procurador General de la Nación y los jefes de otras entidades en el caso de las oficinas de control interno disciplinario, quienes ostentan la condición de nominadores y superiores funcionales de las autoridades disciplinarias, pudiendo comprometer la independencia del funcionario investido de potestad disciplinaria.

De la misma manera, se evidencia que tampoco se respeta la garantía de imparcialidad, toda vez que, el funcionario encargado de adelantar la investigación y formular los cargos es el mismo que profiere el fallo.

De esta manera, tal como lo señaló la CIDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia, este diseño desconoce la mencionada garantía; y en este sentido, en el fallo consideró:

(...) la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es en sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o

dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados, sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos.

En conclusión, el proceso disciplinario de naturaleza administrativa no respeta las garantías de independencia e imparcialidad para ninguno de los destinatarios de la ley disciplinaria y debe ser objeto de revisión y ajuste por parte del estado colombiano, para lo que se plantea una propuesta alternativa que será desarrollada más adelante.

¿Qué hacer para que el proceso disciplinario se ajuste al estándar convencional?

Para superar las falencias que fueron cuestionadas por la CIDH, en términos de independencia respecto de la autoridad disciplinaria administrativa, se propone lo siguiente:

1. Asegurar un adecuado nombramiento, estabilidad laboral y división de funciones en el proceso disciplinario

Para garantizar el principio de independencia en el proceso disciplinario, es necesario modificar la norma que establece que los funcionarios investidos de potestad disciplinaria son de libre nombramiento y remoción, para, en su lugar, disponer el ingreso a través del mérito y generando una estabilidad laboral.

Al ser las autoridades disciplinarias verdaderos jueces disciplinarios, su vinculación debe garantizar los principios propios de los jueces, por lo que su nombramiento debe privilegiar el mérito como criterio de selección y no de la discrecionalidad del Procurador General de la Nación o del jefe de la entidad.

De igual manera, se debe garantizar su estabilidad laboral, lo cual no necesariamente implica que deban ser de carrera administrativa, también pueden serlo de período fijo, pero que cumplan con la condición de inamovilidad, a menos que deban ser separados del cargo por faltas disciplinarias, de manera que pueda asegurarse la objetividad e imparcialidad necesaria.

2. Funciones jurisdiccionales en cabeza de la Procuraduría General de la Nación como parte de la propuesta

En aras de garantizar la imparcialidad en las decisiones administrativas en cabeza de la autoridad investida de potestad disciplinaria, podría plantearse la posibilidad de asignar a estas funciones jurisdiccionales, lo cual tendría validez si se entiende que el fallo disciplinario materialmente es una sentencia.

El fallo disciplinario, ¿acto administrativo o sentencia?

El Consejo de Estado ha señalado que "el control disciplinario que ejerce la Procuraduría General de la Nación no constituye ejercicio de función jurisdiccional".²¹ Es decir, la PGN no juzga ni sentencia puesto que no es un juez.

Es así como, para el máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa, el fallo disciplinario es un acto administrativo, porque comporta una manifestación de la función administrativa, no de la función jurisdiccional. De allí que sea la jurisdicción contencioso-administrativa la encargada de ejercer el control sobre los actos administrativos disciplinarios y el procedimiento seguido para adoptarlos.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección. A. C.P. Expediente núm. 11001 03 25 000 2013 00117 00 (0263-13). 26 de marzo de 2014.

Lo anterior comprende que, la aplicación *mutatis mutandi* de los principios aplicables al poder sancionatorio penal, o del principio del *non bis in idem*, no transforma la potestad disciplinaria en una función jurisdiccional. En este sentido, la aplicabilidad del *non bis in idem* se deriva, no de una aludida naturaleza jurisdiccional del control disciplinario, sino del hecho de que forma parte del derecho administrativo sancionador.

Sin embargo, en el caso de la jurisdicción disciplinaria la situación es distinta, por cuanto las decisiones son verdaderos actos jurisdiccionales, por cuanto emanan de un órgano judicial. En este sentido la Corte señaló:

La Constitución de 1991 creó, pues, una jurisdicción, cuya cabeza es la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, con el mismo nivel jerárquico de las demás (Título VIII, capítulo 7 de la Carta). Sus actos en materia disciplinaria son verdaderas sentencias que no están sujetas al posterior estudio y pronunciamiento de otra jurisdicción, como sería el caso de la Contencioso Administrativa, si se admitiera la tesis sostenida por el Procurador en este proceso, pues la Constitución no lo prevé así. Mal podría, entonces, negárseles tal categoría y atribuir a sus providencias el carácter de actos administrativos, pese a la estructura institucional trazada por el Constituyente. Eso ocasionaría el efecto - no querido por la Carta (artículos 228 y 230 C.N.) - de una jurisdicción sometida a las determinaciones de otra.²²

En cuanto a la ley que aplica la jurisdicción disciplinaria, se señaló en la misma sentencia que:

²² Corte Constitucional. Sentencia C-417. Expediente D-243.

(...) el hecho de que las providencias del Consejo ostenten el carácter de sentencias judiciales no se opone a que las normas del CDU sean aplicadas, en lo pertinente, a los procesos disciplinarios que adelanta el Consejo Superior, tal como lo decidió el legislador en uso de su facultad de establecer el régimen disciplinario de los servidores públicos.²³

Entonces, las normas sustanciales y procesales aplicables por la jurisdicción disciplinaria en los procesos adelantados en contra de los funcionarios de la rama judicial son las del Código Disciplinario Único (CDU). Es decir, la misma disposición que se emplea en el trámite disciplinario de la naturaleza administrativa.

¿Por qué entonces, a pesar de aplicarse la misma ley sustancial y procesal, el fallo para un caso es un acto administrativo y para el otro es jurisdiccional? La respuesta es sencilla, porque las autoridades de la PGN, las personerías municipales y distritales y las oficinas de Control Disciplinario Interno no son jueces. De manera que, la naturaleza del fallo disciplinario depende de la autoridad que lo expide.

Cabe entonces la pregunta: ¿materialmente el fallo disciplinario es un acto administrativo? La Corte Constitucional, respecto a la noción de acto administrativo señaló lo siguiente:

El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la Administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.²⁴

²³ Ibidem.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-143 de 2000.

Según Azula, la sentencia es la "decisión que el funcionario judicial toma sobre el objeto del proceso"²⁵, existiendo dos criterios:

- a) Razonamiento. Para unos la sentencia es un razonamiento o, más concretamente un juicio, en el cual la premisa mayor está constituida por la norma positiva; una menor, compuesta por los hechos del proceso, y la conclusión, resultante de las dos anteriores, representada por la decisión, que se concreta en aplicar la ley al caso particular materia de controversia.
- b) Acto de voluntad: Para aquí la sentencia es un acto de voluntad, o sea la manifestación que hace el funcionario judicial para resolver el asunto sometido a su decisión.²⁶

Para Rocco, estos dos criterios se complementan, puesto que la sentencia incuestionablemente es un acto de voluntad del juez, pero que se realiza necesariamente mediante un silogismo o juicio de donde emana la decisión.²⁷

En este panorama, los criterios establecidos en relación con la sentencia judicial tienen plena cabida en la decisión disciplinaria definitiva. Por tal razón, el fallo disciplinario proferido por la autoridad disciplinaria es materialmente una sentencia, aunque desde el criterio orgánico siga siendo entendido como un acto administrativo.

En este orden de ideas, la presente propuesta parte de reconocer que el fallo disciplinario proferido por la autoridad administrativa es un acto

²⁵ Azula Camacho Jaime, Manual de Derecho Procesal, Teórica general del Proceso, Tomo I, undécima edición, Bogotá, Editorial Temis, 2019, p. 361.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Rocco Ugo. Tratado de derecho procesal civil, Tomo II, Bogotá – Buenos Aires, Editorial Temis – Depalma, 1969, p. 236.

de justicia material; habiendo dicho, en este sentido, la Corte Constitucional lo siguiente:

Y, el principio de justicia material lo hace bajo la forma del deber que tiene el Estado de promover la vigencia de un orden justo pues uno de los ámbitos abarcados por ese deber es el del derecho disciplinario: Al Estado también le incumbe el deber de investigar y sancionar las infracciones de los deberes funcionales imputables a sus servidores pues para ello ha radicado el poder disciplinario preferente en el Ministerio Público y ha establecido la jurisdicción disciplinaria.²⁸

Es así que, no existe duda de que el proceso disciplinario conlleva una forma de justicia material en el ordenamiento jurídico colombiano y que, por tal razón, se puede inferir que las decisiones adoptadas en el marco de este deben ser entendidas como verdaderas sentencias.

Asignar funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación

La CIDH, en el fallo de Petro Urrego vs. Colombia, reprochó el desconocimiento del principio de jurisdicción, en el caso de las sanciones impuestas por autoridades administrativas a servidores públicos de elección popular.

En esta decisión, la Corte hizo una interpretación literal de la norma convencional y determinó que estas sanciones deben provenir de un juez en un proceso penal.

Sin embargo, la interpretación no puede ser literal sino histórica y sistemática, por cuanto lo que se echa de menos no es el juez penal

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-014 de 2004.

sino el respeto a las garantías de independencia e imparcialidad propias de la jurisdicción.

Para el año 1969, cuando se suscribió la CADH, el proceso de naturaleza sancionador que más garantías ofrecía era el penal; y hoy se acepta la existencia de otros derechos de naturaleza sancionadora, de manera que lo que verdaderamente importantes es que en el proceso se respeten las garantías propias del derecho penal.

Por otro lado, cabe la posibilidad de considerar que las decisiones de los jueces ofrecen mayores garantías que las proferidas por las autoridades administrativas. Si este es el caso, y se considera que el problema radica en el hecho de que los fallos disciplinarios no son proferidos por jueces, ¿entonces por qué no asignar funciones jurisdiccionales a la autoridad investida de potestad disciplinaria?

La asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas no es un tema novedoso en nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 116 Superior lo permite:

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.²⁹

Frente a esta atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, la Corte Constitucional ya se ha referido en un amplio conjunto de sentencias. Así, desde la providencia C-592 de 1992 abordó el tema destacando que ese tipo de asignación de competencias constituye una tendencia común en el derecho comparado actual, destinada a la descongestión de la administración de justicia; y cuya

²⁹ Constitución Política de Colombia. 1991.

validez depende de la excepcionalidad y el origen legislativo de la atribución, en los términos del artículo 116 de la Constitución Política.

De igual manera, en la decisión C-212 de 1994, la Corte analizó las facultades conferidas a los alcaldes e inspectores de policía para adelantar la investigación y juzgamiento de contravenciones especiales, así como algunas de las atribuciones que la Ley confiere a la Dirección Marítima (Dimar), que podrían tener naturaleza jurisdiccional. Sobre el particular destacó:

Resulta ajustado a la Constitución que el legislador confíe de manera excepcional a funcionarios distintos de los jueces, como es el caso de los inspectores penales de policía, los inspectores de policía y los alcaldes, la función precisa de administrar justicia en el ámbito propio de las contravenciones especiales. Ello es así siempre que la respectiva contravención no sea castigada con pena privativa de la libertad.³⁰

Luego, en la sentencia C-143 de 2000, al estudiar la constitucionalidad del artículo 146 de la Ley 222 de 1995 que habilitó a la Superintendencia de Sociedades para iniciar la acción revocatoria concursal, señaló que por el conocimiento especializado y experiencia de la entidad, es constitucional que esta se comporte como un juez, manifestando que:

La Superintendencia de Sociedades, entidad administrativa del orden nacional que en virtud de delegación presidencial ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control que consagra el artículo 189-24 Superior, fue investida de funciones jurisdiccionales por el artículo 90 de la Ley 222 de 1995, para conocer y decidir los procesos concursales. Se trata de la aplicación de lo dispuesto por el artículo 116 de la Carta, en virtud del cual la ley, en forma excepcional, puede "atribuir función

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-212 de 1994.

jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas", como consecuencia del postulado de colaboración armónica entre las ramas del poder público. En este sentido, la Superintendencia de Sociedades actúa como un verdadero juez durante el proceso concordatario, lo cual le fue permitido en atención a su conocimiento especializado y a su amplia experiencia en el área.³¹

Más adelante, en la sentencia C-1641 de 2000, la Corte sostuvo que, además de las condiciones establecidas por el artículo 116 de la Carta para asegurar la excepcionalidad del ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas, esa atribución debe hacerse siempre compatible con los principios medulares del debido proceso y, especialmente, con la independencia, imparcialidad y autonomía de los jueces y sus decisiones.

Posteriormente, en la sentencia C-649 de 2001, la Corte analizó la constitucionalidad de un conjunto de atribuciones conferidas por la Ley 446 de 1998 sobre descongestión judicial a la Superintendencia de Industria y Comercio, en materia de competencia desleal. En esta reiteró las consideraciones sobre independencia, autonomía e imparcialidad en la adjudicación y en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas.³²

Finalmente, en la sentencia C-896 de 2012, la Corte estableció las reglas jurisprudenciales de la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas así:

5.3.1. Se encuentra constitucionalmente ordenado que sean disposiciones con fuerza de ley las que atribuyan funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Esta

³¹ Corte Constitucional, Sentencia C-143 de 2000.

³² Corte Constitucional, Sentencia C-649 de 2001.

competencia legislativa, conforme al artículo 3 de la ley 1285 de 2009, comprende el señalamiento de las competencias, la determinación de las garantías al debido proceso y la fijación de todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes.

5.3.2. Se encuentra constitucionalmente dispuesto que la atribución sea excepcional y precisa (artículo 116). Del carácter excepcional se sigue (i) un mandato de interpretación restrictiva de las normas que confieren este tipo de facultades y (ii) un mandato de definición precisa de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas. De este mandato de definición precisa se deriva el deber del legislador de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas. Adicionalmente y atendiendo lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 1285 de 2009 el carácter excepcional implica (iii) un mandato de asignación eficiente conforme al cual la atribución debe establecerse de manera tal que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz.

5.3.3. Se encuentra constitucionalmente prohibido de manera definitiva la asignación de competencias a autoridades administrativas para instruir sumarios o juzgar delitos.

5.3.4. Está constitucionalmente ordenado el aseguramiento de la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Este mandato supone al menos las siguientes tres reglas:

- (i) En el evento de que resulte posible diferenciar claramente y no exista riesgo alguno de interferencia entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el ejercicio de las funciones administrativas desarrolladas por la autoridad

correspondiente -relacionadas con la materia objeto de juzgamiento-, la disposición que asigna las competencias jurisdiccionales será constitucionalmente admisible.

- (ii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales se encuentren tan estrechamente ligadas que no sea posible diferenciar -o eliminar- el riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otras en la entidad administrativa correspondiente, la disposición que atribuye las funciones jurisdiccionales será inconstitucional.
- (iii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales impliquen un riesgo de confusión o interferencia, pero sea posible, desde el punto de vista jurídico y práctico, superar tales riesgos de confusión o interferencia, la disposición que atribuye las funciones será constitucional bajo la condición de que se eliminen tales riesgos.³³

En conclusión, la Corte avala la transferencia de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, siempre y cuando se cumpla con las garantías de imparcialidad, independencia, autonomía y neutralidad que deben guiar las actuaciones judiciales.

3. División de roles en el proceso disciplinario

La CIDH cuestionó fuertemente el desconocimiento de la garantía de imparcialidad en el proceso disciplinario, por cuanto, el funcionario encargado de la instrucción es el mismo del juzgamiento.

³³ Corte Constitucional, Sentencia C-896 de 2012.

Como solución a esta irregularidad se propone establecer en la norma que el funcionario encargado de la instrucción no puede ser el mismo del juzgamiento en la actuación disciplinaria.

Conclusiones

A partir del fallo de la CIDH frente al caso Petro Urrego vs. Colombia, se planteó la discusión sobre la competencia de autoridades administrativas para imponer sanciones, pues se entiende que la Corte, al haber realizado una interpretación literal de la norma convencional que le llevó a concluir que estas sanciones deben provenir de un juez en un proceso penal, puso en tela de juicio la facultad de las autoridades investidas de potestas disciplinaria para imponer sanciones que afectan derechos políticos.

Por lo anterior, como aporte a esta discusión se propone un esquema alternativo que atienda la necesidad de garantizar la imparcialidad de un proceso, tomando como base un recurso administrativo disponible actualmente, como lo es la PGN, asignando funciones jurisdiccionales a las autoridades investidas de potestad disciplinaria.

Sin embargo, la estructura de la PGN y de las demás dependencias encargadas del ejercicio de la potestad disciplinaria no ofrecen las garantías que se esperan de independencia y autonomía, propia de la figura del juez, por lo que habría que subsanar las falencias asociadas a la naturaleza de la vinculación de sus funcionarios.

Por esta razón, se requiere adoptar un sistema que garantice el ingreso mediante el mérito y estabilidad laboral, por lo que se propone entrar a considerar los siguientes puntos:

1. Reconocer que el fallo disciplinario no puede ser concebido, como hasta ahora se ha hecho, como un acto administrativo sino como una verdadera sentencia.
2. Asignar funciones jurisdiccionales a las autoridades investidas de potestad disciplinaria en relación con los fallos que profiera, para cumplir con el principio de jurisdicción.
3. Es indispensable que los funcionarios investidos con autoridad disciplinaria se vinculen privilegiando el criterio del mérito y se garantice su estabilidad laboral, para así garantizar independencia y autonomía y, de contera, imparcialidad.
4. Ajustar el diseño del proceso disciplinario de manera que haya división de funciones de investigación y juzgamiento.

Dee esta manera, con esta propuesta se formula una solución a las irregularidades advertidas por la CIDH, advirtiendo que las garantías de independencia e imparcialidad deben ser respetadas en el proceso disciplinario sin importar la categoría del sujeto disciplinable.

Referencias

Azula Camacho Jaime, Manual de Derecho Procesal, Teórica general del Proceso, Tomo I, undécima edición, Bogotá, Editorial Temis, 2019.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección A. C.P. Expediente núm. 11001 03 25 000 2013 00117 00 (0263-13) del 26 de marzo de 2014.

Constitución Política de Colombia. 1991.

Corte Constitucional. Sentencia C-417 de 1993.

Corte Constitucional. Sentencia C-212 de 1994.

Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 1994.

Corte Constitucional. Sentencia C-366 de 1996.

Corte Constitucional. Sentencia C-143 de 2000.

Corte Constitucional, Sentencia C-649 de 2001.

Corte Constitucional. Sentencia C-155 de 2002.

Corte Constitucional. Sentencia C-492 de 2002.

Corte Constitucional. Sentencia C-948 de 2002.

Corte Constitucional, Sentencia C-014 de 2004.

Corte Constitucional. Sentencia C-406 de 2004.

Corte Constitucional. Sentencia C-818 de 2005.

Corte Constitucional, Sentencia C-762 de 2009.

Corte Constitucional, Sentencia C-896 de 2012.

Corte Constitucional, Sentencia C-496 de 2016.

Corte Europea de Derechos Humanos. Caso Hauschild del 24 de mayo de 1989, serie A N° 154, p. 21, par. 48.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Paramana Iribarne vs. Chile. 22 de noviembre de 2005. Fundamentos jurídicos 146 y 147.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72 Fundamento No. 129.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Fundamento No. 75.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Favela Nova Brasilia vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333 fundamento jurídico 185.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Malary vs. Haití. 27 de diciembre de 2002. Fundamentos jurídicos 74 y 75

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Maqueda vs. Argentina. Informe No. 17/94. OEA/Ser. L/V/II.85, Doc. 29, 9 de febrero de 1994, párr. 28. No publicado.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia de 8 de julio de 2020.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Sentencia del 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Fundamento No. 70.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 303.

Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 22 Noviembre 1969

Rocco Ugo. Tratado de derecho procesal civil, Tomo II, Bogotá – Buenos Aires, Editorial Temis – Depalma, 1969.

SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS PROCESALES

SU INCIDENCIA EN LA CADUCIDAD Y LA PRESCRIPCIÓN EN LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA

Por Ernesto Espinosa Jiménez¹

INTRODUCCIÓN

La suspensión de los términos procesales genera dificultades en la contabilización del plazo prescriptivo y de caducidad en el marco del proceso disciplinario. Esta problemática ha motivado la elaboración de este artículo, cuyo contenido aborda la presentación de una serie de elementos de juicio, con el propósito de dotar de ellos a las autoridades y a las comunidades jurídica y general, para sortear esta situación suficiente criterio.

Al proponerse resolver los posibles aprietos que suscita la suspensión de los términos procesales en el plazo de caducidad y prescripción, se precisa comprender con claridad los conceptos de término y plazo procesal; y, a su vez, las diferencias entre suspensión e interrupción.

Con respecto a la caducidad y la prescripción, el estado del arte se enmarca en lo señalado en la ley y la jurisprudencia, siendo importante referir en este documento las normas procesales y algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Con este artículo se busca despejar, de una manera analítica, las dudas en torno a las consecuencias derivadas de la suspensión de los términos procesales en las instituciones de la prescripción y la caducidad, así como dejar la invitación para estudiar la procedencia de algunas causales de interrupción contenidas en el Código General del Proceso en la actuación disciplinaria.

¹ Abogado, especialista en Derecho Constitucional y Administrativo, Derecho Penal y Ciencias Forenses. Ex Magistrado Auxiliar de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Conyuez del Consejo Nacional Electoral. Docente Universitario.

Por último, se busca también promover la discusión sobre la introducción de la institución de la caducidad en el proceso disciplinario y las dificultades que suscita el hecho de que la norma no tenga término prescriptivo.

TÉRMINOS Y PLAZOS PROCESALES

En primera instancia, se debe aclarar que los conceptos *término* y *plazo* no son sinónimos. *Plazo* hace referencia al lapso, periodo o intervalo de tiempo que inicia en una fecha y termina en otra, mientras que *término* alude a un día o un momento concreto, el punto final del plazo.

Aun así, pese a esta diferencia en los conceptos, el legislador suele confundirlos. Como muestra de ello, entre los diversos ejemplos que se encuentran en otras normas y que pueden mencionarse, se resalta que en el articulado del Código Disciplinario Único (CDU) en lugar de consignarse el *plazo de la investigación*, se anotó el *término de la investigación*.

Ahora bien, una vez se ha comprendido la divergencia entre los conceptos que se refieren, se deben abordar sus efectos y finalidades. De acuerdo con lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-546/95, los términos procesales *“constituyen en general el momento o la oportunidad que la ley, o el juez, a falta de señalamiento legal, establecen para la ejecución de las etapas o actividades que deben cumplirse dentro del proceso por aquel, las partes, los terceros intervinientes y los auxiliares de la justicia”*².

Por su parte, el plazo procesal tiene como finalidad delimitar las oportunidades y las etapas de un proceso, que a su vez deben garantizar el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica. Por este principio de seguridad jurídica, los plazos procesales deben estar contemplados en la ley, en virtud del principio de reserva legal; en ese sentido, en Sentencia T-1165/03, la Corte Constitucional señaló que: *“(…) Dejar al libre arbitrio de los sujetos procesales el señalamiento de las distintas oportunidades y etapas de un proceso, afectaría gravemente el debido proceso, la igualdad de las partes, la economía procesal, y, en especial, tornaría de difícil realización el principio de contradicción”*³.

Por otro lado, como consecuencia del principio de continuidad en el proceso, los plazos adquieren la característica de improporables. Dicho principio se encuentra íntimamente vinculado con el concepto de prestación del servicio de justicia en forma permanente e ininterrumpida en el tiempo y el espacio. Así lo dispuso la Corte Constitucional en la sentencia citada previamente, donde señaló que a la Rama Judicial le corresponde *“la*

² COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-546/95. (23 de noviembre de 1995). Sala Segunda de Revisión. Expediente T-74873. M.P.: Antonio Barrera Carbonell. Bogotá, D.C.

³ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1165/03 (4 de diciembre del 2003). Sala Quinta de Revisión. Expediente T-778896. M.P.: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C.

*obligación de prestar el servicio de justicia de forma permanente y regular, sin interrupciones en el tiempo, ni en el espacio, salvo las excepciones que establezca la ley”*⁴.

En suma, los términos procesales comportan el límite del plazo con el cual se cuenta para ejecutar un acto procesal. Por regla general, como lo indica la Corte, estos son *“improporables y su transcurso extingue la facultad jurídica que se gozaba mientras estaban aún vigentes”*⁵.

Contabilización de los términos y plazos procesales

La contabilización de los términos en el marco del proceso, cualquiera que este sea, es un tema trascendental en su desarrollo para conocer las oportunidades procesales donde le corresponde actuar a cada una de las partes.

Para contabilizar los plazos y los términos procesales es preciso mencionar lo dispuesto en el Código General del Proceso (CGP), en cuyo articulado se dispone:

“Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.

*En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado”*⁶.

En esta misma dirección, en la Ley 4 de 1913 se consagra que: *“En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil”*⁷.

Lo anterior significa que la ley previó las siguientes reglas para el cómputo de los términos procesales:

⁴ *Ibid.*

⁵ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-012/02. (23 de enero del 2002). Sala Plena. Expediente D-3619. M.P.: Jaime Araujo Rentería. Bogotá, D.C.

⁶ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1564 de 2012. (12 de julio de 2012). Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.489. Bogotá, D.C., Art. 118.

⁷ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 4 de 1913. (6 de octubre de 1913). Sobre régimen político y municipal. Diario Oficial No. 15012. Bogotá, D.C., Art. 62.

*Lo anterior, permite concluir que ni el paro, ni la vacancia judicial interrumpen el término de caducidad para presentar la acción, pues tales circunstancias no deben ser tenidas en cuenta, salvo que dicho plazo expire dentro de estas, caso en el cual, como ya se dijo, la acción caducaría si en el primer día hábil siguiente no se presenta la demanda”*¹¹.

En esta misma dirección, en el año 2016, se señaló que *“consecuente con lo anterior, ni el cese de actividades ni la vacancia judicial, interrumpen el término de caducidad para ejercer el medio de control, diferente es que el plazo expire cuando el despacho se encuentre cerrado, caso en el cual el término se proroga hasta el primer día hábil siguiente”*¹².

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia T-1222 de 2004 desatendió la postura del Consejo de Estado¹³, dejando entrever que se le podía adicionar el tiempo de suspensión al plazo de la caducidad o la prescripción. Sin embargo, su postura fue revaluada en la Sentencia SU498/16 donde la corporación concluyó que *“existen previsiones legales para la contabilización de los términos en los casos en los que se interrumpe la prestación del servicio público de administración de justicia que determinan el cumplimiento de la carga procesal”*¹⁴.

Esta vez la Corte se adhirió a la postura del Consejo de Estado y sentenció: *“La Corte comprueba que la contabilización de los términos que sustentó la caducidad: (i) se fundó en disposiciones procesales pertinentes; (ii) no impuso una carga desproporcionada para la accionante, quien contó con el término previsto por el legislador para la formulación del medio de control y (iii) tampoco fue sorpresiva, en la medida en que, como se vio, el órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa había aplicado esas reglas previamente en casos análogos”*¹⁵.

Así entonces, a manera de ejemplo se puede mencionar una falta que se agotó y consumó en la fecha del 1 de abril de 2015, cuya caducidad se materializó el 1 de abril de 2020, como la actuación se encontraba suspendida para esa fecha el plazo se extiende al día hábil en el cual se reanuden los términos procesales.

¹¹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Expediente núm. 2015-00155-01. 31 de agosto de 2015. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. María Elizabeth García González.

¹² COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Radicación número: 25000-23-37-000-2015-00858-01 [22102], 25 de julio de 2016. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

¹³ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1222/04. (6 de diciembre de 2004). Sala Segunda de Revisión. Expediente T-952070. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá, D.C.

¹⁴ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU498/16 del 14 de septiembre de 2016. Sala Plena. Expediente T-5490.721. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, D.C.

¹⁵ *Ibid.*

Otro ejemplo en el que la suspensión no afecta ni el plazo ni el término sería si la falta se consuma el 1 de abril de 2020, mientras los términos se encontraban suspendidos entre el 1 de marzo y el 1 de junio de esa anualidad. En ese evento el plazo de caducidad sigue siendo de cinco años y el término no se ve alterado, por lo que la autoridad puede proferir el auto de apertura de la investigación hasta el 1 de abril de 2025.

Con fundamento en lo anterior, se tiene que el plazo de caducidad y prescripción en la actuación disciplinaria no se entiende suspendido cuando el despacho se encuentra cerrado por cualquier motivo o circunstancia, salvo que dicho plazo se agote o consuma dentro de la suspensión de los términos, en ese caso el término se extiende al primer día hábil donde se supere la situación que generó la medida.

SUSPENSIÓN E INTERRUPCIÓN

Como regla general, el proceso no puede ser interrumpido en el tiempo ni en el espacio; sin embargo, el legislador ha establecido algunas excepciones como la suspensión y la interrupción.

En esta línea se resalta lo dispuesto en el CGP sobre las causales de la interrupción del proceso, la cual opera oficiosamente. Estas causales se fundamentan en hechos ajenos a las partes como la muerte, una enfermedad grave, la privación de la libertad y la suspensión o exclusión de la profesión, siempre que recaiga en una de las partes del proceso o en el abogado que la representa¹⁶. En cuanto a las causales de suspensión del proceso, que opera por solicitud de parte, en el CGP se contemplan la prejudicialidad y la solicitud de común acuerdo entre las partes¹⁷.

Un punto común entre la interrupción y la suspensión del proceso es que ambas generan la inactividad procesal como se señaló en el CGP: *“Durante la interrupción no correrán los términos y no podrá ejecutarse ningún acto procesal, con excepción de las medidas urgentes y de aseguramiento”*¹⁸. Igualmente, en el articulado en referencia se determina lo siguiente sobre los efectos de la suspensión: *“La suspensión del proceso producirá los mismos efectos de la interrupción a partir de la ejecutoria del auto que la decreta”*¹⁹.

Es claro entonces que el proceso puede ser objeto de interrupción y suspensión. En cuanto a las causales de suspensión instituidas en el CGP, estas no tienen cabida en la actuación disciplinaria por ser propias de un sistema procesal de partes; en cambio, los hechos generadores de la interrupción deben ser de buen recibimiento en el proceso disciplinario porque con ellas se salvaguardan los derechos del disciplinado.

¹⁶ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Op. cit., Art. 159.

¹⁷ *Ibid.*, Art. 161.

¹⁸ *Ibid.*, Art. 159.

¹⁹ *Ibid.*, Art. 162.

Por otro lado, también se precisa destacar la normatividad relacionada con la suspensión y la interrupción de los términos independientes a las que se mencionaron sobre el proceso:

En el Decreto 1716 de 2009 se dispone que *“la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o caducidad, según el caso”*²⁰. En materia de interrupción, la norma procesal penal determina la interrupción de la prescripción de la acción penal con la formulación de la imputación cuando se trate de un proceso que se rige por la Ley 906 de 2004²¹; o con la acusación en aquellos casos que se rigen por la Ley 600 de 2000²². De la misma manera, la ley procesal laboral contempla que la prescripción de los derechos laborales se interrumpe con la reclamación formal que hace el trabajador frente al empleador.

Así pues, *“las figuras de interrupción y suspensión de términos procesales entran a jugar un papel relevante, pues afectan el cómputo ordinario de los términos con los efectos que cada una de ellas trae consigo”*²³. Ambas figuras generan consecuencias en los términos y plazos procesales, por ello se debe distinguir entre las consecuencias de interrupción y la suspensión de los términos procesales.

Para el procesalista Azula²⁴, tanto la suspensión como la interrupción comportan una crisis del proceso que genera la cesación de la actividad procesal. Por su parte, frente a la interrupción el profesor Rojas indica lo siguiente: *“La interrupción hace que deba entenderse borrado lo que vaya corrido del término y, por consiguiente, se vuelva a comenzar el conteo. Solo cabe respecto de los términos que empiezan a correr desde la notificación de la providencia, y acaece cuando se solicita aclaración de la providencia o cuando se interpone recurso de reposición en contra de ella”*²⁵.

También cabe registrar los pronunciamientos hechos por la Corte Suprema de Justicia sobre la figura de la interrupción, quien manifestó:

“[Que] en ese contexto, solo la ley nos brinda las herramientas sobre que eventos constituyen, y de que características una interrupción a ese término”

²⁰ COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1716 de 2009. (14 de mayo de 2009). Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del capítulo V de la Ley 640 de 2001. Diario Oficial No 47349. Bogotá, D.C., Art. 3.

²¹ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 906 de 2004. (31 de agosto de 2004). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Diario Oficial No. 45658. Bogotá, D.C.

²² COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA. Sentencia C-281/13. (15 de mayo de 2013). Expediente D-9301. M.P. Mauricio González Cuervo. Bogotá, D.C.

²³ ARAGÓN, Andrea. Diferencias conceptuales entre la interrupción y suspensión de los términos procesales en el ordenamiento jurídico colombiano. En Actualidad Jurídica. 2017, vol. 10, p. 31.

²⁴ AZULLA, Jaime. Manual de Derecho Procesal Civil. Tomo I. Teoría general del proceso. 6 ed. Bogotá, D.C. Editorial Temis S.A., 1997, p. 397.

²⁵ ROJAS, Miguel. Lecciones de Derecho Procesal. Tomo II. Procedimiento Civil. Citado por ARAGÓN, Op. cit., p. 34.

activar el aparato jurisdiccional del Estado, por lo tanto, "tiene como finalidad que se realice un proceso"²⁹.

Esta figura se acerca más a los procesos de justicia rogada y se aleja de los oficiosos. Sin embargo, dicho miramiento debe ser aceptado parcialmente en el proceso penal, que por regla general es oficioso, por cuanto en aquel el legislador previó los delitos querrelales y dispuso la caducidad de la querrela, lo cual quiere decir que el Estado no puede investigar, juzgar ni sancionar penalmente ciertos comportamientos sin que medie una queja por parte del legitimado.

En este punto se cuestiona el hecho de que el legislador hubiese incluido la figura de la caducidad en el proceso disciplinario, atendiendo que este se funda en el principio de la ofiosidad. ¿Por qué hablar de caducidad de la acción disciplinaria?

Ahora, al abordar la prescripción se debe hacer referencia a la extinción de un derecho, pues "(...) la prescripción del derecho sustancial o material equivale a la extinción jurídica de una situación como consecuencia del transcurso del tiempo, como consecuencia de una renuncia, abandono, desidia o inactividad"³⁰. La ubicación de la prescripción en el derecho procesal o sustancial no ha sido un tema pacífico en la jurisprudencia, la Corte se pronunció señalando que "la prescripción es institución que no puede encuadrarse exclusivamente en uno de estos dos campos: el correspondiente al derecho sustancial y el del derecho procesal"³¹.

No obstante, en sentencias posteriores la corporación anotó que "tanto la prescripción como la caducidad son fenómenos de origen legal cuyas características y efectos debe indicar el legislador; estas figuras procesales permiten determinar con claridad los límites para el ejercicio de un derecho"³². Dado que la prescripción hace referencia a la extinción del derecho que no se ha ejercitado, "se puede presumir que el titular lo ha abandonado; por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio, o sea la negligencia real o supuesta del titular"³³.

Además, la Corte ha señalado que "la prescripción extintiva se diferencia de la caducidad por su naturaleza y sus efectos. La caducidad es un fenómeno de orden público que extingue la acción correspondiente, cierra la posibilidad de acceder a la justicia. [...] Por su parte,

²⁹ AZULA, Op. cit., p. 121.

³⁰ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-412/97. (28 de agosto de 1997). Expediente D-1597. M.P.: Hernando Herrera Vergara. Bogotá, D.C.

³¹ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-543/93. (25 de noviembre de 1993). Sala Plena. REF: D-294. M.P.: Jorge Arango Mejía. Bogotá, D.C.

³² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-227/09. (30 de marzo de 2009). Sala Plena. Expediente D-7402. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C.

³³ *Ibid.*

la prescripción extintiva suprime los derechos o las obligaciones y, por lo tanto, no cierra el acceso al juez, ni impide que el mismo profiera una sentencia de fondo"³⁴ si no se alega.

En materia disciplinaria, en la Ley 734 de 2002 el legislador contempló inicialmente la prescripción de la siguiente forma: "La acción disciplinaria prescribe en cinco años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto"³⁵. La redacción de la norma podía resultar un tanto cuestionable puesto que la extinción debería recaer en el derecho y no en la acción, por lo tanto, lo más acertado sería decir que prescribe el derecho del Estado de investigar, juzgar y sancionar. Sin embargo, esta discusión puede superarse al comprender que la prescripción recae en el derecho del Estado de ejercer la acción disciplinaria.

Más adelante, el legislador en el artículo 132 de la Ley 1474 de 2011, además de introducir la figura de la caducidad de la acción modificó la prescripción, en lo relacionado al término inicial de esta: "La acción disciplinaria caducará si transcurrieron cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria..."

La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados a partir del auto de apertura de la acción disciplinaria. Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un mismo proceso la prescripción se cumple independientemente para cada una de ellas."³⁶

Así pues, en el estado actual la acción disciplinaria caduca en el término de cinco años, los cuales cuentan a partir de la ocurrencia de la falta hasta el auto de apertura de investigación disciplinaria que marca el inicio de la contabilización del plazo prescriptivo. Sin embargo, la norma no determina el término de este, su redacción lleva al lector a considerar que el legislador omitió fijar el término del plazo de los cinco años de prescripción y, ciertamente, la ley se limitó a señalar el plazo y olvidó fijar su punto final. Entonces, ¿cinco años hasta cuándo?

Esta situación ha originado dos posturas antagónicas, la de la Jurisdicción Disciplinaria, que computa el plazo prescriptivo de cinco años desde el auto de apertura de la investigación hasta el fallo de segunda instancia debidamente notificado. La otra, la de las autoridades administrativas investidas de potestad disciplinaria, que contabilizan el mismo plazo de cinco años desde el auto de apertura hasta el fallo de primera instancia debidamente notificado.

En buena hora, la Ley 1952 de 2019, norma cuya vigencia se encuentra postergada, eliminó la figura de la caducidad y dispuso el término e interrupción de la prescripción así: "La acción disciplinaria prescribirá en cinco años. [...] La prescripción se interrumpirá con la adopción y notificación del fallo de primera o única instancia. En este evento, para emitir y

³⁴ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-091/18. (26 de septiembre de 2018). Sala Plena. Expediente D-11871. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Bogotá, D.C.

³⁵ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Op. cit., Art. 30.

³⁶ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1474 de 2011. (12 de julio de 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario Oficial No 48128. Bogotá, D.C., Art. 132.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1474 de 2011. (12 de julio de 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario Oficial No 48128. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1564 de 2012. (12 de julio de 2012). Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.489. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1952 de 2019. (28 de enero de 2019). Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. Diario Oficial No 50.850. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 2003-00442. (29 de septiembre de 2009). Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2003-00442-01. M.P. Susana Buitrago Valencia. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Expediente núm. 2015-00155-01, 31 de agosto de 2015. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. María Elizabeth García González.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Radicación número: 25000-23-37-000-2015-00858-01 [22102], 25 de julio de 2016. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Martha Teresa Briego de Valencia.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 06148. (1 de agosto de 2018). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Expediente: 250002342000201306148 01 (0491-2017). C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-543/93. (25 de noviembre de 1993). Sala Plena. REF: D-294. M.P.: Jorge Arango Mejía. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-546/95. (23 de noviembre de 1995). Sala Segunda de Revisión. Expediente T-74873. M.P.: Antonio Barrera Carbonell. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-412/97. (28 de agosto de 1997). Expediente D-1597. M.P.: Hernando Herrera Vergara. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-832/01. (8 de agosto de 2001). Expediente D-3388. M.P.: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-012/02. (23 de enero del 2002). Sala Plena. Expediente D-3619. M.P.: Jaime Araujo Rentería. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1165/03 (4 de diciembre del 2003). Sala Quinta de Revisión. Expediente T-778896. M.P.: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1222/04. (6 de diciembre de 2004). Sala Segunda de Revisión. Expediente T-952070. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-227/09. (30 de marzo de 2009). Sala Plena. Expediente D-7402. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-070/09. (12 de febrero de 2009). Sala Plena. Expediente RE-132. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA. Sentencia C-281/13. (15 de mayo de 2013). Expediente D-9301. M.P. Mauricio González Cuervo. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU498/16 del 14 de septiembre de 2016. Sala Plena. Expediente T-5.490.721. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-091/18. (26 de septiembre de 2018). Sala Plena. Expediente D-11871. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Bogotá, D.C.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 2007-00143. (18 de noviembre de 2013). Sala de Casación Civil. Expediente 1100131030272007-00143-01. M.P.: Fernando Giraldo Gutiérrez. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Radicado No 02470. Sala Civil. (7 de septiembre de 2016). M.P.: Ariel Salazar Ramirez. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Legislativo 3929 del 9 de octubre de 2008. Diario Oficial No. 47137. Bogotá, D.C.

COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1716 de 2009. (14 de mayo de 2009). Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del capítulo V de la Ley 640 de 2001. Diario Oficial No 47349. Bogotá, D.C.,



Bogotá D.C., 28 de abril de 2021

Señores y señoras
Senadores/as Comisión Primera
Representantes Comisión Primera
Congreso de la República de Colombia

Honorables Congresistas:

Reciban un atento saludo de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", organización no gubernamental de derechos humanos que fungió como co-representante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gustavo Petro Urrego vs. Colombia. A propósito de la convocatoria a audiencia que hiciera la Mesa Directiva de las Comisiones Primeras Permanentes de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, me permito presentar una serie de observaciones al Proyecto de ley No. 423 de 2021 Senado - 595 de 2021 Cámara, por medio del cual se reforma la ley 1592 de 2019 y se dictan otras disposiciones.

I. Introducción

Mediante sentencia de 8 de julio de 2020, adoptada en el caso *Gustavo Petro Urrego Vs. Colombia*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte Interamericana" o "Corte IDH") estableció la responsabilidad internacional del Estado colombiano por la violación de los derechos políticos (artículo 23) y a las garantías judiciales (artículos 8.1 y 8.2.d) del señor Gustavo Petro, en relación con las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos (artículo 1) y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2) contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "Convención Americana" o "CADH").

En consecuencia, el Tribunal Interamericano ordenó al Estado reparar integralmente a la víctima, y entre otras:

[Adecuar, 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.]¹

¹ Corte IDH. *Caso Gustavo Francisco Petro Urrego Vs. Colombia*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Disponible en: <https://bit.ly/3dYFoW4>
² *Ibidem*, punto dispositivo 8.

Vaiga la pena recordar que los fallos de la Corte Interamericana son de obligatorio cumplimiento, conforme la propia Convención Americana sobre derechos humanos y el principio *pacta sunt servanda* de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados. Colombia está obligada a adecuar el ordenamiento interno como medida de no repetición. De lo contrario, se expone a más condenas internacionales en otros casos que están en curso ante la Comisión Interamericana y que podrían llegar nuevamente al escenario del Tribunal Interamericano si persiste el incumplimiento estatal.

II. Antecedentes del Proyecto de ley

A comienzos del presente año el entonces Procurador General de la Nación Fernando Carrillo Flórez presentó un proyecto de ley radicado en el Congreso que incorpora el "principio de jurisdiccionalidad" atribuyéndole al Consejo de Estado la competencia de decretar la inhabilidad o destitución de funcionarios de elección popular. El proyecto respondió a la necesidad de implementar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gustavo Petro Urrego Vs. Colombia* ya referida. Pero, el proyecto fue retirado de consideración por la actual Procuradora Margarita Cabello, con el fin de que dicha entidad siga ejerciendo sus competencias tradicionales solo que ahora los funcionarios de la Procuraduría tendrán calidad de jueces, eludiendo así lo esencial de la sentencia proferida por la Corte Interamericana.

III. Divergencias entre el proyecto de ley y la sentencia de la Corte IDH

Lo que le exigió el Tribunal Internacional al Estado colombiano fue diseñar una estructura sólida de investigación y juzgamiento de los funcionarios elegidos popularmente que garantice independencia, autonomía y transparencia en las decisiones. La solución de la doctora Cabello pretende que sus mismos Procuradores subalternos sean quienes cumplan las tareas de destituir e inhabilitar a los funcionarios elegidos por voto popular, pero como jueces.

En primer lugar, para que la Procuraduría o una parte de esta pueda contar con funciones jurisdiccionales, debería reformarse la Constitución, es decir, tramitarse un Acto Legislativo con las condiciones y requisitos procesales que exigen la propia Constitución, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la legislación en la materia. El diseño institucional del régimen político colombiano, ubica a la Procuraduría en los órganos de control (Título 10) como titular del Ministerio Público y no en la Rama Judicial. Simultáneamente, atribuye a la Procuraduría, la función de vigilar el cumplimiento de las decisiones judiciales (art. 277.1), intervenir en los procesos ante autoridades judiciales (art. 277.7), funciones constitucionales que ratifican la necesidad de independencia de la rama judicial.

En segundo lugar, la propuesta de la Procuradora Cabello además de no ser garantista no responde a la orden interamericana y a las garantías judiciales contenidas en el

artículo 8 de la Convención Americana en tanto no reúne los requisitos de independencia e imparcialidad³.

Un Procurador elegido, así tenga un período fijo de dos años, siempre será delegado y subordinado de la doctora Cabello aún cuando una ley establezca que para determinados asuntos fungirá como Juez/a. Similar situación ha sido previamente analizada por el Tribunal Interamericano respecto de la jurisdicción penal militar, al considerar que no goza de garantías de independencia e imparcialidad, en tanto, los militares con funciones judiciales - como parte de la rama ejecutiva y de la cadena de mando - obedecen órdenes de sus superiores jerárquicos y opera la solidaridad de cuerpo. Tal como sucederá con los Procuradores revestidos de facultades jurisdiccionales, que no obstante continuarán respondiendo a su nominador/a.

En tercer lugar, no se cumple la finalidad de la sentencia interamericana, cual es, evitar la arbitrariedad en la destitución de funcionarios electos democráticamente. Hecha la ley, hecha la trampa, dicen por ahí. La Procuraduría continúa destituyendo e inhabilitando a funcionarios elegidos por voto popular, como seguirá ocurriendo si los Procuradores-jueces quedan a cargo de la investigación y juzgamiento. Valga recordar que en julio de 2021 se vence el plazo de un año para que el Gobierno le rinda cuentas a la Corte Interamericana sobre la implementación de la sentencia.

¿Aprobará el Congreso este exabrupto de la doctora Margarita Cabello? El país fue testigo de los abusos del ex procurador Alejandro Ordóñez, al utilizar su inmenso poder disciplinario para intentar borrar de la escena política al ex alcalde Gustavo Petro porque sería su competidor a la Presidencia de la República. Ante ese atropello, la Corte Interamericana llamó la atención del Gobierno para que haga una reforma legislativa que desplace esa función de la Procuraduría a un Juez Penal; pero el proyecto de Cabello en abierto desacato insiste en que sigan siendo los Procuradores vestidos de jueces los que conozcan del asunto.

No defendiendo a ultranza el proyecto anterior del doctor Fernando Carrillo. Pienso que era más elaborado e interpretaba mejor lo que ordenó el Tribunal Internacional, pero, el mismo no sólo se quedó corto sino que insistía en la interpretación evolutiva y no literal para que sea cualquier juez el que destituya e inhabilite y no un Juez Penal, como lo ordenó la Corte. Así que, el proyecto del ex Procurador, también desatendía la jurisprudencia de la Corte IDH.

Seguimos en la paradoja, si todo sigue como está o es necesario que todo cambie, como lo expuso Giuseppe Tomasi di Lampedusa en su obra *El Gatopardo*. Su doctrina persigue el mantenimiento de las estructuras del poder mediante aparentes cambios en la superficie, visión de la realidad del siglo XXI que bien podría aplicarse a la

³ CADH, "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."

Procuradora Margarita Cabello y su antecesor. Esa es la ironía en la que se asienta la resistencia al cambio por parte de los intereses del poder disciplinario actual. Si cambia todo, quizás ellos dejen de ser necesarios.

El Congreso está abocado a una dura prueba. O demuestra su independencia y autonomía frente al Ejecutivo o se arrodilla ante las pretensiones de éste y sigue por la ruta del sometimiento de los organismos de control e investigación como la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación.

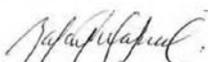
El asunto está claro, una entidad disciplinaria administrativa como es la Procuraduría no puede destituir e inhabilitar a funcionarios elegidos mediante voto popular porque va en contra de las restricciones que establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos para proteger los derechos políticos y garantías judiciales no solo de los elegidos, sino de sus electores. Esta atribución le corresponde a un Juez Penal, según el artículo 23.2 de la Convención, no a cualquier juez.

El Congreso deberá reformar el Código Único Disciplinario, el actual o el que entrará a regir el 1 de julio de 2021 y normas complementarias, con el fin de eliminar la potestad del Procurador de destituir e inhabilitar a funcionarios electos popularmente. También deberá prestar atención el legislador al derecho a un juez natural, como principio de jurisdiccionalidad porque la Convención Americana exige la presencia de un juez penal para estas sanciones. Se debe cuidar de no violar el principio de imparcialidad con la concentración de la facultad investigadora y sancionadora de la Procuraduría.

Insisto que la sentencia Petro fortalece la democracia colombiana y no debilita la lucha anticorrupción, que es de competencia de la Fiscalía y de los Jueces Penales. Las sanciones disciplinarias y administrativas contra funcionarios de elección popular que conllevan a la remoción de ellos son propias de las dictaduras y no de las democracias.

En consecuencia, por las razones expresadas, considero que este proyecto debe ser archivado.

Cordialmente,



RAFAEL BARRÍOS MENDIVIL
CCAJAR

Incumplimiento Certero

A comienzos del presente año el ex Procurador General de la Nación Fernando Carrillo presentó un proyecto de ley radicado en el Congreso que incorpora el "principio de jurisdiccionalidad" atribuyéndole al Consejo de Estado la competencia de decretar la inhabilitación o destitución de funcionarios de elección popular. El proyecto respondió a la necesidad de implementar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Gustavo Petro Urrego cuyo alcance he analizado previamente.¹ Pero, el proyecto fue retirado de consideración por la actual Procuradora Margarita Cabello a favor de otro suyo, con el fin de que dicha entidad siga ejerciendo sus competencias tradicionales. Solo que ahora será en calidad de Jueces, eludiendo así lo esencial de la sentencia Petro.

Lo que le exigió el Tribunal Internacional al Estado colombiano fue diseñar una estructura sólida de investigación y juzgamiento de los funcionarios elegidos popularmente que garantice independencia, autonomía y transparencia en las decisiones.

La solución de la doctora Cabello pretende que sus mismos Procuradores subalternos sean quienes cumplan las tareas de destituir e inhabilitar a los funcionarios elegidos por voto popular, pero como jueces. Sin embargo, esta propuesta de la Procuradora Cabello no es garantista ni reúne los requisitos de independencia e imparcialidad.

Un Procurador elegido, así tenga un período fijo de dos años, siempre será delegado y subordinado de la doctora Cabello por más que una ley diga que para determinados asuntos podrá vestir la toga judicial. Vimos el mismo problema en la jurisdicción penal militar, cuando los militares tenían funciones judiciales, porque pertenecían a la rama ejecutiva y hacían parte de la cadena de mando en los grados de generales, coroneles, mayores, capitanes y tenientes. Obedecían órdenes de sus superiores jerárquicos y operaba la solidaridad de cuerpo, como sucederá con los Procuradores disfrazados de jueces que seguirán siendo sumisos al querer de su nominadora.

Hecha la ley, hecha la trampa, dicen por ahí. La Procuraduría continúa destituyendo e inhabilitando a funcionarios elegidos por voto popular, como seguirá ocurriendo con Procuradores-jueces, quedando muy mal parados en lo internacional. Valga recordar que en julio de 2021 se vence el plazo de un año para que el gobierno le rinda cuentas a la Corte Interamericana sobre la implementación de la sentencia.

¹ "El Código Electoral acoge la Sentencia Petro", del 24 de enero de 2021. "La importancia del triunfo de Gustavo Petro en la Corte IDH" del 23 de agosto de 2020.

¿Aprobará el Congreso este exabrupto de la doctora Margarita Cabello? El país fue testigo de los abusos del ex procurador Alejandro Ordóñez, al utilizar su inmenso poder disciplinario para intentar borrar de la escena política al ex alcalde Gustavo Petro porque sería su competidor a la Presidencia de la República. Ante ese atropello, la Corte Interamericana llamó la atención del Gobierno para que haga una reforma legislativa que desplace esa función de la Procuraduría a un Juez Penal; pero el proyecto de Cabello en abierto desacato insiste en que sigan siendo los Procuradores vestidos de jueces los que conozcan del asunto.

No defendiendo a ultranza el proyecto anterior del doctor Fernando Carrillo. Pienso que es más elaborado e interpreta mejor lo que ordenó el Tribunal Internacional, pero, como ya lo dije en estas páginas², no solo se quedó corto sino que insiste en la interpretación evolutiva y no literal para que sea cualquier juez el que destituya e inhabilite y no un Juez Penal como lo ordenó la Corte. Así que éste también desacata la sentencia de la Corte.

Seguimos en la paradoja, si todo sigue como está o es necesario que todo cambie, como lo expuso Giuseppe Tomasi di Lampedusa en su obra *El Gatopardo*. Su doctrina persigue el mantenimiento de las estructuras del poder mediante aparentes cambios en la superficie, visión de la realidad del siglo XXI que bien podría aplicarse a la Procuradora Margarita Cabello y su antecesor. Esa es la ironía en la que se asienta la resistencia al cambio por parte de los intereses del poder disciplinario actual. Si cambia todo, quizás ellos dejen de ser necesarios.

El Congreso estará abocado a una dura prueba. O demuestra su independencia y autonomía frente al ejecutivo o se arrodilla ante las pretensiones de éste y sigue por la ruta del sometimiento de los organismos de control e investigación como la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación.

El asunto está claro, una entidad disciplinaria administrativa como es la Procuraduría no puede destituir e inhabilitar a funcionarios elegidos mediante voto popular porque va en contra de las restricciones que establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos para proteger los derechos políticos y garantías judiciales no solo de los elegidos, sino de sus electores. Esta atribución le corresponde a un Juez Penal, según el artículo 23.2 de la Convención, no a cualquier juez.

² "La importancia del triunfo de Gustavo Petro en la Corte IDH" del 23 de agosto de 2020.

El Congreso deberá reformar el Código Único Disciplinario, el actual o el que entrará a regir el 1 de julio de 2021 y normas complementarias, con el fin de eliminar la potestad del Procurador de destituir e inhabilitar a funcionarios electos popularmente. También deberá prestar atención el legislador al derecho a un juez natural, como principio de jurisdiccionalidad porque la Convención Americana exige la presencia de un juez penal para estas sanciones. Se debe cuidar de no violar el principio de imparcialidad con la concentración de la facultad investigadora y sancionadora de la Procuraduría.

Insisto que la sentencia Petro fortalece la democracia colombiana y no debilita la lucha anticorrupción, que es de competencia de la Fiscalía y de los Jueces Penales. Las sanciones disciplinarias y administrativas contra funcionarios de elección popular que conllevan a la remoción de ellos son propias de las dictaduras y no de las democracias.

Los fallos de la Corte Interamericana son de obligatorio cumplimiento. Colombia está obligada a adecuar el ordenamiento interno como medida de no repetición. De lo contrario, se expone a más condenas internacionales.

Caso Petro: por la democracia y contra la corrupción

Carlos Rodríguez Mejía
Profesor Universitario
Abogado de la Asociación Minga e integrante del equipo jurídico que representó al senador
Gustavo Petro ante el sistema interamericano

Antecedentes

La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue presentada el 28 de octubre de 2013, por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR) y la Asociación para la Promoción Social Alternativa MINGA, cuando Gustavo Petro Urrego se encontraba desempeñando el cargo de Alcalde Mayor de Bogotá D.C., para el cual había sido elegido en elecciones populares realizadas el 30 de octubre de 2011.

La CIDH admitió la petición el 6 de diciembre de 2016 y emitió el Informe de Fondo (art. 50 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos CADH o Pacto de San José).

Antes de declarar la admisibilidad, el Gobierno y los peticionarios, realizaron conversaciones para llegar a una solución amistosa, prevista en el Pacto de San José (Art. 48.1 f).

Los peticionarios propusieron al Gobierno que se tramitaran en el Congreso dos reformas legales, no constitucionales: la primera, que la sanción de desvincular del cargo, conferida al Procurador por la Constitución, en desarrollo de la función de vigilancia de los funcionarios públicos, incluidos los de elección popular (Art. 278 y 277.6 de la Constitución), no se aplicara a los funcionarios elegidos popularmente, en virtud de lo previsto en el artículo 23.2 de la Convención Americana, cuya jerarquía, en el ordenamiento interno de Colombia, es el de norma constitucional. Y la segunda, eliminar del Código Disciplinario Único vigente en ese momento, la sanción, no prevista en la Constitución, de inhabilitar a los funcionarios, porque desconocía la restricción prevista en el ya citado artículo 23.2 ya citado.

El Gobierno no rechazó las propuestas, pero consideró que no tenía condiciones políticas para presentar y sacar adelante las leyes correspondientes. Se decidió, de común acuerdo, terminar la búsqueda de la solución amistosa y el proceso siguió hasta culminar, con un sólido y fundamentado Informe de Fondo por parte de la Comisión Interamericana. Al final, las medidas propuestas durante la búsqueda de la solución amistosa fueron ordenadas por la reciente sentencia de

la Corte Interamericana, con lo cual, el Gobierno se hubiera ahorrado al menos, tiempo y desgaste internacional, si las hubiere aceptado.

El proceso prosiguió con la remisión al Gobierno, el 7 de noviembre de 2017, del Informe de Fondo para que, en un plazo inicial de dos meses, solucionara la controversia siguiendo las recomendaciones de la Comisión Interamericana o sometiera el caso a la Corte. El mencionado Informe "consideró que el Estado 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 del señor Petro. Asimismo, determinó 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".

En realidad, el Gobierno colombiano contó con un plazo de 9 meses, pues pidió prórrogas que le fueron concedidas, durante los cuales solo se reunió dos veces con los peticionarios, la primera a instancias de ellos y, en una segunda oportunidad, a iniciativa de la Procuraduría. En ninguno de los encuentros el Gobierno ofreció fórmulas para poner en práctica las recomendaciones de la CIDH, por lo cual ésta, a solicitud de los peticionarios, sometió el caso a la Corte Interamericana.

Una vez más, el Gobierno desechó una oportunidad para llegar a un acuerdo amistoso y prefirió que el caso fuera sometido a la Corte Interamericana.

El contenido de la sentencia de la Corte Interamericana

La sentencia, notificada el 18 de agosto de 2020, decidió negativamente sobre las excepciones preliminares propuestas por el Estado para quitarle la competencia al Tribunal. A este respecto consideró que las razones del Estado eran de fondo y debían ser resueltas en la sentencia (Párr. 32).

A continuación, la Corte estableció los hechos probados e hizo un recuento de las acciones llevadas a cabo por el senador Petro para enfrentar, en el orden interno, las medidas tomadas en su contra, los resultados obtenidos, y los recursos pendientes de finalización.

En el capítulo VII decidió analizar "el fondo del (...) caso en dos capítulos. En el primer capítulo, (...) en relación con la presunta víctima: a) la presunta violación a los derechos políticos, y b) la presunta violación a las garantías judiciales y la protección judicial. En un segundo capítulo (...) c) la presunta violación al derecho a la integridad personal".

Derechos Políticos: Una apuesta para fortalecer la democracia

La Corte inicia sus consideraciones recordando el compromiso de los Estados parte de la OEA, con el sistema democrático:

90. La Corte ha señalado, en relación con la protección a los derechos políticos, que la democracia representativa es uno de los pilares de todo el sistema del que la Convención forma parte, y constituye un principio reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "Carta de la OEA"). En este sentido, la Carta de la OEA, tratado constitutivo de la organización de la cual Colombia es Parte desde el 12 de julio de 1951, establece como uno de sus propósitos esenciales "la promoción y la consolidación de la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención".

91. En el Sistema Interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA. (Destacado fuera del original).

El artículo 23 de la Convención establece:

Artículo 23. Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes **derechos y oportunidades**:
 a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, **exclusivamente** por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (Resaltados por fuera del original).

Se destaca la importancia y la relación de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23, con la realización y garantía del régimen

democrático: "93. El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención".

La Corte ha puesto de presente, en diversas ocasiones, que el artículo reconoce las conductas descritas el citado artículo 23 como "derechos y oportunidades", y también lo hace en la sentencia del caso de Gustavo Petro: el término oportunidades significa "la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos" (Párr.93). Es decir, supone la vigencia de un Estado de derecho, en el cual los derechos humanos y las libertades fundamentales estén garantizadas, para que el ejercicio de la política sea accesible a todas las personas en condiciones de igualdad y sin discriminación.

El artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Asamblea Extraordinaria de la OEA en su primera sesión plenaria, celebrada en Lima (Perú) el 11 de septiembre de 2001 se refiere a los elementos esenciales de la democracia:

Artículo 3. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el **respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales**; el **acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho**; la **celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo**; el **régimen plural de partidos y organizaciones políticas**; y la **separación e independencia de los poderes públicos** (Destacados por fuera del original).

El reconocimiento de los derechos políticos por parte de los Estados americanos, es una decisión de vieja data que se concretó primero en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en Bogotá en abril de 1948, en la cual se reconoció a todas las personas los derechos "a tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares" (art. XX) y los derechos inherentes este ejercicio, como son el derecho de reunión, de asociación (arts. XXI y XXII) y a la libertad de "opinión, y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio"(art. IV)".

¹ Caso Yatama Vs. Nicaragua, párr. 195, y Caso López Lone y otros Vs. Honduras, párr. 162.
² La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, fue el primer texto que reconoció los derechos humanos, en el ámbito internacional después de finalizar la segunda guerra mundial. La Opinión Consultiva OC-10/89, Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Posteriormente la Convención Americana incluyó, dentro de los derechos que no se pueden suspender, ni aún en estados de emergencia o de excepción, los derechos políticos, en un plano igual a otros derechos de especial importancia como el derecho a la vida, la integridad personal, la libertad de conciencia y religión, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, la protección de la familia y los derechos del niño, entre los once derechos que no pueden ser suspendidos (Artículo 27.2 CADH).

De todo lo anterior se desprende, como una consecuencia lógica, que la Convención enuncie en el párrafo 2 del artículo 23, de manera taxativa, las razones que pueden invocarse para "reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades", las cuales califica como motivos exclusivos, es decir, un *numerus clausus*.

La Corte reitera que el objetivo y fin del sistema interamericano es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos y la consolidación y protección del ordenamiento democrático y, entonces, concluye:

98. (...) La Corte considera que el artículo 23.2 de la Convención, al establecer un listado de posibles causas para la limitación o reglamentación de los derechos políticos, tiene como objeto determinar criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales dichos derechos pueden ser limitados. Lo anterior busca que la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas. De esta forma, el Tribunal considera 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 (Resaltados por fuera del original).

La sentencia de la Corte Interamericana en el caso del senador Petro es, en últimas, una decisión que reitera la especial protección de los derechos políticos de las personas para participar directamente o través de sus representantes en la dirección de los asuntos públicos y para ocupar, en condiciones de igualdad, cargos públicos, como

dentro del marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 14 de julio de 1989, la declaró un instrumento vinculante para todos los Estados americanos párr.43 a 47.

obligación del Estado de Derecho y para preservar y profundizar la democracia.

Fortalecer la Lucha contra la corrupción

Colombia es Estado Parte en la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996³, la cual define los actos de corrupción y exige a los Estados que estos sean tipificados como delitos y, por tanto, perseguidos penalmente y sancionados por los jueces penales.

No obstante, Colombia ha pretendido considerar como faltas disciplinarias muchos actos de corrupción y centrar en la Procuraduría las acciones contra tales comportamientos.

La Convención define los actos de corrupción de la siguiente forma:

Artículo VI. Actos de corrupción.

1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

- a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

³ Aprobada por la Ley 412 de 1997 y depositado el instrumento de ratificación el 19 de enero de 1999, fecha en la cual entró en vigor para Colombia.

e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

2. La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella.

Ya el Consejo de Estado, en la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁴ que declaró nula la decisión de destitución e inhabilitación del hoy senador Gustavo Petro, cuando este era Alcalde Mayor de Bogotá, había determinado que los actos de corrupción se deben circunscribir a los previstos en artículo VI, que se acaba de transcribir, de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

La Procuraduría, en tanto tiene la función constitucional de "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" (Numeral 7 artículo 277 Constitución), debe personarse para impulsar la acción penal contra los investigados por corrupción.

Adicionalmente, la sentencia expone que el Estado debe derogar todas las normas del Código Disciplinario Único que establecen como sanción en los procesos disciplinarios la inhabilitación y dictar una ley que prescriba que la sanción de desvinculación prevista en el artículo 278 de la Constitución, no es aplicable a quienes ocupen un cargo de elección popular, porque afectaría los derechos políticos de los electores.

Es importante recordar que el artículo 23.2 de la Convención es norma constitucional en Colombia, por hacer parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto (Art. 93 inciso primero Constitución)⁵ y que restringe, tratándose de sanciones, los motivos para afectar el ejercicio de los derechos políticos de las personas, solo a la que profiera un juez penal, y no un ente administrativo como la Procuraduría.

Las facultades disciplinarias de la Procuraduría quedan incólumes y el proceso disciplinario, que en el caso de Gustavo Petro no fue Imparcial

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMBO CORTÉS, 15 de noviembre de 2017, expediente 1333-2014, Gustavo Francisco, Petro Urrego vs. Nación-Procuraduría General de la Nación.
⁵ Para una mejor comprensión de la noción de bloque de constitucionalidad y que normas lo integran y cuál es su jerarquía normativa en el ordenamiento constitucional colombiano, ver entre muchas la sentencia C-09/05, 14 de abril, que resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 (parcial) del Código Sustantivo del Trabajo Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

ni respetuoso del derecho de defensa, puede desarrollarse, pero atendiendo a las reglas básicas del debido proceso como separar las facultades de instrucción y de juzgamiento, y permitir a plenitud el derecho de defensa de los investigados.

En esta materia, la sentencia de la Corte Interamericana ordena también derogar todas las normas que imponen, como consecuencia de las decisiones de las Contralorías cuando establecen que un servidor público incurrió en un detrimento patrimonial, la inhabilitación para ocupar cargos públicos mientras no restituyan los dineros al erario. Si el mal manejo de los dineros públicos se ajusta a alguna de las conductas penalmente tipificadas por las normas penales, la investigación y sanción debe realizarse por las autoridades penales y una de las sanciones puede ser la inhabilitación para ocupar cargos públicos.

La obligatoriedad del fallo de la Corte IDH

La Convención Americana establece que las sentencias de la Corte Interamericana son definitivas, inapelables y obligatorias (Artículos 67 y 68 CADH). Por lo tanto, las modificaciones legislativas y todas las demás medidas que ordena deben ser cumplidas por el Estado colombiano.

Como ha señalado el derecho internacional, cuando un Estado incumple una obligación y ocasiona perjuicios a otro, debe repararlos y cesar el comportamiento ilícito. Lo anterior implica dar garantías de no repetición y anular, en la medida de lo posible, las consecuencias de la violación mediante el restablecimiento de los derechos conculcados, la indemnización de los perjuicios causados, las medidas de satisfacción frente a los perjuicios inmateriales no evaluables en dinero y, asegurar las reformas institucionales y legislativas que impidan la repetición del hecho ilícito.

Adicionalmente, como ha señalado de manera reiterada la Corte Interamericana, el artículo 2 de la Convención obliga a adecuar la legislación y la práctica de los Estados a las obligaciones convencionales y, en tanto los tratados internacionales deben cumplirse de buena fe (pacta sunt servanda), todas las autoridades, sin importar a cuál de las ramas del poder público pertenecen, deben aplicar la Convención y la interpretación autorizada que de estas normas realiza la propia Corte Interamericana, valga decir, ejercer un control de convencionalidad.

LA REFORMA A LA REFORMA: UNA PROPUESTA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN FRENTE AL FALLO DE LA CIDH

Por: Héctor Ferrer Leal¹

Sobre la jurisdiccionalización de la acción disciplinaria

Desde el año 2014 cuando tuvo su origen el cuerpo normativo que hoy se conoce como Código General Disciplinario, ha enfrentado muchas dificultades para su entrada en vigencia. Cuando se pensaba que había quedado en el olvido pese a recibir el aval de la Corte Constitucional, en la sentencia que desató las objeciones presentadas por el gobierno nacional², finalmente el señor Presidente de la República la promulgó el 28 de enero de 2019, previniéndose inicialmente que entraría a regir cuatro meses más tarde; es decir, el 28 de mayo de 2019. Esta fecha se postergó en el plan nacional de desarrollo, hasta el 1 de julio de 2021.

La Procuraduría General de la Nación ha presentado un proyecto de ley para reformar la ley 1952 de 2019, planteando entre otras cosas, un nuevo aplazamiento de su entrada en vigencia de nueve (9) meses.

La iniciativa pretende dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego contra Colombia, en el sentido que el Estado colombiano³, ajuste su ordenamiento jurídico a los estándares de la Convención Interamericana en lo relacionado con la pérdida de derechos políticos de los ciudadanos mediante la imposición de una sanción administrativa.

Para tal fin, el proyecto reviste de naturaleza jurisdiccional, el ejercicio de la acción disciplinaria por parte del Ministerio Público, esto es que las sanciones que se impongan producto de los procesos disciplinarios que adelante, tendrán un carácter judicial; no obstante, seguirán bajo el control de los jueces de lo contencioso administrativo.

La investidura de Juez de la República, no se obtiene únicamente por mandato legal, para acceder a ella, salvo el caso de los nombramientos provisionales, es necesario participar en un concurso de méritos y ganarlo, trayendo como consecuencia la autonomía e independencia del funcionario para que no exista ningún tipo de injerencia en sus decisiones.

En los procesos judiciales de doble instancia, la comunicación entre el inferior y el superior, se limita a la remisión del expediente en virtud de la alzada y la obediencia

¹ Abogado litigante y docente universitario. Miembro de la junta directiva del Colegio Colombiano de Abogados Disciplinarios.

² Sentencia C-284/16

³ CIDH Sentencia 8 de julio de 2020 Caso Petro Urrego vs Colombia

a lo resuelto por el superior. Es allí en donde radica la diferencia entre los cargos de Juez o Magistrado y los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, quienes en no pocas oportunidades pueden ver comprometida la continuidad en sus cargos por el sentido de la decisión que han de tomar en un proceso determinado.

Si lo que se quiere es darle alcance jurisdiccional a la función disciplinaria, ello no se cumple con la sola nominación de la misma como tal, sería necesario acompañarla con otra serie de aspectos que la dan realmente ese matiz, como, por ejemplo: un régimen de carrera para los procuradores a quienes se les asigne tal competencia, pasar el control disciplinario de estos funcionarios a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y no sea la entidad nominadora la que los investigue.

No es necesario que la competencia jurisdiccional disciplinaria se les atribuyan a todos los servidores de la Procuraduría, bien puede limitarse a ciertos despachos que actúen exclusivamente como falladores en aquellos casos en que la sanción a imponer sea la de inhabilitación general para ejercer funciones públicas.

A las decisiones que tomen estos funcionarios, debe dárseles el tratamiento de sentencias y por ende no ser susceptibles de control judicial de legalidad, salvo por excepción de la acción constitucional, lo contrario, de ser decisiones jurisdiccionales, pero permanecer bajo el control de legalidad de los jueces, no se compadece con el cambio propuesto en la naturaleza de la función disciplinaria.

De la causal de exclusión de responsabilidad disciplinaria (el error).

La reforma modifica el numeral 6 del artículo 28 de la ley 734 de 2002 ⁴en cuanto al tratamiento del error como causal excluyente de la culpabilidad en la conducta, desarrollando positivamente un contenido doctrinal, diferenciando los efectos del error de hecho y de derecho, así como también trayendo el concepto de la conciencia de la ilicitud con fundamento en la actualización del conocimiento.

Si bien, este desarrollo corresponde a la teoría penal, se nos hace innecesario plasmarlo en un artículo, dado que por una parte la distinción entre error de hecho y de derecho, había sido superada por el derecho disciplinario y el tema de la

⁴ Artículo 5. Modifícase el artículo 31 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 31. Causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria. No habrá lugar a responsabilidad disciplinaria cuando la conducta se realice:

Con la comisión errada e inevitable de que su conducta no constituye falta disciplinaria. Si el error fuere de hecho venible, se sancionará la conducta a título de culpa, siempre que la falta admita tal modalidad. De ser venible el error de derecho, se impondrá, cuando sea procedente, la sanción de destitución y las demás sanciones graduables se reducirán en la mitad.

En los eventos de error acerca de los presupuestos objetivos de una causal que excluya la responsabilidad disciplinaria, se aplicarán, según el caso, los mismos efectos del error de hecho. Para estimar cumplida la conciencia de la ilicitud basta que el disciplinable haya tenido la oportunidad, en términos razonables, de actualizar el conocimiento de lo ilícito de su conducta.

conciencia de la ilicitud no ha sido aceptado en forma unánime como fundamento de los comportamientos dolosos en la responsabilidad disciplinaria.

Sobre los fenómenos extintivos de la acción disciplinaria

La ley 1952 de 2019⁵, prescindió de la caducidad como fenómeno extintivo de la acción disciplinaria, puesto que en la práctica su adopción trajo como consecuencia la prolongación de los plazos en los que se tramitan los procesos con los efectos que ello conlleva; esto es, la ineficacia de las decisiones, toda vez que se toman mucho tiempo después de sucedido el hecho, perdiéndose el efecto correctivo y disuasivo de la sanción. De otra parte, se mantiene *sub judice* indefinidamente al investigado, quien no obtiene una pronta resolución de su situación jurídica.

De allí que fuera un acierto en la ley 1952 de 2019, la eliminación de esta figura, dejando como único fenómeno extintivo de la acción, la prescripción, estableciéndole unos claros límites temporales menores para su ejercicio.

Del procedimiento unificado en la ley 1952 de 2019 a la discrecionalidad procesal de la autoridad disciplinaria

Otra de las innovaciones de la ley 1952 de 2019, fue la adopción de un procedimiento único aplicable a todo tipo de faltas disciplinarias e independientemente del sujeto disciplinable, contemplando una etapa instructiva escrita y otra de juzgamiento oral y obligatoria, evitando cualquier tipo de discrecionalidad. Según la reforma, se faculta al funcionario a quien corresponda el juzgamiento, para que sea éste y no la ley, quien determine el procedimiento a aplicar con base en criterios como la complejidad del asunto y la carencia de recursos para llevar a cabo la audiencia.⁶

⁵ ARTÍCULO 33. Prescripción e interrupción de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria prescribirá en cinco años, contados para las faltas de ejecución instantánea desde el día de su consumación, para las de ejecución permanente o continuada, desde la realización del último acto y para las omisivas, desde cuando haya cesado el deber de actuar. La prescripción se interrumpirá con la adopción y notificación del fallo de primera o única instancia. En este evento, para emitir y notificar el fallo de segunda instancia o de reposición, la autoridad disciplinaria tendrá un término de dos contados a partir del siguiente día del vencimiento para impugnar la decisión.

⁶ Para las faltas señaladas en el artículo 52 de este Código, el término de prescripción será de doce años, el cual se interrumpirá con la adopción y notificación del fallo de primera o única instancia. En este evento, para emitir y notificar el fallo de segunda instancia o reposición, la autoridad disciplinaria tendrá un término de tres años contados a partir del siguiente día del vencimiento para impugnar la decisión.

⁷ Adiciónense al capítulo V de la Ley 1952 de 2019 los artículos 36 al 43 de esta ley, los cuales se insertarán después del artículo 225. El capítulo V comenzará en el artículo 225 A.

Artículo 36. Adiciónense un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 225 A. Fijación del juzgamiento a seguir. Recibido el expediente por el funcionario a quien correspondía el juzgamiento, por auto de sustanciación motivado, decidirá, de conformidad con los requisitos

Dejar en manos de la autoridad disciplinaria esta clase de decisiones, a nuestro modo de ver, atenta contra el derecho al debido proceso del investigado en relación con las formas propias del juicio, que le permiten saber con antelación las reglas con las que va a ser enjuiciado.

Impacto en el control interno disciplinario

Conscientes de la necesidad de ajustar la normatividad disciplinaria a lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia proferida contra el Estado colombiano,⁷ separando las tareas de instrucción y juzgamiento en el procedimiento disciplinario, de manera que queden en cabeza de servidores públicos distintos, circunstancia que como bien lo expone la motivación del proyecto, demandará recursos humanos adicionales para su implementación. Este ajuste generará en las Oficinas de Control Interno Disciplinario, una gran dificultad, dada las circunstancias en que éstas operan.

En la actualidad el control interno disciplinario, se ejerce a través de oficinas creadas como lo señala la ley al más alto nivel en la entidad y conformada por personal de planta y también por contratistas que apoyan la gestión.

En otros casos, la función disciplinaria está atribuida a un funcionario del nivel directivo de la entidad, que no se dedica de manera exclusiva a esta labor, sino que es una más dentro su cargo, llámense, subsecretarios de despacho, directores administrativos, corporativos, secretarios generales, quienes cuentan con la colaboración de grupos formales de trabajo, concebidos especialmente con ese fin.

establecidos en este artículo, si el juzgamiento se adelanta por el juicio ordinario o por el verbal. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

El juicio verbal se adelantará cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta. También se seguirá este juicio por las faltas leves, así como por las gravísimas contempladas en los artículos 54, numerales 4 y 5; 55, numerales 1,2,4,5,6,7,8 y 10; 56, numerales 1,2,3,5; 57, numerales 1,2,3,5 y 11; 58, 60, 61 y 62, numeral 6.

Parágrafo. En cualquiera de los eventos anteriores, el funcionario adelantará el proceso verbal, salvo que, por la complejidad del asunto, el número de disciplinables, el número de cargos formulados en el pliego, o la carencia de recursos humanos, físicos o dotacionales de la dependencia que debe cumplir la función de juzgamiento, dificulte el logro de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal en el desarrollo de la actuación disciplinaria. En estos casos, el funcionario deberá motivar su decisión.

⁷ La Corte advierte que la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es si misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera que tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos." CIDH Sentencia 8 de julio de 2020 Caso Petro Urrego vs Colombia P 129

La no implementación de una oficina de control interno disciplinario, ha obedecido a razones de tipo presupuestal y administrativas: no disponibilidad de recursos, conjuntamente con las implicaciones derivadas de la creación nuevos cargos y dependencias.

En este escenario, será complicado garantizar que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento, puesto que, si no se cuenta actualmente en algunas entidades con la posibilidad de crear el control interno disciplinario en los términos señalados en la ley 734 de 2002⁸, va a ser mucho más dispendioso, en las condiciones que propone el proyecto, en el que deben existir unos servidores que instruyan el proceso y otros distintos a éstos, que lo decidan.

La solución podría ser especificar que, en el caso de control interno disciplinario, tanto la instrucción como el juzgamiento de las conductas disciplinables, estará a cargo de la respectiva oficina, que, para el cumplimiento de los estándares convencionales, podrá distribuir dichos roles dentro de las personas que la conforman.

Así dentro de la misma dependencia, habrá funcionarios dedicados exclusivamente a las etapas de indagación previa e investigación⁹ y será la autoridad disciplinaria con el apoyo de un profesional distinto al primero, quien adelante el juzgamiento y adopte la decisión que en derecho corresponde.¹⁰

⁸ ARTÍCULO 76. De la 734 de 2002 Control disciplinario Interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

⁹ Artículo 30. Modifícase el artículo 208 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 208. Procedencia, objetivo y trámite de la indagación previa. En caso de duda sobre la identificación o individualización del posible autor de una falta disciplinaria, se adelantará indagación previa. La indagación previa tendrá una duración de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de investigación. Cuando se trate de investigaciones por violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de indagación previa podrá extenderse a otros seis (6) meses. Para el adelantamiento de la indagación, el funcionario competente hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos.

Cuando a la actuación se allegue medio probatorio que permita identificar al presunto autor, inmediatamente se deberá emitir la decisión de apertura de investigación.

Parágrafo. Si en desarrollo de la indagación previa no se logra identificar o individualizar al posible autor o se determine que no procede la investigación disciplinaria, se ordenará su archivo. Esta decisión no hará tránsito a cosa juzgada material.

¹⁰ Artículo 36. Adiciónense un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 225 A. Fijación del juzgamiento a seguir. Recibido el expediente por el funcionario a quien correspondía el juzgamiento, por auto de sustanciación motivado, decidirá, de conformidad con los requisitos

De esta manera, se cumple con la desconcentración exigida por el órgano judicial internacional y no se causa mayores traumatismos institucionales en las entidades que adelantan la acción disciplinaria en las condiciones descritas.

Si la idea era dar cumplimiento al fallo de la Corte, bastaba únicamente con las modificaciones contenidas en los dos primeros artículos del proyecto relacionados con las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría y el debido proceso, dejando incólume el resto del articulado de la ley 1952 de 2019, que en nada contraviene la decisión y permite dado su estructura procesal, la tan necesaria división de roles en la actuación disciplinaria.

establecidos en este artículo, si el juzgamiento se adelanta por el juicio ordinario o por el verbal. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

El juicio verbal se adelantará cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta. También se seguirá este juicio por las faltas leves, así como por las gravísimas contempladas en los artículos 54, numerales 4 y 5; 55, numerales 1,2,4,5,6,7,8 y 10; 56, numerales 1,2,3,5; 57, numerales 1,2,3,5 y 11; 58, 60, 61 y 62, numeral 6.

Parágrafo. En cualquiera de los eventos anteriores, el funcionario adelantará el proceso verbal, salvo que, por la complejidad del asunto, el número de disciplinables, el número de cargos formulados en el pliego, o la carencia de recursos humanos, físicos o dotacionales de la dependencia que debe cumplir la función de juzgamiento, dificulte el logro de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal en el desarrollo de la actuación disciplinaria. En estos casos, el funcionario deberá motivar su decisión.

SONIA PATRICIA TELLEZ BELTRAN <soniaptb@gmail.com> 23:10 (hace 11 horas) para mí

Buenas noches. Quisiera participar la audiencia pública que se desarrollará mañana en el Congreso de la República. Mi intervención versará sobre los desafíos del Estado colombiano en el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Perro Urrego vrs Colombia.

Cordial saludo,

CARLOS ARTURO GÓMEZ PAVAJEAU, identificado con cédula de ciudadanía No. 77.014.006, abogado litigante y docente de la Universidad Externado de Colombia, con más de 30 años de experiencia en temas constitucionales, penales y disciplinarios, por medio del presente solicito intervención en la audiencia legislativa que se llevará a cabo en el día de hoy.

Audiencia en la que me referiré al proyecto de Ley presentado por la Procuraduría General de la Nación, por medio del cual se pretende la reforma de la Ley 1952 de 2019, de la que he sido crítico en ciertos aspectos desde que se publicó por primera vez el proyecto, sin desconocer las ventajas que este tiene, he realizado estudios académicos valiosos para la decisión legislativa que se pretende, los aportes que deseo exponer en ella nacen de mi experiencia de más de 30 años en Derecho Disciplinario, pues participé en la expedición del Código Único Disciplinario, además ostenté el cargo de viceprocurador general durante 8 años y durante los últimos años me he dedicado a realizar estudios dogmáticos sobre el tema.

Correo electrónico: gomezpavajEAU@hotmail.com

Agradezco su atención,

CARLOS ARTURO GÓMEZ PAVAJEAU
C.C. 77.014.006

...

Respetado Sr Presidente
Comisión Primera Senado
E-----S-----D-

Cordial saludo, **ESQUIJO MANUEL SANCHEZ HERRERA**, en mi condición de Profesor de la Universidad Externado, Experto en Derecho Disciplinario y Procurador Delegado de la Procuraduría General de la Nación, me permito SOLICITAR, muy respetuosamente se me permita intervenir brevemente en la audiencia de hoy donde se podrá conceptuar acerca de conveniencia o inconveniencia del proyecto de Ley que pretende la reforma del C.G.D.

Mi intervención se referirá exclusivamente a los 4 aspectos relevantes del proyecto: La concesión de facultades jurisdiccionales a la Procuraduría; la caducidad y la prescripción en materia disciplinaria; el principio acusatorio y la necesidad del respeto de garantías a los investigados disciplinariamente.

En espera de una respuesta afirmativa, me suscribo. Gracias.



CONSIDERACIONES DEL COLEGIO COLOMBIANO DE ABOGADOS DISCIPLINARIOS - CCAD AL PROYECTO DE LEY No. 423 DE 2021

1. FUNCIONES JURISDICCIONALES A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

En atención al principio de jurisdiccionalidad reclamado por la Corte IDH en su fallo del 8 de julio de 2020 caso *Gustavo Petro Vs Colombia*, se ha propuesto en el proyecto de reforma a la Ley 1952 de 2019 otorgarle funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, pero manteniéndose un control judicial a las decisiones sancionatorias que esta profiera.

Dicha propuesta posee tres (3) inconvenientes, los cuales resumimos así: i) no atiende lo dispuesto en el artículo 23.2 de la CADH y el alcance señalado por la Corte IDH en su fallo condenatorio, en el sentido que debe ser exclusivamente mediante condena, por juez competente, en proceso penal; ii) no tendría sentido una jurisdiccionalización de la función disciplinaria de la Procuraduría si sus decisiones sancionatorias conservan un control judicial, cuando se trata de verdaderas sentencias; y, iii) otorgarle funciones jurisdiccionales únicamente a la función disciplinaria de la Procuraduría, desconoce la función constitucional y legal que en esta misma materia le ha sido asignada a las Personerías y Oficinas de Control Disciplinario de las entidades públicas.¹

Conforme con lo anterior, se puede afirmar que con el proyecto no se satisface el principio de jurisdiccionalidad, pues la CADH se refiere a juez como un funcionario que posee características de predeterminación, autonomía, independencia e inamovilidad. El instrumento internacional y la sentencia de la Corte IDH exigen la presencia de un juez no simplemente por el carácter jurisdiccional de sus actos, sino por satisfacer las garantías de independencia, imparcialidad y autonomía, toda vez que quien ejerza la función judicial debe ser ajeno a las partes en controversia (imparcial), estar exclusivamente sujeto al derecho y no a instrucciones de superiores (independiente), así como gozar de una estabilidad suficiente para poder ejercer su independencia y autonomía (inamovilidad).²

Siendo así, en principio la medida nacional para cumplir el fallo de la Corte IDH no puede ser "jurisdiccionalizar" la función disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, ni tampoco "judicializar el sistema disciplinario en su integridad", por cuanto resulta cuestionable convertir en jueces a los Personeros (as) y a los Jefes de las Oficinas de Control Disciplinario.³

¹ Sobre el particular se tiene dicho: "Prender una jurisdiccionalización parcial de la función disciplinaria administrativa crea un caos y una desestabilización de la misma, teniendo en cuenta que las garantías de los disciplinados no serían iguales para quienes son investigados por la Procuraduría General de la Nación frente a los que resultan investigados por las Personerías y las Oficinas de Control Interno de las entidades públicas". ROA SALGUERO, David Alonso. *Construcción dogmática del derecho disciplinario - Influencia de la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano*. Bogotá, 2010, p 14.
² Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 1998. Esta consideración se le agradece al Colegado Luis Uruaga.
³ ROA SALGUERO, David Alonso. *Inconveniencia del régimen disciplinario colombiano*. Documento sin publicar, 2021.
Carrera 13 No. 75 - 20 / Oficina 307 (Bogotá, D.C.)
Tel. +57 1 - 2499023 - 2355628



Entre "jurisdiccionalizar" la función disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación y "judicializar el sistema disciplinario" existe una notable distinción. Lo primero solo incluye a la Procuraduría, mientras lo segundo involucra a las Personerías y Oficinas de Control Disciplinario Interno, pero otorgar funciones judiciales a estos últimos es innecesario e inconveniente.⁴

Si bien excepcionalmente la ley puede atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, debe advertirse que no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.⁵ Por lo tanto, no puede ser ni constitucional ni convencionalmente viable pretender "jurisdiccionalizar" la función disciplinaria de un solo órgano de control para sancionar faltas por hechos de corrupción (delitos),⁶ obviando el compromiso misional que corresponde a las Personerías y a las Oficinas de Control Interno de las entidades del Estado.

En síntesis, si para dar cumplimiento al fallo de la Corte IDH en el plazo previsto se pretende jurisdiccionalizar la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, debe tenerse en cuenta que quienes ejerzan dicha potestad sean los Procuradores Provinciales, Regionales y Delegados, vinculados al órgano de control a través de concurso o convocatoria pública, donde se respete el principio constitucional del mérito.

Asimismo, dicho control disciplinario debe cobijar a todos los sujetos investigados y no solo servidores de elección popular, a través de un procedimiento claro y preestablecido en la ley, en el que exista división de roles entre investigación, acusación y juzgamiento, con el fin de garantizar los principios de juez natural e imparcialidad objetiva, cuestionados ampliamente en la sentencia de la Corte IDH. Creemos que con la creación de 500 cargos más al interior del ente de control, la distribución de estas competencias no generaría casos ni sobrecarga laboral, pero se sugiere una profunda modificación a las competencias establecidas en el Decreto Ley 262 de 2000.

Es posible que sean esos mismos Procuradores Provinciales, Regionales y Delegados, quienes se encarguen del juzgamiento y sanción de aquellos procesos disciplinarios instruidos hasta imputación de cargos por parte de Personerías y Oficinas de Control Disciplinario de las entidades públicas, en aquellos asuntos en los que la imputación tenga como consecuencia una sanción rescriptiva de derechos políticos (Destitución, suspensión e inhabilidades). Así se evita que autoridades administrativas continúen imponiendo este tipo de sanciones inconvenientes y sin garantías de atender el principio de imparcialidad.

⁴ *Ibid.*
⁵ Artículo 116 de la Constitución Política. ROA SALGUERO, David Alonso. *Inconveniencia del régimen disciplinario colombiano*. Documento sin publicar, 2021.
⁶ Numeral 7, artículo 48 del CDU y AS de CCAD.
Carrera 13 No. 75 - 20 / Oficina 307 (Bogotá, D.C.)
Tel. +57 1 - 2499023 - 2355628



Por último, y con el fin de garantizar y fortalecer aún más el principio de imparcialidad, el control de las faltas cometidas por los servidores con funciones jurisdiccionales disciplinarias al interior de la Procuraduría, debe quedar en manos de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales, tal como establecen los artículos 239 y 240 de la Ley 1952 de 2019. Ello sin perjuicio de la competencia asignada a la Fiscalía General de la Nación, cuando se trate de actos constitutivos de delitos.

Carrera 13 No. 75 - 20 / Oficina 307 (Bogotá, D. C.)
Tel: +57 1 - 2499203 - 2355628

Cuadro Comparativo CGD y Proyecto Procuraduría General de la Nación
Editado por Óscar Villegas Garzón

Table with 2 columns: Código General Disciplinario - Ley 1952 de 2019 and Proyecto de Reforma de la Ley 1952 de 2019. Rows include articles 26, 8a, 12, and 13.

Table with 2 columns: Código General Disciplinario - Ley 1952 de 2019 and Proyecto de Reforma de la Ley 1952 de 2019. Rows include articles 29, 31, and 33.

Table with 2 columns: Código General Disciplinario - Ley 1952 de 2019 and Proyecto de Reforma de la Ley 1952 de 2019. Rows include articles 6, 7, 8, 32, 33, and 34.

Table with 2 columns: Código General Disciplinario - Ley 1952 de 2019 and Proyecto de Reforma de la Ley 1952 de 2019. Rows include articles 47, 48, and 49.

Table with 2 columns: Código General Disciplinario - Ley 1952 de 2019 and Proyecto de Reforma de la Ley 1952 de 2019. Rows include articles 50, 51, and 52.

<p>b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en la Constitución Política y la ley; o</p> <p>c) La terminación del contrato de trabajo; y</p> <p>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.</p> <p>Anticipación Vigencia</p> <p>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.</p> <p>3. La multa es una sanción de carácter pecuniario.</p> <p>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 período diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda para que proceda a hacerla efectiva.</p>	<p>c) La terminación del contrato de trabajo; y</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>3. La multa es una sanción de carácter pecuniario.</p> <p>Anticipación Vigencia</p> <p>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 período diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda para que proceda a hacerla efectiva.</p>
<p>ARTICULO 90. CRITERIOS PARA LA GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN. La cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad se fijarán de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <p>1. Atenuantes:</p> <p>a) La diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función;</p> <p>b) La confesión de la falta;</p> <p>c) Haber, por iniciativa propia, resarcido el daño o compensado el perjuicio causado; y</p> <p>d) Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubieren decretado en otro proceso.</p> <p>2. Agravantes:</p>	<p>Artículo 11. Modifícase el artículo 50 de la Ley 1952 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 50. Criterios para la graduación de la sanción. La cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad se fijarán de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <p>1. Atenuantes:</p> <p>a) La diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función o la ausencia de antecedentes.</p> <p>b) La confesión de la falta o la aceptación de cargo.</p> <p>c) Haber, por iniciativa propia, resarcido el daño o compensado el perjuicio causado; y</p> <p>d) Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubieren decretado en otro proceso.</p> <p>2. Agravantes:</p> <p>a) Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga. Salvo lo establecido para la multa y la anotación que serán valorados si fueron impuestas en los últimos tres (3) años.</p>

<p>a) Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga;</p> <p>b) Attribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero;</p> <p>c) El grave daño social de la conducta;</p> <p>d) La afectación a derechos fundamentales;</p> <p>e) El conocimiento de la licitud, y</p> <p>f) Perseguir al servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad.</p> <p>Anticipación Vigencia</p> <p>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, cualquier que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción o omisión.</p> <p>Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinables conexas interviene servidores públicos y particulares disciplinables la competencia radica exclusivamente en la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia que gobiernan a los primeros.</p> <p>Las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con el principio de la doble instancia, correspondiendo la segunda en todo caso al respectivo personal, para lo cual las personerías deberán tener la infraestructura necesaria para preservar las garantías procesales.</p> <p>Donde ello no fuera posible la segunda instancia le corresponderá al respectivo Procurador Regional.</p>	<p>a) Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga;</p> <p>b) Attribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero;</p> <p>c) El grave daño social de la conducta;</p> <p>d) La afectación a derechos fundamentales;</p> <p>e) El conocimiento de la licitud, y</p> <p>f) Perseguir al servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad.</p> <p>Artículo 12. Modifícase el artículo 92 de la Ley 1952 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 92. Competencia por la calidad del sujeto disciplinable. Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizadas territorialmente y por servicios, disciplinar a sus servidores o miembros.</p> <p>La Procuraduría General de la Nación conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinables imputables a los servidores públicos de elección popular y los de sus propios servidores.</p> <p>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 77 de este código, cualquier que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión.</p> <p>Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinables conexas interviene 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.</p> <p>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 preservar las garantías procesales.</p> <p>En el evento en que dichas garantías no se puedan satisfacer, el conocimiento del asunto será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable.</p>
<p>ARTICULO 92. COMPETENCIA POR LA CALIDAD DEL SUJETO DISCIPLINABLE. Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizadas territorialmente y por servicios, disciplinar a sus servidores o miembros.</p> <p>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, cualquier que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión.</p> <p>Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinables conexas interviene servidores públicos y particulares disciplinables la competencia radica exclusivamente en la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia que gobiernan a los primeros.</p> <p>Las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con el principio de la doble instancia, correspondiendo la segunda en todo caso al respectivo personal, para lo cual las personerías deberán tener la infraestructura necesaria para preservar las garantías procesales.</p> <p>Donde ello no fuera posible la segunda instancia le corresponderá al respectivo Procurador Regional.</p>	<p>Artículo 12. Modifícase el artículo 92 de la Ley 1952 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 92. Competencia por la calidad del sujeto disciplinable. Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizadas territorialmente y por servicios, disciplinar a sus servidores o miembros.</p> <p>La Procuraduría General de la Nación conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinables imputables a los servidores públicos de elección popular y los de sus propios servidores.</p> <p>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 77 de este código, cualquier que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión.</p> <p>Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinables conexas interviene 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.</p> <p>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 preservar las garantías procesales.</p> <p>En el evento en que dichas garantías no se puedan satisfacer, el conocimiento del asunto será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable.</p>

<p>ción de las competencias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, o quienes hagan sus veces, debe organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelantan contra sus servidores. Si no fuera posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.</p> <p>Anticipación Vigencia</p> <p>En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines antes dichos.</p> <p>En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponde investigar al servidor público de primera instancia.</p> <p>PARAGRAFO 1o. La Oficina de Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación conocerá y fallará las investigaciones que se adelantan contra los empleados judiciales de la entidad. La segunda instancia será de competencia del nominador o de quien este delegue.</p> <p>PARAGRAFO 2o. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración. El jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno, quien deberá ser abogado, pertenecerá al nivel directivo de la entidad.</p> <p>ARTICULO 93. CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO. Toda entidad u organismo del Estado, con excep-</p>	<p>Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, debe organizar una unidad u oficina del más alto nivel encargada de conocer los procesos disciplinarios que se adelantan contra sus servidores.</p> <p>Si no fuera posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional, esta será de competencia de la Procuraduría General de la Nación de acuerdo con sus competencias.</p> <p>En aquellas entidades u organismos en donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel con sus respectivas competencias. La segunda instancia seguirá la regla del inciso anterior, en el evento en que no se pueda garantizar en la entidad.</p> <p>En los casos en donde se deba tramitar la doble instancia, la decisión final estará siempre a cargo de la Procuraduría General de la Nación, atendiendo sus competencias.</p> <p>El jefe o director del organismo tendrá competencia para ejecutar la sanción.</p> <p>Parágrafo 1. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración.</p> <p>El jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno deberá ser abogado y pertenecerá al nivel directivo de la entidad.</p> <p>Parágrafo transitorio. La Oficina de Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación, según lo contenido de los procesos disciplinarios contra hechos ocurridos durante hasta antes del 13 de enero de 2021 hasta su finalización, aplicando el procedimiento previsto en la Ley 734 de 2002.</p> <p>Artículo 14. Modifícase el artículo 100 de la Ley 1952 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 100. Competencia en el proceso disciplinario contra el Procurador General de la Nación. La competencia para investigar y juzgar disciplinariamente al Procurador General de la Nación corresponde a la Corte Suprema de Justicia. En el caso en que haya sido postulado por esta corporación, la competencia será del Consejo de Estado.</p> <p>El proceso disciplinario que se surta contra el Procurador General de la Nación se tramitará mediante el procedimiento previsto en este código.</p> <p>En la Corte Suprema de Justicia, previo al reparto de la señal correspondiente, se sortarán entre los miembros que componen la Sala Plena, los magistrados que harán la investigación; el juzgamiento, la doble instancia y doble conformidad. Para la</p>
---	---

<p>acusación será sortado un integrante de cada una de las Salas: Civil y de Familia, Laboral y Penal.</p> <p>Para el resto de las etapas se sortarán 5 magistrados de la Sala Plena, en donde se garantizará la representación de cada una de las Salas. Si el conocimiento del proceso disciplinario corresponde al Consejo de Estado, la competencia para la instrucción correspondiente, por reparto, a una de las Salas Especiales de Revisión.</p> <p>La etapa de juzgamiento estará a cargo de los presidentes de cada una de las secciones que integran la Sala Plena del Consejo de Estado, salvo que hubiere participado en la etapa anterior, evento en el cual se sortará un miembro de la sección que aquel preside.</p> <p>La segunda instancia compete a la Sala Plena del Consejo de Estado, con exclusión de los magistrados que hubieren conocido del proceso en etapas anteriores. Previo a asumir la segunda instancia, se sortará un magistrado de cada una de las secciones que componen la Sala Plena del Consejo de Estado quienes recibirán la doble conformidad, en el evento de presentarse magistrados que no podrán integrar la Sala Plena para resolver la segunda instancia.</p>	<p>Artículo 15. Modifícase el artículo 101 de la Ley 1952 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 101. Competencia de las salas disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación. La Procuraduría General de la Nación conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinables que se adelantan contra los siguientes servidores públicos:</p> <p>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.</p> <p>«Aparte tachado INEXEQUIBLE» Los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, el Auditor de la Contraloría General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contralor 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 Autoridad Nacional de Televisión y demás servidores públicos del orden nacional de igual o superior categoría, por hechos cometidos en ejercicio de sus funciones.</p> <p>Anticipación Vigencia</p> <p>El Viceprocurador, los Procuradores Delegados, los Procuradores Auxiliares, el Secretario General, el Veedor, el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, el Director Nacional de Investigaciones Especiales y el Secretario Privado.</p>
<p>ARTICULO 101. COMPETENCIA ESPECIAL DE LA SALA DISCIPLINARIA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION. La Sala Disciplinaria conocerá en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelantan contra los siguientes servidores públicos:</p> <p>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.</p> <p>«Aparte tachado INEXEQUIBLE» Los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, el Auditor de la Contraloría General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contralor 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 Autoridad Nacional de Televisión y demás servidores públicos del orden nacional de igual o superior categoría, por hechos cometidos en ejercicio de sus funciones.</p> <p>Anticipación Vigencia</p> <p>El Viceprocurador, los Procuradores Delegados, los Procuradores Auxiliares, el Secretario General, el Veedor, el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, el Director Nacional de Investigaciones Especiales y el Secretario Privado.</p>	<p>Artículo 15. Modifícase el artículo 101 de la Ley 1952 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 101. Competencia de las salas disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación. La Procuraduría General de la Nación conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinables que se adelantan contra los siguientes servidores públicos:</p> <p>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 Contralor 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 Autoridad Nacional de Televisión, el Veedor del Ministerio Público, el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, los Procuradores Delegados, los Procuradores Auxiliares, el Secretario General, el Veedor, el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, los Procuradores Delegados, los Procuradores Auxiliares, el Secretario General, 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 de la Nación.</p> <p>También conocerá 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.</p> <p>La competencia de las Salas Disciplinarias se ejercerá respecto de las faltas cometidas con anterioridad a la adopción de la ley de la cual de las Salas Disciplinarias se encargó en este artículo o durante su ejercicio, en este último caso, aunque hayan hecho depósito del cargo.</p>

<p>PARAGRAFO 1. Esta competencia se ejercerá para las faltas cometidas con anterioridad a la adopción de dicha ley o durante su ejercicio, en estos casos aunque hayan dejado de ejercer el cargo.</p> <p>Notas de Vigencia</p>	<p>Parágrafo 1. Según las competencias plenas, las Salas Disciplinarias conocerán de la consulta de la suspensión provisional y de los recursos de apelación y recursos de reposición 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 de competencia a cargo del funcionario desplazado tenga la competencia de procurador delegado y de los demás que le sean señalados.</p> <p>Parágrafo 2. Los integrantes de una de las salas disciplinarias de juzgamiento serán elegidos privilegiado el mérito, dentro del período fijo de dos años, prorrogable por dos años más, período institucional que comenzará y terminará con el del Procurador General de la Nación.</p> <p>Vencido el período del Procurador General de la Nación, los miembros de esta sala podrán permanecer en el cargo hasta tanto se elijan los nuevos integrantes en propiedad.</p> <p>Artículo 16. Modifícase el artículo 102 de la Ley 1952 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 102. Competencia disciplinaria del Procurador General de la Nación. El Procurador General de la Nación conocerá de la segunda instancia de las decisiones de la Sala Disciplinaria de juzgamiento, igualmente, de la doble conformidad de las decisiones sancionatorias de las entidades.</p> <p>La doble conformidad de las decisiones sancionatorias del Procurador General de la Nación será resultado por una sala compuesta por tres (3) personas que cumplan los mismos requisitos del artículo 232 de la Constitución Política, sortados de una lista de doce (12) nombres que debe elaborar el Procurador General de la Nación en los primeros tres (3) meses de su posesión. En el evento en que, por cualquier causa, esta lista se reduzca, el Procurador General de la Nación deberá recomponerla.</p> <p>El Procurador General de la Nación, por razones de orden público, imparcialidad e independencia de la acción disciplinaria, así como para asegurar las garantías procesales y la seguridad e integridad de los sujetos procesales, podrá asignar directamente el conocimiento de un asunto contra un disciplinable a quien está conociendo de un proceso. En ningún caso, tal desplazamiento podrá surtir en relación con la sala de juzgamiento a la que el sujeto disciplinado está en el artículo 15 de esta ley.</p>
<p>ARTICULO 102. COMPETENCIA DISCIPLINARIA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION. El Procurador General de la Nación conocerá de la segunda instancia de las decisiones de la Sala Disciplinaria de juzgamiento, igualmente, de la doble conformidad de las decisiones sancionatorias de las entidades.</p> <p>Notas de Vigencia</p>	<p>Artículo 16. Modifícase el artículo 102 de la Ley 1952 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 102. Competencia disciplinaria del Procurador General de la Nación. El Procurador General de la Nación conocerá de la segunda instancia de las decisiones de la Sala Disciplinaria de juzgamiento, igualmente, de la doble conformidad de las decisiones sancionatorias de las entidades.</p> <p>La doble conformidad de las decisiones sancionatorias del Procurador General de la Nación será resultado por una sala compuesta por tres (3) personas que cumplan los mismos requisitos del artículo 232 de la Constitución Política, sortados de una lista de doce (12) nombres que debe elaborar el Procurador General de la Nación en los primeros tres (3) meses de su posesión. En el evento en que, por cualquier causa, esta lista se reduzca, el Procurador General de la Nación deberá recomponerla.</p> <p>El Procurador General de la Nación, por razones de orden público, imparcialidad e independencia de la acción disciplinaria, así como para asegurar las garantías procesales y la seguridad e integridad de los sujetos procesales, podrá asignar directamente el conocimiento de un asunto contra un disciplinable a quien está conociendo de un proceso. En ningún caso, tal desplazamiento podrá surtir en relación con la sala de juzgamiento a la que el sujeto disciplinado está en el artículo 15 de esta ley.</p>
<p>ARTICULO 121. NOTIFICACION PERSONAL. Se notificará personalmente los autos de apertura de investigación disciplinaria, el de vinculación, el de citación a audiencia y de formulación de cargos y el de segunda instancia.</p> <p>ARTICULO 124. NOTIFICACION POR FUNCIONARIO COMISIONADO. En los casos en que la notificación de la citación a audiencia y formulación de cargos deba realizarse en sede diferente a la del competente, esta podrá comisionarse para tal efecto a otro funcionario de la Procuraduría o jefe de la entidad a la que está vinculado el investigado o, en su defecto, el personero distrital o municipal del lugar donde se encuentre el investigado o su apoderado, según el caso. Si no se pudiere realizar la notificación personal, se fijará edicto en lugar visible de la secretaría del despacho.</p>	<p>Artículo 17. Modifícase el artículo 121 de la Ley 1952 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 121. Notificación personal. Se notificará personalmente los autos de apertura de investigación disciplinaria, el de vinculación, el plego de cargos y su variación, los fallos de instancia, el plego de cargos y su variación, el de citación a audiencia y de formulación de cargos y el de segunda instancia.</p> <p>Artículo 18. Modifícase el artículo 124 de la Ley 1952 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 124. Notificación por funcionario comisionado. En los casos en que la notificación de la citación a audiencia y formulación de cargos deba realizarse en sede diferente a la del competente, esta podrá comisionarse para tal efecto a otro funcionario de la Procuraduría o jefe de la entidad a la que está vinculado el investigado o, en su defecto, el personero distrital o municipal del lugar donde se encuentre el disciplinable o su apoderado, según el caso. Si no se pudiere realizar la notificación personal, se fijará edicto en lugar visible de la secretaría del despacho comisionado, por el término de cinco (5) días. Cometerlo a otro</p>

<p>comisionado, por el término de cinco (5) días hábiles. Cumplido lo anterior, el comisionado devolvirá inmediatamente al competente la actuación, con las constancias correspondientes.</p> <p>La actuación permanecerá en la Secretaría del funcionario que profirió la decisión.</p> <p>ARTICULO 127. NOTIFICACION POR EDCITO. Los autos que deciden la apertura de investigación, la vinculación y el fallo de segunda instancia que no pueden notificarse personalmente, se notificarán por edicto. Para tal efecto, una vez producida la decisión, se citará inmediatamente al disciplinado, por un medio eficaz, a la entidad donde trabaje o a la última dirección registrada en su hoja de vida o a la que aparezca en el proceso disciplinario, con el fin de notificarle el contenido de aquella y, si es sancionatoria, hacerle conocer los recursos que podrá interponer. De dejarse constancia en el expediente sobre el envío de la citación.</p> <p>Anticipación Vigencia</p> <p>Si vencido el término de cinco (5) días a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo, no comparece el citado, en la Secretaría se fijará edicto por el término de tres (3) días para notificar la providencia.</p> <p>Cuando el procesado ha estado asistido por apoderado, con el se surtir la notificación.</p> <p>Anticipación Vigencia</p>	<p>comisionado devolvirá inmediatamente al competente la actuación, con las constancias correspondientes. La actuación permanecerá en la secretaría del funcionario que profirió la decisión.</p> <p>Artículo 19. Modifícase el artículo 127 de la Ley 1952 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 127. Notificación por edicto. Los autos que disponen la apertura de investigación, la vinculación, el plego de cargos y su variación, y los fallos que no puedan notificarse personalmente, se notificarán por edicto. Para tal efecto, una vez producida la decisión, se citará inmediatamente al disciplinado, por un medio eficaz, a la entidad donde trabaje o a la última dirección registrada en su hoja de vida o a la que aparezca en el proceso disciplinario, con el fin de notificarle el contenido de aquella y, si es sancionatoria, hacerle conocer los recursos que puede interponer. De dejarse constancia en el expediente sobre el envío de la citación.</p> <p>Si transcurrido el término de cinco (5) días a partir del día siguiente a la entrega de la comunicación en la última dirección registrada no comparece el disciplinable, en la secretaría se fijará edicto por el término de tres (3) días para notificar la providencia.</p> <p>Cuando el investigado ha estado asistido por defensor, con el se surtir la notificación.</p>
<p>ARTICULO 129. COMUNICACIONES. Las decisiones de sustanciación que no tengan una forma especial de notificación prevista en este código se comunicarán a los sujetos procesales por el medio más eficaz, de lo cual el Secretario dejará constancia en el expediente.</p> <p>«Ver Jurisprudencia Vigencia» Al quejoso se le comunicará la decisión de archivo y del inicio de la audiencia. Se entenderá cumplida la comunicación cuando hayan transcurrido cinco (5) días a partir del día siguiente de la fecha de su entrega a la oficina de correo, sin perjuicio de que se haga por otro medio más eficaz, de lo cual se dejará constancia.</p> <p>Anticipación Vigencia</p>	<p>Artículo 20. Modifícase el artículo 129 de la Ley 1952 de 2010 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 129. Comunicaciones. Las decisiones de sustanciación que no tengan una forma especial de notificación prevista en este código se comunicarán a los sujetos procesales por el medio más eficaz, de lo cual el secretario dejará constancia en el expediente.</p> <p>El quejoso se le comunicará la decisión de archivo y el fallo del archivo. Se entenderá cumplida cuando hayan transcurrido cinco (5) días a partir del día siguiente de la fecha de su entrega a la oficina de correo, sin perjuicio de que se haga por otro medio más eficaz, de lo cual se dejará constancia.</p>
<p>ARTICULO 131. OPORTUNIDAD PARA INTERPONER LOS RECURSOS. En la etapa de investigación los recursos de reposición y apelación se podrán interponer desde la</p>	<p>Artículo 21. Modifícase el artículo 131 de la Ley 1952 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 131. Oportunidad para interponer los recursos. Los recursos de reposición y apelación se podrán interponer desde</p>

<p>cha de expedición de la respectiva decisión hasta el vencimiento de los cinco (5) días siguientes a la notificación respectiva.</p> <p>Si la notificación de la decisión se hace en la etapa de juicio, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la respectiva audiencia o diligencia. Si la misma se realiza en diferentes sesiones, se interpondrán en la sesión donde se produzca la decisión a impugnar.</p> <p>Antiprecedencia Vigencia</p>	<p>La fecha de expedición de la decisión hasta el vencimiento de los cinco (5) días siguientes a la notificación respectiva.</p> <p>Si la notificación de la decisión se hace en estrados, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la audiencia o diligencia. Si la misma se realiza en diferentes sesiones, se interpondrán en la sesión en la que se profiere la decisión a impugnar.</p>
<p>ARTÍCULO 132. SUSTENTACIÓN DE LOS RECURSOS. En la etapa de investigación, quien interponga recursos deberá expresar por escrito las razones que los sustentan ante el funcionario que profirió la correspondiente decisión. En caso contrario, se declarará desierto. La sustentación del recurso deberá efectuarse dentro del mismo término que se tiene para impugnar.</p> <p>En la etapa de juicio la sustentación de los recursos se hará verbalmente en audiencia o diligencia, o en la respectiva sesión, según el caso.</p>	<p>Artículo 22. Modifícase el artículo 132 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 132. Sustentación de los recursos. Quien interponga un recurso expresará las razones en que lo sustenta, ante el funcionario que profirió la decisión y en el plazo establecido en el artículo anterior. Si la sustentación no se presenta en tiempo o no se realiza en debida forma, el recurso se declarará desierto.</p>
<p>ARTÍCULO 133. RECURSO DE REPOSICIÓN. El recurso de reposición procederá únicamente contra la decisión que niega la nulidad, la negación de la solicitud de copias o pruebas en la etapa de investigación, la no procedencia de la objeción del dictamen pericial, la decisión que niega la acumulación y contra el fallo de única instancia proferido por la Jurisdicción disciplinaria o quien haga sus veces.</p> <p>Antiprecedencia Vigencia</p>	<p>Artículo 23. Modifícase el artículo 133 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 133. Recurso de reposición. El recurso de reposición procederá únicamente contra las siguientes decisiones: la que decide sobre la solicitud de nulidad, la que niega la solicitud de copias, la que niega las pruebas en la etapa de investigación, la que declara la no procedencia de la objeción al dictamen pericial, la que niega la acumulación y la decisión que frustra el procedimiento para el litigio reenvueto y el quejoso letrado.</p>
<p>ARTÍCULO 141. PROCEDENCIA DE LA REVOCATORIA DIRECTA. Los fallos sancionatorios y auto de archivo podrán ser revocados de oficio o a petición del interesado.</p> <p>El quejoso podrá solicitar la revocatoria del auto de archivo, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra este los recursos ordinarios previstos en este Código.</p> <p>El plazo para solicitar la revocatoria directa para las decisiones de archivo por parte del quejoso será de tres (3) meses a partir de la fecha de su comunicación.</p> <p>Una vez se allegue la petición de revocatoria se comunicará al disciplinado para que dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación se pronuncie sobre la solicitud.</p>	<p>Artículo 24. Modifícase el artículo 141 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 141. Procedencia de la revocatoria directa. Los fallos sancionatorios podrán ser revocados de oficio o a petición del interesado.</p> <p>El Procurador General de la Nación, o de oficio o a petición del quejoso, de las víctimas o perjudicados, podrá revocar el fallo absolutorio o el archivo de la actuación expedido por cualquier funcionario de la Procuraduría o autoridad disciplinaria, cuando se trate de fallos que constituyan infracciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>En estos casos, el quejoso, las víctimas o perjudicados podrán solicitar la revocatoria directa dentro de los cuatro (4) meses siguientes al conocimiento de la respectiva decisión.</p> <p>Una vez se allegue la petición de revocatoria, se le informará al disciplinado para que se pronuncie, dentro de los diez (10) días siguientes a la entrega de la comunicación en la última dirección registrada.</p>

<p>PARÁGRAFO 1a. Cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen infracciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, procede la revocatoria del fallo absolutorio por parte del Procurador General de la Nación, así como el archivo de la actuación, de oficio o a petición del quejoso, de las víctimas o perjudicados.</p> <p>PARÁGRAFO 2a. Cuando la revocatoria sea a solicitud del interesado, esta se deberá resolver en un término máximo de seis meses contados a partir de la radicación de la petición.</p>	<p>La solicitud de revocatoria deberá resolverse en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de que se asuma su conocimiento.</p>
<p>ARTÍCULO 161. REQUISITOS DE LA CONFESIÓN. La confesión deberá reunir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se hará ante la autoridad disciplinaria competente para fallar el proceso, para instruirlo o ante el comisionado o designado. 2. La persona que confiesa deberá estar asistida por defensor. 3. La persona debe ser informada sobre el derecho a no declarar contra sí misma y de las garantías consagradas por el artículo 33 de la Constitución Política. 4. La confesión debe hacerse en forma consciente y libre. 	<p>Artículo 25. Modifícase el artículo 161 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 161. Requisitos de la confesión o aceptación de cargos. La confesión o la aceptación de cargos deberán reunir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se hará ante la autoridad disciplinaria competente para instruir, juzgar o ante el comisionado o designado. 2. La persona deberá estar asistida por defensor. 3. La persona será informada sobre el derecho a no declarar contra sí misma, y de las garantías consagradas en el artículo 33 de la Constitución Política y de los beneficios y de las rebajas de las sanciones contempladas en este código. 4. Debe hacerse en forma consciente, libre e informada. <p>Parágrafo. En la etapa de investigación o juzgamiento, el disciplinable podrá confesar o aceptar su responsabilidad respecto de los hechos disciplinariamente relevantes denunciados en la apertura de la investigación o en los cargos formulados en el pliego.</p>
<p>ARTÍCULO 162. BENEFICIOS DE LA CONFESIÓN. Si en el momento de instaurar la audiencia el disciplinado acepta la responsabilidad que se le imputa en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos, la autoridad disciplinaria inmediatamente la evaluará y de ser procedente suspenderá la audiencia por el término de diez (10) días para permitir el fallo sancionatorio.</p> <p>En el momento de dictar la sanción, la autoridad disciplinaria deberá disminuir la sanción de inhabilidad, suspensión o multa hasta en una tercera parte de la sanción a imponer.</p>	<p>Artículo 26. Modifícase el artículo 162 de la Ley 1952 de 2019 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 162. Oportunidad y beneficios de la confesión y de la aceptación de cargos. La confesión y la aceptación de cargos procederán en la etapa de investigación, desde la apertura de esta hasta antes de la ejecutoria del auto de cierre. Al momento de la confesión o de la aceptación de cargos se deberá la respectiva constancia. Corresponderá a la autoridad disciplinaria evaluar la manifestación y, en el término improrrogable de diez (10) días, elaborará un acta que contenga los términos de la confesión o de la aceptación de cargos, los hechos, su encuadramiento fático, su calificación y la forma de culpabilidad. Dicho documento equivaldrá al pliego de cargos, el cual será remitido al funcionario de juzgamiento para que, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a su recibo, profiera el respectivo fallo.</p> <p>Si la aceptación de cargos o la confesión se producen en la fase de juzgamiento, se dejará la respectiva constancia y, se profiere la decisión dentro de los quince (15) días siguientes. La aceptación de cargos o la confesión en esta etapa procede hasta antes de la ejecutoria del auto que concede el traslado para allegar de constancias.</p>

<p>El anterior beneficio no se aplicará cuando se trate de las faltas gravísimas contenidas en el artículo 52 de este Código.</p> <p>Cuando la confesión se presente durante la etapa de investigación, la autoridad disciplinaria la valorará y de encontrarse procedente la evaluará y citará a audiencia y formulará cargos.</p>	<p>Si la confesión o aceptación de cargos se produce en la etapa de investigación, las sanciones de inhabilidad, suspensión o multa se disminuirán hasta la mitad. Si se produce en la etapa de juzgamiento, se reducirán en una tercera parte.</p> <p>El anterior beneficio no se aplicará cuando se trate de las faltas gravísimas contenidas en el artículo 52 de este código.</p> <p>En el evento en que la confesión o aceptación de cargos sea parcial, se procederá a la ruptura de la unidad procesal en los términos de esta ley.</p> <p>Parágrafo. No habrá lugar a la rebaja, salvo la violación de derechos y garantías fundamentales.</p>
<p>ARTÍCULO 200. ATRIBUCIONES DE POLICÍA JUDICIAL. De conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 277 de la Constitución Política, para el cumplimiento de esas funciones, la Procuraduría General de la Nación tiene atribuciones de policía judicial. En desarrollo de esta facultad, el Procurador General y el Director Nacional de Investigaciones Especiales podrán profiere las decisiones correspondientes.</p> <p>El Procurador General de la Nación podrá delegar en cualquier funcionario de la Procuraduría, en casos especiales, el ejercicio de atribuciones de policía judicial, así como la facultad de interponer las acciones que considere necesarias. Quien hubiere sido delegado podrá profiere las decisiones que se requieran para el aseguramiento y la práctica de pruebas dentro del proceso disciplinario.</p> <p>De conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, para efecto del ejercicio de las funciones de Policía Judicial establecidas en el inciso final del artículo 277, el Procurador General de la Nación tendrá atribuciones jurisdiccionales, en desarrollo de las cuales podrá dictar las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas en el trámite procesal.</p> <p>En el proceso que se adelanta por las faltas disciplinarias catalogadas como gravísimas, cometidas por los servidores públicos determinados en el artículo 174 de la Constitución Política de Colombia, el Procurador General de la Nación por sí, o por medio de comisionado, tendrá a su cargo las funciones de Policía Judicial.</p> <p>Antiprecedencia Vigencia</p>	<p>Artículo 27. Modifícase el artículo 200 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 200. Atribuciones de policía judicial. En desarrollo de las atribuciones de policía judicial, en los términos del artículo 277 de la Constitución Política, solo el Procurador General de la Nación podrá de oficio o a solicitud de la autoridad disciplinaria, decididamente motivada, autorizar la realización de los siguientes actos complejos de investigación: interceptación de comunicaciones, inspecciones corporales, registros y allanamientos, vigilancia y seguimiento de personas, vigilancia de cosas, entregas vigiladas, retención de correspondencia y recuperación de información producto de la transmisión de datos a través de redes de comunicaciones.</p> <p>En el proceso que se adelanta por faltas disciplinarias catalogadas como gravísimas, cometidas por los servidores públicos determinados en el artículo 174 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación por sí, o por medio de delegado, tendrá a su cargo las funciones de policía judicial.</p>
<p>ARTÍCULO 206. REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE NULIDAD. La solicitud de nulidad podrá formularse hasta antes de dar traslado para allegar de conclusiones previas al fallo de primera instancia, y deberá indicar en forma concreta la causal o causales respectivas y expresar los fundamentos de hecho y de derecho que la sustentan.</p>	<p>Artículo 28. Modifícase el artículo 206 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 206. Requisitos de solicitud de nulidad. La solicitud de nulidad podrá formularse hasta antes de dar traslado para allegar de conclusiones y deberá indicar en forma concreta la causal o causales respectivas, así como expresar los fundamentos de hecho y de derecho que la sustentan.</p>

<p>ARTÍCULO 207. TÉRMINO PARA RESOLVER. El funcionario competente resolverá la solicitud de nulidad, en los cinco (5) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando se presente en la etapa de juzgamiento se resolverá en la audiencia.</p> <p>Contra la decisión que se pronuncia sobre la solicitud de nulidad procede el recurso de reposición.</p>	<p>Artículo 29. Modifícase el artículo 207 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 207. Término para resolver. El funcionario competente resolverá la solicitud de nulidad dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su recibo. Si la misma se presenta en el marco de una audiencia, se resolverá en ella. Contra la decisión que se pronuncia sobre la solicitud de nulidad procede el recurso de reposición.</p>
<p>ARTÍCULO 208. PROCEDENCIA, OBJETO Y TRÁMITE DE LA INDAGACIÓN PREVIA. En caso de duda sobre la identificación o individualización del posible autor de una falta disciplinaria, se adelantará indagación previa.</p> <p>La indagación previa tendrá una duración de tres (3) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de investigación. Cuando se trate de investigaciones por violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de indagación previa podrá extenderse a otros tres (3) meses.</p> <p>Antiprecedencia Vigencia</p> <p>Para el adelantamiento de la indagación, el funcionario competente hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos.</p> <p>Cuando se allegue a la actuación el medio probatorio que permita identificar o individualizar al presunto autor, se ordenará su archivo. Esta decisión no habrá tránsito a cosa juzgada material.</p> <p>PARÁGRAFO. Si en desarrollo de la indagación previa no se logra identificar o individualizar al posible autor o se determine que no procede la investigación disciplinaria, se ordenará su archivo. Esta decisión no habrá tránsito a cosa juzgada material.</p> <p>Notas de Vigencia</p>	<p>Artículo 30. Modifícase el artículo 208 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 208. Procedencia, objetivo y trámite de la indagación previa. En caso de duda sobre la identificación o individualización del posible autor de una falta disciplinaria, se adelantará indagación previa.</p> <p>La indagación previa tendrá una duración de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de investigación. Cuando se trate de investigaciones por violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de indagación previa podrá extenderse a otros tres (3) meses.</p> <p>Para el adelantamiento de la indagación, el funcionario competente hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos. Cuando a la actuación se allegue medio probatorio que permita identificar al presunto autor, inmediatamente se deberá emitir la decisión de apertura de investigación.</p> <p>Parágrafo. Si en desarrollo de la indagación previa no se logra identificar o individualizar al posible autor o se determine que no procede la investigación disciplinaria, se ordenará su archivo. Esta decisión no habrá tránsito a cosa juzgada material.</p>
<p>ARTÍCULO 210. QUEJAS TEMERARIAS. Las denuncias y quejas falsas o temerarias, una vez ejecutoriada la decisión que así lo reconozca, originarán responsabilidad patrimonial en contra del denunciante o quejoso exigible ante las autoridades judiciales competentes.</p> <p>Advertida la temeridad de la queja en cualquier etapa del proceso, la autoridad disciplinaria podrá imponer una multa hasta de 150 salarios mínimos legales diarios vigentes. En tales casos se citará a audiencia y se formularán cargos al</p>	<p>Artículo 31. Modifícase el artículo 210 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 210. Quejas falsas o temerarias. Las quejas falsas o temerarias, una vez ejecutoriada la decisión que así lo reconozca, originarán responsabilidad patrimonial en contra del denunciante o quejoso exigible ante las autoridades judiciales competentes.</p> <p>Advertida la temeridad de la queja en cualquier etapa del proceso, la autoridad disciplinaria podrá imponer una multa hasta de 150 salarios mínimos legales diarios vigentes. En tales casos, se citará al quejoso por parte de la autoridad disciplinaria para escuchar sus explicaciones, aporte pruebas y ejerza su derecho</p>

<p>quejoso, quien deberá concurrir dentro de los cinco días siguientes a la notificación, la cual se llevará a cabo conforme al artículo 123.</p> <p>Instalada la audiencia el quejoso podrá aportar y solicitar pruebas, las cuales se practicarán en un término no superior a cinco días. Recaudadas las pruebas, se dará traslado por el término de tres días para que presente sus alegatos. La decisión se adoptará dentro de los tres días siguientes contra la cual procederá únicamente el recurso de apelación que debe ser interpuesto una vez se haya profirió.</p> <p>Notas de Vigencia</p>	<p>de contradicción. De no concurrir, se le designará un defensor de oficio que puede ser un defensor público o un estudiante de consultorio jurídico de universidad legalmente reconocida, con quien se surtirá la actuación. Escuchado el quejoso o su defensor, el funcionario resolverá en el término de cinco (5) días. Contra la decisión procede el recurso de reposición.</p>
<p>ARTÍCULO 213. TÉRMINO DE LA INVESTIGACIÓN. La investigación tendrá una duración de seis (6) meses, contados a partir de la decisión de apertura. Este término podrá aumentarse hasta en otro tanto, cuando en la misma actuación se investigen varias faltas o a dos o más involucrados y culminará con el archivo definitivo o auto de citación a audiencia y formulación de cargos.</p> <p>Cuando se trate de investigaciones por infracción a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de investigación no podrá exceder de dieciocho (18) meses.</p> <p>Con todo, si hicieron falta pruebas que puedan modificar la situación, los términos previstos en los incisos anteriores se prorrogarán hasta por tres (3) meses más. Vencido el cual si no ha surgido prueba que permita formular cargos se archivará definitivamente la actuación.</p> <p>Notas de Vigencia</p>	<p>Artículo 32. Modifícase el artículo 213 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 213. Término de la investigación. La investigación tendrá una duración de seis (6) meses, contados a partir de la decisión de apertura. Este término podrá prorrogarse hasta en otro tanto, cuando en la misma actuación se investigen varias faltas o a dos (2) o más servidores o particulares en ejercicio de función pública y culminará con el archivo definitivo o la notificación de la formulación del pliego de cargos.</p> <p>Cuando se trate de investigaciones por infracción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de investigación no podrá exceder de dieciocho (18) meses.</p> <p>Con todo, si hicieron falta pruebas que puedan modificar la situación jurídica del disciplinado, los términos previstos en los incisos anteriores se prorrogarán hasta por tres (3) meses más. Vencido el cual, si no ha surgido prueba que permita formular cargos se archivará definitivamente la actuación.</p>
<p>ARTÍCULO 215. CONTENIDO DE LA INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA. La decisión que ordena abrir investigación disciplinaria deberá contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La identificación del posible autor o autores. 2. Fundamentación sucinta sobre la existencia del hecho o la omisión que se investiga. 3. La relación de pruebas cuya práctica se ordena. 4. La orden de incorporar a la actuación los antecedentes disciplinarios del disciplinado, una certificación de la entidad a la cual el servidor público está o hubiere estado vinculado, una constancia sobre el sueldo devengado para la época de la realización de la conducta y su última dirección conocida. 	<p>Artículo 33. Modifícase el artículo 215 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 215. Contenido de la investigación disciplinaria. La decisión que ordena abrir investigación disciplinaria deberá contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La identidad del posible autor o autores. 2. Relación clara y sucinta de los hechos disciplinariamente relevantes en lenguaje comprensible. 3. La relación de pruebas cuya práctica se ordena. 4. La orden de incorporar a la actuación los antecedentes disciplinarios del disciplinado, una certificación sobre la relación con la entidad a la cual el servidor público está o hubiere estado vinculado, una constancia sobre el sueldo devengado para la época de la realización de la conducta y su última dirección conocida.

<p>5. La orden de informar y de comunicar esta decisión.</p> <p>Notas de Vigencia</p>	<p>5. La información sobre los beneficios de la confesión o aceptación de cargos.</p> <p>6. La orden de informar y de comunicar esta decisión en los términos del artículo siguiente:</p>
<p>ARTÍCULO 221. DECISIÓN DE EVALUACIÓN. Una vez surtida la etapa prevista en el artículo anterior, el funcionario de conocimiento, mediante decisión motivada, evaluará el mérito de las pruebas recaudadas y formulará pliego de cargos y citará a audiencia al disciplinado o terminará la actuación y ordenará el archivo, según corresponda.</p> <p>Notas de Vigencia</p>	<p>Artículo 34. Modifícase el artículo 221 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 221. Decisión de evaluación. Una vez surtida la etapa prevista en el artículo anterior, el funcionario de conocimiento, mediante decisión motivada, evaluará el mérito de las pruebas recaudadas y formulará pliego de cargos al disciplinado o terminará la actuación y ordenará el archivo, según corresponda.</p>
<p>ARTÍCULO 225. TRÁMITE PREVIO A LA AUDIENCIA. El auto de citación a audiencia y formulación de cargos se notificará personalmente al procesado o a su apoderado (o) letrado. Para el efecto inmediatamente se librará comunicación y se surtirá con el primero que se presente.</p> <p>Antiprecedencia Vigencia</p> <p>Si vencido el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo de la comunicación, no se ha presentado el procesado o su defensor, el o la bavea, se procederá a designar defensor de oficio con quien se surtirá la notificación personal.</p> <p>Antiprecedencia Vigencia</p> <p>La audiencia se celebrará, no antes de cinco (5) ni después de quince (15) días, contados a partir de la notificación del auto de citación a audiencia y formulación de cargos, para lo cual, una vez surtida, se remitirá comunicación a los sujetos procesales informándoles de la hora, fecha y lugar de instalación de la audiencia.</p> <p>Antiprecedencia Vigencia Notas de Vigencia</p>	<p>Artículo 35. Modifícase el artículo 225 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 225. Notificación del pliego de cargos y oportunidad de variación. El pliego de cargos se notificará personalmente al procesado o a su defensor si lo hubiere. Para el efecto, inmediatamente se librará comunicación y se surtirá con el primero que se presente.</p> <p>Si vencido el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la entrega de la comunicación en la última dirección registrada, no se ha presentado el procesado o el defensor, si lo hubiere, se procederá a designar defensor de oficio con quien se surtirá la notificación personal.</p> <p>Las restantes notificaciones se surtirán por estado.</p> <p>Cumplidas las notificaciones, dentro del término improrrogable de tres (3) días, remitirá el expediente al funcionario de juzgamiento correspondiente.</p>
<p>ARTÍCULO 226. REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE NULIDAD. La solicitud de nulidad podrá formularse hasta antes de dar traslado para allegar de conclusiones previas al fallo de primera instancia, y deberá indicar en forma concreta la causal o causales respectivas y expresar los fundamentos de hecho y de derecho que la sustentan.</p>	<p>Adiciónese al capítulo V de la Ley 1952 de 2019 los artículos 36 al 43 de esta ley, los cuales se insertarán después del artículo 225. El capítulo V comenzará en el artículo 225 A.</p> <p>Artículo 36. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 225 A. Fijación del juzgamiento a seguir. Recibido el expediente por el funcionario a quien corresponde el juzgamiento, por auto de sustanciación motivado, decidirá, de confor-</p>

	<p>realidad con los requisitos establecidos en este artículo, si el juzgador se adelanta por el juicio ordinario o por el verbal. Con esta decisión no procede recurso alguno.</p> <p>El juicio verbal se adelantará cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta.</p> <p>También se seguirá este juicio por las faltas leves, así como por las gravísimas contempladas en los artículos 54, numerales 4 y 5, 55, numerales 1, 2, 3, 5, 6, 7 y 10, 56, numerales 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 58, 60, 61 y 62, numeral 6.</p> <p>Parágrafo. En cualquiera de los eventos anteriores, el funcionario adelantará el proceso verbal, salvo que, por la complejidad del asunto, el número de disciplinables, el número de cargos formulados en el pliego, o la carencia de recursos humanos, físicos o dotacionales de la dependencia que debe cumplir la función de juzgador, dificulte el logro de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal en el desarrollo de la actuación disciplinaria. En estos casos, el funcionario deberá motivar su decisión.</p>
	<p align="center">Juicio ordinario</p> <p>Artículo 37. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 225 B. Solicitud de pruebas y descargos. En el auto en el que el funcionario de conocimiento decide aplicar el procedimiento ordinario, también dispondrá que, por el término de quince (15) días, el expediente quede a disposición de los sujetos procesales en la secretaría. En este pliego, podrán presentarse descargos, así como aportar y solicitar pruebas. Contra esta decisión no procede recurso alguno. La renuncia del investigado o su defensor a presentar descargos no interrumpe el trámite de la actuación.</p> <p>Artículo 38. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 225 C. Término probatorio. Vencido el término para presentar descargos, así como para aportar y solicitar pruebas, el funcionario competente resolverá sobre las nulidades propuestas y ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad.</p> <p>Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término no mayor de noventa (90) días.</p> <p>Las pruebas decretadas oportunamente y que no se hubieren practicado o aportado durante el período probatorio, se podrán exhibir (en reservar, según el artículo 168 del COU) en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando hubieren sido solicitadas por el disciplinable o su defensor, en que los mismos hubieren responsable alguna en su defensa y fuere posible su obtención. 2. Cuando a juicio del funcionario de conocimiento, constituyen elemento probatorio fundamental para la determinación o la ausencia de responsabilidad del investigado o el esclarecimiento de los hechos.

	<p>Artículo 39. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 225 D. Variación de los cargos. Si el funcionario de conocimiento advierte la necesidad de variar los cargos, por error en la calificación o prueba sobrevenida, se aplicarán las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Si vencido el término para presentar descargos, el funcionario de conocimiento advierte un error en la calificación, por auto de sustanciación motivada, él mismo o el expediente al instructor para que proceda a formular una nueva calificación, en un plazo máximo de quince (15) días. Contra esta decisión no procede recurso alguno y no se entenderá como un juicio previo de responsabilidad. 2. Si el instructor varía la calificación, notificará la decisión en la forma indicada para el pliego de cargos. Surtida la notificación, remitirá el expediente al funcionario de juzgamiento quien, por auto de sustanciación, ordenará la aplicación al artículo 227 para que se continúe con el desarrollo de la etapa de juicio. 3. Si el instructor no varía el pliego de cargos, así se lo hará saber al funcionario de juzgamiento por auto de sustanciación motivada en el que ordenará devolver el expediente. El funcionario de juzgamiento podrá declarar la nulidad del pliego de cargos, de conformidad con lo señalado en esta ley. 4. Si como consecuencia de prueba sobrevenida, una vez agotada la etapa probatoria, surge la necesidad de la variación del pliego de cargos, el funcionario de juzgamiento procederá a realizarla, en que ello implique que un juicio previo de responsabilidad. 5. La variación se notificará en la misma forma del pliego de cargos y se otorgará un término de diez (10) días para presentar descargos, solicitar y aportar pruebas. El período probatorio, en este evento, no podrá exceder el máximo de diez (2) meses. <p>Artículo 40. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 225 E. Traslado para alegatos de conclusión. Si no hubiere pruebas que practicar o habiéndose practicado las decretadas, el funcionario de conocimiento mediante auto de sustanciación ordenará el traslado con un día (1) día, para que los sujetos procesales presenten alegatos de conclusión.</p> <p>Artículo 41. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 225 F. Término para fallar y contenido del fallo. El funcionario de conocimiento proferirá el fallo dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al vencimiento del término de traslado para presentar alegatos de conclusión.</p> <p>El fallo debe constar por escrito y contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La identidad del disciplinable. 2. Un resumen de los hechos.
--	--

	<ol style="list-style-type: none"> 3. El análisis de las pruebas en que se basa. 4. El análisis y la valoración jurídica de los cargos, de los descargos y de las alegaciones que hubieren sido presentadas. 5. La fundamentación de la calificación de la falta. 6. El análisis de la licitud del comportamiento. 7. El análisis de culpabilidad. 8. La fundamentación de la calificación de la falta. 9. Las razones de la sanción o de la abstención y 10. La exposición fundamentada de los criterios tenidos en cuenta para la graduación de la sanción y la decisión en la parte resolutoria. <p>Artículo 42. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 225 G. Notificación y apelación del fallo. La decisión será notificada personalmente en los términos de esta ley. Si no fuere posible hacerlo en los plazos correspondientes, se hará por escrito. Contra el fallo de primera instancia procede el recurso de apelación. Este deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación ante la secretaría del despacho.</p> <p align="center">JUICIO VERBAL</p> <p>Artículo 43. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 225 H. Citación a audiencia de pruebas y descargos. En el auto en el que el funcionario de conocimiento decide adelantar el juicio verbal, de conformidad con las reglas establecidas en esta ley, fijará la fecha y la hora para la celebración de la audiencia de descargos y pruebas, la cual se realizará en un término no menor a los diez (10) días ni mayor a los veinte (20) días de la fecha del auto de citación. Contra esta decisión no procede recurso alguno.</p> <p>ARTÍCULO 227. INSTALACIÓN DE LA AUDIENCIA. Al inicio de la audiencia el funcionario competente la instalará, haciendo una presentación sucinta de los hechos y los cargos formulados en el auto de citación, previa verificación de la comparecencia del disciplinado o de su defensor.</p> <p>Acto seguido y en el evento de que el disciplinado acuda a la audiencia acompañado de defensor, la autoridad disciplinaria le preguntará si acepta la responsabilidad imputada en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos. Si la acepta, se seguirá el trámite señalado en el artículo 162 de este código.</p> <p>Si el disciplinable comparece a la audiencia sin defensor, se le preguntará si es su voluntad acogerse al beneficio por confesión o aceptación de cargos. En caso de que responda afirmativamente, se suspenderá la audiencia por el término de cinco (5) días para la designación de un defensor de oficio que podrá ser</p>
--	--

	<p>Si el disciplinado comparece a la audiencia sin defensor, la autoridad disciplinaria le preguntará si es su deseo acogerse al beneficio por confesión.</p> <p>En caso de que el disciplinado responda afirmativamente, el funcionario competente suspenderá la audiencia por el término de cinco (5) días para la designación de un abogado de oficio o para que el disciplinado asista con un defensor de confianza.</p> <p>En caso de no proceder la confesión o aceptación en forma parcial, la autoridad disciplinaria le otorgará la palabra al disciplinado para que ejerza el derecho de rendir versión libre y presentar descargos, así como solicitar o aportar pruebas. Posteriormente se le concederá el uso de la palabra al defensor, si lo hubiere. De concurrir el delegado del Ministerio Público y las víctimas o perjudicados o su apoderado judicial, el funcionario, en ese orden, les concederá el uso de palabra para que puedan presentar solicitudes, invocar nulidades, solicitar o aportar pruebas.</p> <p>El funcionario competente resolverá las nulidades, una vez ejecutoriada esta decisión, se pronunciará sobre la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas solicitadas y decretará las que de oficio se consideren necesarias. Si se niega la práctica de pruebas solicitadas, dicha determinación se notificará en estrados y contra ella procede el recurso de apelación que deberá interponerse y sustentarse en el mismo acto.</p> <p>La práctica de pruebas se adelantará hasta por el término de veinte (20) días prorrogables por una sola vez hasta por el mismo lapso. En este último caso, la prórroga se dispondrá mediante decisión motivada. La misma consecuencia se aplicará por comisión cuando sea estrictamente necesario y procedente.</p> <p>Podrá ordenarse la práctica de pruebas por comisión, cuando sea estrictamente necesario y procedente.</p> <p>Notas de Vigencia</p> <p>ARTÍCULO 228. RENUNCIA. Si habiendo sido notificado el disciplinado o el defensor, alguno de ellos no asistiere a la audiencia, esta se continuará con el sujeto procesal que asista. Cuando el sujeto que no asista sea el abogado, la audiencia se adelantará con el disciplinado, a menos que medie justificación y este requiera expresamente la asistencia de su apoderado.</p>	<p>un defensor público o estudiante de consultorio jurídico de universidad legítimamente reconocida, o para que el disciplinable asista con uno de confianza.</p> <p>En el evento en que la confesión o aceptación de cargos sea parcial, se procederá a la lectura de la unidad procesal en los términos de este código.</p> <p>En caso de no darse la confesión o la aceptación de cargos, o si esta fuere parcial, la autoridad disciplinaria le otorgará la palabra al disciplinable para que ejerza el derecho a rendir versión libre y presentar descargos, así como solicitar o aportar pruebas. Posteriormente, se le concederá el uso de la palabra al defensor, si lo hubiere. De concurrir el delegado del Ministerio Público y las víctimas o perjudicados o su apoderado judicial, el funcionario, en ese orden, les concederá el uso de palabra para que puedan presentar solicitudes, invocar nulidades, solicitar o aportar pruebas.</p> <p>El funcionario competente resolverá las nulidades, una vez ejecutoriada esta decisión, se pronunciará sobre la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas solicitadas y decretará las que de oficio se consideren necesarias. Si se niega la práctica de pruebas solicitadas, dicha determinación se notificará en estrados y contra ella procede el recurso de apelación que debe interponerse y sustentarse en la misma sesión.</p> <p>La práctica de pruebas se adelantará hasta por el término de veinte (20) días prorrogables por una sola vez hasta por el mismo lapso. En este último caso, la prórroga se dispondrá mediante decisión motivada. La misma consecuencia se aplicará por comisión cuando sea estrictamente necesario y procedente.</p> <p>Parágrafo. No habrá lugar a la reintegración, salvo la violación de derechos y garantías fundamentales.</p> <p>Artículo 45. Modifícase el artículo 228 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 228. Renuncia. A la audiencia debe ser citado el disciplinado y su defensor. Si el defensor no asiste, esta se realizará con el disciplinado, salvo que medie la presencia de aquel.</p> <p>Si no se presentará ninguno de los dos en justificación, se designará inmediatamente un defensor de oficio que podrá ser un defensor público o un estudiante de consultorio jurídico de universidad legítimamente reconocida y, si en el auto, se ordenara la compra de copias para que se investigue la conducta del defensor.</p>
--	--	--

	<p>En el evento de que no se presente ninguno de ellos de forma justificada, a pesar de haber sido notificados, el funcionario competente continuará con el trámite de la audiencia.</p> <p>El disciplinado y su apoderado de confianza podrán presentarse en cualquier momento, asumiendo el proceso en el estado en que se encuentre el disciplinado, salvo que medie la presencia de aquel.</p> <p>La inasistencia de los sujetos procesales distintos al disciplinado o su defensor no suspende el trámite de la audiencia.</p> <p>Notas de Vigencia</p> <p>ARTÍCULO 229. VARIACIÓN DE LOS CARGOS. Si agotada la fase probatoria, el funcionario de conocimiento advierte la necesidad de variar los cargos, por error en la calificación o prueba sobrevenida, así se lo declarará motivadamente. La variación se notificará en estrados, ordenando la suspensión de la audiencia por el término de cinco (5) días hábiles. Reanudada la audiencia se procederá de nuevo con su instalación.</p> <p>Notas de Vigencia</p>	<p>La inasistencia de los sujetos procesales distintos al disciplinable o su defensor no suspende el trámite de la audiencia.</p> <p>Artículo 46. Modifícase el artículo 229 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 229. Variación de los cargos. Si el funcionario advierte la necesidad de variar los cargos por error en la calificación o prueba sobrevenida, se aplicarán las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Si después de escuchar los descargos, el funcionario de conocimiento advierte un error en la calificación, así lo hará saber en la audiencia, motivará su decisión y ordenará devolver el expediente al instructor para que proceda a formular una nueva calificación en un plazo máximo de quince (15) días. Contra esta decisión no procede recurso alguno y no se entenderá como un juicio previo de responsabilidad. Si el instructor varía la calificación, notificará la decisión en la forma indicada para el pliego de cargos. Surtida la notificación, remitirá el expediente al funcionario de juzgamiento quien, fijará la fecha y la hora para la realización de la audiencia de descargos y pruebas, la cual se realizará en un término no menor a los diez (10) días ni mayor a los veinte (20) días de la fecha del auto de citación. Si el instructor no varía el pliego de cargos, así se lo hará saber al funcionario de juzgamiento quien, citará a audiencia, en la que podrá declarar la nulidad del pliego de cargos, de conformidad con lo señalado en esta ley. Si agotada la etapa probatoria, la variación surge como consecuencia de prueba sobrevenida, el funcionario procederá a hacer la variación en audiencia, en que ello implique un juicio previo de responsabilidad. <p>La variación se notificará en estrados y suspenderá la continuación de la audiencia, la que se reanudarán en un término no menor a los cinco (5) días ni mayor a los diez (10) días. En esta audiencia, el disciplinable o su defensor podrán presentar descargos y notificar y aportar pruebas. Así mismo, el funcionario resolverá las nulidades. Ejecutoriada esta decisión, se pronunciará sobre la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas solicitadas y decretará las que de</p>
--	---	--

	<p>oficio considere necesarias, las que se practicarán en audiencia que se celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes. Podrá ordenarse la práctica de prueba por comisión cuando sea necesario y procedente en los términos de esta ley. El período probatorio, en este evento, no podrá exceder el máximo de un (1) mes.</p> <p>ARTÍCULO 230. TRASLADO PARA ALEGATOS PREVIOS AL FALLO. Si no hubiere pruebas que practicar o habiéndose practicado las decretadas, se suspenderá la audiencia por el término de diez (10) días para que los sujetos procesales preparen sus alegatos previos a la decisión. Reanudada esta, se concederá el uso de la palabra a los sujetos procesales para que procedan a presentar sus alegatos, en el siguiente orden, el Ministerio Público, la víctima cuando fuere el caso, el disciplinable y el defensor. Finalizadas las intervenciones, se citará para la emisión de la decisión dentro de los cinco (5) días siguientes.</p> <p>Notas de Vigencia</p> <p>ARTÍCULO 235. PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA. En segunda instancia únicamente se podrán decretar pruebas de oficio y con carácter excepcional. En dicho evento y luego de practicadas las pruebas se dará traslado por el término de tres (3) días al apelante. Para proferir el fallo, el término será de cuarenta (40) días.</p> <p>Notas de Vigencia</p> <p>ARTÍCULO 236. ALCANCE DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitarán y resolverán los procesos que, por infracción al régimen disciplinario contenido en el presente estatuto, se adelanten contra quienes ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional, excepto quienes tengan fuero especial.</p> <p>Artículo 47. Modifícase el artículo 230 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 230. Traslado para alegatos previos al fallo. Si no hubiere pruebas que practicar o habiéndose practicado las decretadas, se suspenderá la audiencia por el término de diez (10) días para que los sujetos procesales preparen sus alegatos previos a la decisión. Reanudada esta, se concederá el uso de la palabra a los sujetos procesales para que procedan a presentar sus alegatos, en el siguiente orden, el Ministerio Público, la víctima cuando fuere el caso, el disciplinable y el defensor. Finalizadas las intervenciones, se citará para dar a conocer el contenido de la decisión.</p> <p>Artículo 48. Modifícase el artículo 235 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 235. Pruebas en segunda instancia. En segunda instancia excepcionalmente se podrán decretar pruebas de oficio.</p> <p>El funcionario de conocimiento debe decretar aquellas pruebas que puedan modificar sustancial y favorablemente la situación jurídica del disciplinado.</p> <p>En dicho evento y luego de practicadas las pruebas, se dará traslado por el término de cinco (5) días a los sujetos procesales, vencidos estos, el fallo se proferirá en el término de cuarenta (40) días.</p> <p>Artículo 49. Modifícase el artículo 236 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 236. Alcance de la función jurisdiccional disciplinaria. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitarán y resolverán los procesos que, por infracción al régimen disciplinario contenido en el presente estatuto, se adelanten contra quienes ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional, excepto quienes tengan fuero especial.</p> <p>Parágrafo. La competencia para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores de la Procuraduría General de la Nación, es exclusiva y excluyente de este órgano de control, salvo el caso del Procurador General de la Nación.</p> <p>Artículo 50. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revócase al Presidente de la República de ciertas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para ampliar la planta de personal, definir los términos y formas de elección de la sala disciplinaria que se debe conformar privilegiando el mérito y modificar el régimen de competencias internas de la Procuraduría General de la Nación, así como para realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento e inversión con el fin de garantizar la</p>
--	--

<p>ARTICULO 263. TRANSITORIEDAD. Los procesos disciplinarios en los que se haya proferido auto de apertura de investigación disciplinaria o de citación a audiencia al entrar en vigencia la presente ley continuarán tramitándose de conformidad con las situaciones consagradas en el procedimiento anterior.</p> <p>Las indagaciones preliminares que estén en curso al momento de entrada de la vigencia de la presente ley, se ajustarán al trámite previsto en este código.</p>	<p>Implementación y aplicación del procedimiento que se crea en esta ley.</p> <p>Artículo 31. Modifícase el artículo 263 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 263. Artículo transitorio. A la entrada en vigencia de esta ley, los procesos en los cuales se haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal, continuarán su trámite hasta finalizar bajo el procedimiento de la Ley 734 de 2002. En los demás eventos se aplicará el procedimiento previsto en esta ley.</p> <p>Parágrafo. La designación de la primera sala disciplinaria de juzgamiento a que alude el parágrafo 2 del artículo 15 de esta ley, deberá ser integrada de forma tal que, a su entrada en vigencia, asuma inmediatamente sus competencias. El período de esta primera sala se extenderá hasta el 17 de marzo de 2022, sin perjuicio de su eventual prórroga.</p>
<p>Los artículos 30, 101, 102, 206, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 254, relativos al procedimiento reflejado en este código, entrarán en vigencia dieciocho (18) meses después de su promulgación.</p> <p>La entrada en vigencia de la presente ley fue prorrogada hasta el 1° de julio de 2021, por el artículo 140, Ley 1955 de 2019.</p>	<p>Artículo 32. Sentido de algunas expresiones de la Ley 1952 de 2019. Cuando en la Ley 1952 de 2019 se emplee la expresión "auto de citación a audiencia y formulación de cargos", debe entenderse "pliego de cargos". La expresión "o el que haga sus veces" que acompaña a la nominación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, se entenderá eliminada. Toda mención de la Carta Política o de la Constitución Nacional se entenderá referida a la Constitución Política. En materia de notificaciones, en donde se dice "la entrega en la oficina de correo" debe entenderse "la entrega de la comunicación en la última dirección registrada". Cuando se refiere a "defensor de oficio", enténdase "defensor público o estudiante de consultorio jurídico de universidad legalmente reconocida".</p>
<p>Artículo 265. Vigencia y derogatoria. La presente entrará a regir cuatro (4) meses después de su sanción y publicación y deroga las siguientes disposiciones: Ley 734 de 2002 y los artículos 3, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 132 de la Ley 1474 de 2011 y los numerales 21, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto - Ley 262 de 2000. Los regímenes especiales en materia disciplinaria conservarán su vigencia.</p> <p>Los artículos 30, 101, 102, 206, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 254, relativos al procedimiento reflejado en este código, entrarán en vigencia dieciocho (18) meses después de su promulgación.</p> <p>La entrada en vigencia de la presente ley fue prorrogada hasta el 1° de julio de 2021, por el artículo 140, Ley 1955 de 2019.</p>	<p>Artículo 53. Modifícase el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 265. Vigencia y derogatoria. Las disposiciones de Ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma y las contenidas en la presente ley, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación y deroga las normas que le sea contrarias. Durante este período conservarán su vigencia plena la Ley 734 de 2002. En todo caso, la Ley 734 de 2002 continuará siendo objeto de aplicación, para los procesos que concierne la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial y la Fiscalía General de la Nación, en los términos del parágrafo transitorio del artículo 93 de esta ley.</p> <p>Los regímenes especiales en materia disciplinaria conservarán su vigencia.</p> <p>Parágrafo transitorio. El reconocimiento de funciones jurisdiccionales que se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación según el día siguiente de la promulgación de esta ley. Mientras entra en vigencia esta normativa, 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 profiere el fallo. Los expedientes disciplinarios contra servidores públicos de elección popular que, a la entrada en vigencia de esta ley, estén en curso en las procuradurías municipales serán enviados inmediatamente a la Procuraduría General de la Nación.</p> <p>A la Procuraduría General de la Nación le compete en forma privativa conocer de los procesos disciplinarios contra sus servidores.</p>

LA REFORMA A LA REFORMA: UNA PROPUESTA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN FRENTE AL FALLO DE LA CIDH

Por: Héctor Enrique Ferrer Leal¹

1. Antecedentes

Con motivo de la sentencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el "Caso Petro Urrego contra Colombia", se han suscitado una serie de reacciones que van desde las moderadas hasta las extremas; tales como la desaparición del control disciplinario sobre los servidores públicos de elección popular, así como también de la Procuraduría General de la Nación (PGN), agregando que la impunidad campeará entonces en el ejercicio de la función pública en manos de Alcaldes, Gobernadores, Concejales, Diputados, Congressistas y hasta miembros de las juntas administradoras locales.

El sentido de la decisión se esperaba y no tomó por sorpresa a la comunidad familiarizada con estos temas, en razón a los precedentes existentes en la Corte, puntualmente el "caso López Mendoza vs Venezuela", en el cual, se consideró violatorio por el Estado parte, el despojo de derechos políticos, mediante decisión de una autoridad administrativa, en esa ocasión un órgano de control fiscal. Lo que frente al tenor literal de la norma convencional invocada como violada, esto es el artículo 23.2.² Aparecía como un palmario incumplimiento del pacto

¹ Abogado litigante y docente universitario. Miembro de la junta directiva del Colegio Colombiano de Abogados, Disciplinarios.
² Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

respecto a que los ciudadanos solo pueden ser afectados en sus derechos políticos por sentencia emanada de un juez penal.

Lo que, si causó cierto estupor, fue el diagnóstico que hace la CIDH sobre la estructura del procedimiento disciplinario, actualmente consagrado en la Ley 734 de 2002 y el que está por entrar a regir con la Ley 1952 de 2019 o Código General Disciplinario, manifestando que no es imparcial, en la medida en que la autoridad que formula los cargos es la misma que decide de fondo sobre éstos.

Pese al grave reparo, la decisión termina centrándose exclusivamente en la inhabilitación de los servidores públicos para ejercer sus derechos políticos por parte de una autoridad administrativa y entendemos que es éste, el exhorto que hace el tribunal supranacional para que en un plazo razonable se hagan por parte del Estado signatario los ajustes normativos necesarios.³

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

³ No obstante las garantías contempladas en el Código Disciplinario Único, y las citadas consideraciones de la Sala Disciplinaria, la Corte constata que dicha autoridad emitió el pliego de cargos que inició el proceso disciplinario contra el señor Petro y al mismo tiempo decidió sobre su procedencia. La Corte advierte que la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera que tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos." CIDH Sentencia 8 de julio de 2020 Caso Petro Urrego vs Colombia P 129

Resalta el Juez colegiado que la garantía convencional en comento, se fundamenta en el llamado **principio de jurisdiccionalidad**, bajo el entendido que en el caso de restricción de derechos a elegir y ser elegido, solo quién tiene la calidad de Juez Penal puede hacerlo. Es hacia este punto, al que deben dirigirse las posibles soluciones para mantener el control disciplinario de los servidores públicos, incluso de los elegidos popularmente y las funciones atribuidas constitucionalmente a la Procuraduría General de la Nación.

A nuestro modo de ver, no cabrían interpretaciones distintas a la plasmada en la sentencia por la Corte, como, por ejemplo, que jueces diferentes al penal, llámese contencioso administrativo, puedan asumir el ejercicio de la acción disciplinaria tal y como sucede con los procesos de pérdida de investidura de los funcionarios electos, en la cual igualmente se restringen derechos políticos.

Esto en atención al claro tenor de la norma que cuando ello es así, no le es dable al intérprete apartarse de él. La expresión juez penal consiste en que solo funcionarios de esa jurisdicción pueden adoptar decisiones en detrimento de derechos políticos. La interpretación teleológica de la garantía convencional, es que ninguna autoridad administrativa pueda abrogarse tal facultad, toda vez, que podrían influir intereses distintos a una efectiva y material administración de justicia.

Teniendo en cuenta que la característica predominante en la vinculación de los cargos que detentan la potestad sancionadora de la administración, es el libre nombramiento y remoción, puede pensarse que no gozan de la suficiente autonomía e independencia al momento de tomar una decisión que impacte los derechos políticos de un contradictor, a diferencia de la estabilidad generada por la carrera judicial que dota a los jueces de esas prerrogativas, sin que sus decisiones incidan de manera alguna en la permanencia en sus cargos.

Lo que pensamos busca la formula prevista en la convención, es que solo una autoridad judicial especializada, pueda tomar una decisión que como expresa la Corte impacta no solo los derechos políticos del elegido, sino también el de sus electores.

La Corte reconoce las facultades del Procurador y la "arquitectura" prevista en la carta política para su ejercicio, limitándola a la vigilancia de la conducta, mas no a la sanción de inhabilitación general, de lo que se

puede concluir inicialmente que el Ministerio Público conserva la función de instrucción en proceso disciplinario y la imposición de sanciones distintas a la que genera pérdida de derechos políticos, como acontece actualmente en la ley 734 de 2002 y próximamente en la ley 1952 de 2019.⁴

Frente a la supuesta ausencia de imparcialidad dada la configuración del procedimiento disciplinario, por cuanto no hay distribución de roles de quien acusa y quien juzga; si bien constituye una crítica fundada de la Corte, no implica por sí sola una violación del artículo 23.2 de la convención.

Existen procesos penales inquisitivos en los cuales quien instruye define situaciones jurídicas e impone medidas de aseguramiento privativas de la libertad, tal como aconteció con el antiguo código de procedimiento penal (Ley 600 de 2000).

Al no comportar el procedimiento disciplinario actual y el que está por entrar a regir una violación directa de la Convención Americana de Derechos Humanos, pueden mantenerse vigentes siempre y cuando la decisión que como producto de este se profiera cumpla con el estándar de jurisdiccionalidad exigido por la convención en el caso que la sanción a imponer sea la de inhabilitación general para desempeñar cargos y funciones públicas.

Bien pueden mantenerse en los procesos ordinario y especial del Código Disciplinario Único y el unificado previsto en el Código General Disciplinario, la actividad investigativa y acusatoria a cargo del Ministerio

⁴ En el presente caso, el Tribunal constata que el artículo 277.6 de la Constitución Política de Colombia faculta al Procurador para "ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley". Por su parte, el artículo 278 del texto constitucional establece que el Procurador ejercerá directamente la función de "1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas [...]. La Corte observa que el primer periodo del inciso 6° del artículo 277 y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución de Colombia admiten la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1° de la propia Constitución 151, a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador. Ibidem 112

Público, las Personerías Distritales, municipales y las oficinas de control interno disciplinario; esto es indagar, investigar y calificar, terminando el proceso o formulando los cargos, por lo que ningún ajuste habría que hacer a este respecto.

El cuestionamiento que se hace, gira en torno a la facultad de inhabilitar al servidor público, restringiendo derechos políticos, emanada de la acción disciplinaria, y encabeza de una autoridad administrativa, es decir que solventando este último aspecto sobreviría el control disciplinario de los servidores públicos, abarcando también a los de elección popular.

Es en el fallo de primera o única instancia, en donde recae el problema jurídico principal, toda vez que como decisión que si bien no pone fin al proceso, es el primer paso camino a la restricción de derechos políticos, que como vimos ya no podría proferir la PGN.

La garantía convencional apunta a que esa decisión o acto primigenio como hace un tiempo lo denominó una tesis del Consejo de Estado, sea emitido por un Juez Penal, sin hacer referencia a las otras decisiones que lo anteceden, como la apertura de investigación o el auto de cargos.

Hasta el momento concluimos varias cosas, que la PGN, en atención al reconocimiento que se hace de su atribución de vigilar la conducta de los servidores públicos, puede seguir investigando con las reglas establecidas en el ordenamiento disciplinario y por las faltas consagradas en este, toda vez que la convención nada dice sobre el motivo de la sanción inhabilitadora; es decir, que necesariamente deba tratarse de un hecho punible, por lo que el catálogo de prohibiciones y faltas seguiría aplicándose a los servidores públicos, sin que sea imperativo establecer unas nuevas o convertir en delito las existentes. Por lo que tampoco se concibe como indispensable una modificación en tal sentido.

Las opciones de crear nuevos organismos judiciales disciplinarios o trasladar la competencia de las faltas disciplinarias al conocimiento integral de los jueces penales, no es una alternativa real, ya que con la carga que actualmente pesa sobre estos despachos, hace imposible asignarle nuevas competencias para investigar la comisión y sanción de faltas disciplinarias cometidas por los servidores públicos.

De otro lado, no puede desecharse la experticia adquirida por el órgano de control externo disciplinario en cuanto al ejercicio de la acción disciplinaria que no puede ser fácilmente trasladada a los Jueces Penales.

2.El proyecto presentado por el Ministerio Público

Frente a este escenario la Procuraduría General de la Nación ha puesto en consideración del congreso de la república un proyecto de ley que pretende dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de la corte y de paso modifica algunos artículos de la ley 1952 de 2019.

El articulado propuesto por el Ministerio Público comprende aspectos sustanciales y procesales, reviste de carácter judicial a la acción disciplinaria, redefine el alcance del debido proceso, garantizando en todo caso, la división de roles de instrucción y juzgamiento, excluye los delitos culposos como posibilidad de remisión normativa, cuando estos se comentan en razón, con ocasión o abusando del cargo o función, modifica las causales de exclusión de responsabilidad, distinguiendo entre error de hecho y de derecho, introduce la actualización del conocimiento como fuente de la conciencia de la ilicitud, revive la caducidad (eliminada por la ley 1952 de 2019) como fenómeno extintivo de la acción, ampliando sus plazos, incluye nuevos criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta, cambia los límites de las sanciones, su definición, los criterios para su graduación, atribuye competencia a las Personerías respecto a los particulares, reglamenta el proceso disciplinario contra el Procurador o Procuradora General, se crean las salas disciplinarias, se distribuyen las competencias disciplinarias del Procurador o Procuradora, se introducen cambios en las notificaciones, los recursos, ampliando el término para interponerlos, la revocatoria directa, la confesión, las atribuciones de policía judicial, las nulidades y el procedimiento.

3.Sobre la jurisdiccionalización de la acción disciplinaria

Desde el año 2014 cuando tuvo su origen el cuerpo normativo que hoy se conoce como Código General Disciplinario, ha enfrentado muchas dificultades para su entrada en vigencia. Cuando se pensaba que había quedado en el olvido pese a recibir el aval de la Corte Constitucional, en la sentencia que desató las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional⁵, finalmente el señor Presidente de la República la promulgó el 28 de enero de 2019, previéndose inicialmente que entraría a regir cuatro meses más tarde; es decir, el 28 de mayo de 2019. Esta fecha se postergó en el plan nacional de desarrollo, hasta el 1 de julio de 2021.

⁵ Sentencia C-284/16

El proyecto plantea un nuevo aplazamiento para su entrada en vigencia de nueve (9) meses.

La iniciativa pretende dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego contra Colombia, en el sentido que el Estado Colombiano⁶, ajuste su ordenamiento jurídico a los estándares de la Convención Americana sobre derechos humanos en lo relacionado con la pérdida de derechos políticos de los ciudadanos, mediante la imposición de una sanción administrativa.

Para tal fin, el proyecto reviste de naturaleza jurisdiccional, el ejercicio de la acción disciplinaria por parte del Ministerio Público, esto es que las sanciones que se impongan producto de los procesos disciplinarios que adelante, tendrán un carácter judicial; no obstante, seguirán bajo el control de los jueces de lo contencioso administrativo.

La investidura de Juez de la República, no se obtiene únicamente por mandato legal, para acceder a ella, salvo el caso de los nombramientos provisionales, es necesario participar en un concurso de méritos y ganarlo, trayendo como consecuencia la autonomía e independencia del funcionario para que no exista ningún tipo de injerencia en sus decisiones.

En los procesos judiciales de doble instancia, la comunicación entre el inferior y el superior, se limita a la remisión del expediente en virtud de la alzada y la obediencia a lo resuelto por el superior. Es allí en donde radica la diferencia entre los cargos de Juez o Magistrado y los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, que tienen atribuida la función disciplinaria, quienes en su pocas oportunidades pueden ver comprometida la continuidad en sus cargos por el sentido de la decisión que han de tomar en un proceso determinado.

Si lo que se quiere es darle alcance jurisdiccional a la función disciplinaria, ello no se cumple con la sola nominación de la misma como tal, sería necesario acompañarla con otra serie de aspectos que le den realmente ese matiz, como, por ejemplo: un régimen de carrera para los procuradores a quienes se les asigne tal competencia, pasar el control disciplinario de estos funcionarios a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y no sea la entidad nominadora la que los investigue.

⁶ CIDH Sentencia 8 de Julio de 2020 Caso Petro Urrego vs Colombia

No es necesario que la competencia jurisdiccional disciplinaria se les atribuyan a todos los servidores de la Procuraduría, bien puede limitarse a ciertos despachos que actúen exclusivamente como falladores en aquellos casos en que la sanción a imponer sea la de inhabilidad general para ejercer funciones públicas.

A las decisiones que tomen estos funcionarios, debe dárseles el tratamiento de sentencias y por ende no ser susceptibles de control judicial de legalidad, salvo por excepción, por vía de la acción constitucional, lo contrario, de ser decisiones jurisdiccionales, pero permanecer bajo el control de legalidad de los jueces, no se compeade con el cambio propuesto en la naturaleza de la función disciplinaria.

4.Exclusión de los delitos culposos como posibilidad de remisión normativa.

La posibilidad de acudir a los delitos dolosos descritos en el Código Penal, para sancionarlos como falta disciplinaria gravísima, cuando estos se comenten, en razón, con ocasión o abusando del cargo o función, dio pie a la polémica, si le es dable a la autoridad disciplinaria, modificar la forma de culpabilidad predeterminada en el tipo penal, dado el carácter abierto de las faltas que dejan en sus manos de la decisión de la forma de culpabilidad a endilgar.

Dos tesis se esbozan, una que lo ve factible por aquello de *los numerus apertus* que pululan en el derecho disciplinario y otra que advierte de la imposibilidad de deconstruir el tipo disciplinario en sus elementos estructurales. Debiendo dejarlo incólume en su traslado desde el derecho penal.

La solución acogida en el Código General Disciplinario, fue incluir los tipos penales culposos dentro de las faltas gravísimas, bajo el mismo presupuesto de los dolosos ⁷

⁷ Artículo 29 de la ley 1952 de 2019.PARÁGRAFO. Las faltas señaladas en el artículo 65 de este Código podrán ser sancionadas a título de culpa, siempre y cuando la modalidad del comportamiento así lo permita.

Artículo 65 de la ley 1952 de 2019. Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal. Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como

Este avance que al tiempo zanjaba la discusión y ampliaba el espectro de las faltas gravísimas, es descartado en la reforma.

5.De la causal de exclusión de responsabilidad disciplinaria (el error).

Se modifica el numeral 6 del artículo 28 de la ley 734 de 2002 ⁸en cuanto al tratamiento del error como causal excluyente de la culpabilidad en la conducta, desarrollando positivamente un contenido doctrinal, diferenciando las consecuencias del error de hecho y de derecho, así como también se trae el concepto de la conciencia de la ilicitud con fundamento en la actualización del conocimiento.

Si bien, este desarrollo corresponde a la teoría penal, se nos hace innecesario plasmarlo en un artículo, dado que por una parte la distinción entre error de hecho y de derecho, había sido superada por el derecho disciplinario, concentrándose básicamente en su vencibilidad o no, como criterio predominante en sus efectos punitivos. Incorporar un tema tan complejo como este y agregarle además la dosificación de la sanción a imponer, puede generar confusión en su aplicación.

delito sancionable a título de dolo, cuando, se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.
⁸Artículo 5. Modifícase el artículo 31 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 31. Causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria. No habrá lugar a responsabilidad disciplinaria cuando la conducta se realice:

Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria. Si el error fuere de hecho vencible, se sancionará la conducta a título de culpa, siempre que la falta admita tal modalidad. De ser vencible el error de derecho, se impondrá, cuando sea procedente, la sanción de destitución y las demás sanciones graduables se reducirán en la mitad.

En los eventos de error acerca de los presupuestos objetivos de una causal que excluya la responsabilidad disciplinaria, se aplicarán, según el caso, los mismos efectos del error de hecho.

Para estimar cumplida la conciencia de la ilicitud basta que el disciplinable haya tenido la oportunidad, en términos razonables, de actualizar el conocimiento de lo ilícito de su conducta.

Las tesis contemporáneas sobre el dolo indican que debe prescindirse de elemento volitivo, dada las dificultades para su demostración, y fijar la atención en el aspecto cognitivo, pero de allí a aceptar que el conocimiento actual se convierta también en la base de las conductas dolosas en materia disciplinaria, merece un profundo debate teniendo en cuenta la calificación del agente que realiza el comportamiento.

6. Sobre los fenómenos extintivos de la acción disciplinaria

La ley 1952 de 2019⁹, prescindió de la caducidad como fenómeno extintivo de la acción disciplinaria, puesto que en la práctica su adopción trajo como consecuencia la prolongación de los plazos en los que se tramitan los procesos con los efectos que ello conlleva; esto es, la ineficacia de las decisiones, toda vez que se toman mucho tiempo después de sucedido el hecho, perdiéndose el efecto correctivo y disuasivo de la sanción y de otra parte, se mantiene *sub judice* indefinidamente al investigado, quien no obtiene una pronta resolución de su situación jurídica.

Fue un acierto de la ley 1952 de 2019, la eliminación de esta figura, dejando como único fenómeno extintivo de la acción, la prescripción, estableciéndole unos claros límites temporales menores para su ejercicio, adoptándose el precedente del Consejo de Estado sobre la

⁹ ARTÍCULO 33. Ley 1952 de 2019 Prescripción e interrupción de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria prescribirá en cinco años, contados para las faltas de ejecución instantánea desde el día de su consumación, para las de ejecución permanente o continuada, desde la realización del último acto y para las omisivas, desde cuando haya cesado el deber de actuar. La prescripción se interrumpirá con la adopción y notificación del fallo de primera o única instancia. En este evento, para emitir y notificar el fallo de segunda instancia o de reposición, la autoridad disciplinaria tendrá un término de dos contados a partir del siguiente día del vencimiento para impugnar la decisión.

Para las faltas señaladas en el artículo 52 de este Código, el término de prescripción será de doce años, el cual se interrumpirá con la adopción y notificación del fallo de primera o única instancia. En este evento, para emitir y notificar el fallo de segunda instancia o reposición, la autoridad disciplinaria tendrá un término de tres años contados a partir del siguiente día del vencimiento para impugnar la decisión.

interrupción de la prescripción con la notificación del fallo de primera o única instancia.

Volver al esquema de caducidad y prescripción pone una pesada carga en el administrado que debe soportar las consecuencias de la lentitud con la que se ejerce la acción disciplinaria en los despachos a cargo de ella.

7. Del procedimiento unificado en la ley 1952 de 2019 a la discrecionalidad procesal de la autoridad disciplinaria

Otra de las innovaciones de la ley 1952 de 2019, fue la adopción de un procedimiento único aplicable a todo tipo de faltas disciplinarias e independientemente del sujeto disciplinable, contemplando una etapa instructiva escrita y otra de juzgamiento oral y obligatoria, evitando cualquier tipo de discrecionalidad. Según la reforma, se faculta al funcionario a quien corresponda el juzgamiento, para que sea éste y no la ley, quien determine el procedimiento a aplicar con base en criterios como la complejidad del asunto y la carencia de recursos para llevar a cabo la audiencia.¹⁰

¹⁰ Adiciónense al capítulo V de la Ley 1952 de 2019 los artículos 36 al 43 de esta ley, los cuales se insertarán después del artículo 225. El capítulo V comenzará en el artículo 225 A.

Artículo 36. Adiciónense un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 225 A. Fijación del juzgamiento a seguir. Recibido el expediente por el funcionario a quien corresponda el juzgamiento, por auto de sustanciación motivado, decidirá, de conformidad con los requisitos establecidos en este artículo, si el juzgamiento se adelantará por el juicio ordinario o por el verbal. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

El juicio verbal se adelantará cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta.

También se seguirá este juicio por las faltas leves, así como por las gravísimas contempladas en los artículos 54, numerales 4 y 5; 55, numerales 1,2,4,5,6,7,8 y 10; 56, numerales 1,2,3,5; 57, numerales 1,2,3,5 y 11; 58, 60, 61 y 62, numeral 6.

Parágrafo. En cualquiera de los eventos anteriores, el funcionario adelantará el proceso verbal, salvo que, por la complejidad del asunto, el número de disciplinables, el número de cargos formulados en el pitego, o la carencia de recursos humanos, físicos o dotacionales de la dependencia que debe

Dejar en manos de la autoridad disciplinaria esta clase de decisiones, a nuestro modo de ver, atenta contra el derecho al debido proceso del investigado en relación con las formas propias del juicio, que le permiten saber con antelación las reglas con las que va a ser enjuiciado. Abriendo espacios para la discrecionalidad en la escogencia de la ritualidad a emplear, en la que pueden entrar a pesar subjetividades nocivas que impacten la imparcialidad del funcionario.

En cuanto al procedimiento propiamente dicho, se extiende el término de la indagación preliminar de tres a seis meses, cuando su único objeto es la identificación del posible autor de la falta, por lo que no sería indispensable uno mayor al inicialmente contemplado en la ley 1952 de 2019 de tres meses.

8. Impacto en el control interno disciplinario

Conscientes de la necesidad de ajustar la normatividad disciplinaria a lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia proferida contra el Estado Colombiano,¹¹ separando las tareas de instrucción y juzgamiento en el procedimiento disciplinario, de manera que queden en cabeza de servidores públicos distintos, circunstancia que como bien lo expone la motivación del proyecto, demandará recursos humanos adicionales para su implementación, este ajuste generará en las Oficinas de Control Interno Disciplinario, una gran dificultad, dada las circunstancias en que éstas operan.

cumplir la función de juzgamiento, dificulte el logro de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal en el desarrollo de la actuación disciplinaria. En estos casos, el funcionario deberá motivar su decisión.

¹¹ La Corte advierte que la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera que tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos." CIDH Sentencia 8 de julio de 2020
Caso Petro Urrego vs Colombia P 129

En la actualidad el control interno disciplinario, se ejerce a través de oficinas creadas como lo señala la ley al más alto nivel en la entidad y conformada por personal de planta y también por contratistas que apoyan la gestión.

En otros casos, la función disciplinaria está atribuida a un funcionario del nivel directivo de la entidad, que no se dedica de manera exclusiva a esta labor, sino que es una más dentro su cargo, llámense, subsecretarios de despacho, directores administrativos, corporativos, secretarios generales, quienes cuentan con la colaboración de grupos formales de trabajo, concebidos especialmente con ese fin.

La no implementación de una oficina de control interno disciplinario, ha obedecido a razones de tipo presupuestal y administrativas: no disponibilidad de recursos, conjuntamente con las implicaciones derivadas de la creación nuevos cargos y dependencias.

En este escenario, será complicado garantizar que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento, puesto que, si no se cuenta actualmente en algunas entidades con la posibilidad de crear el control interno disciplinario en los términos señalados en la ley 734 de 2002¹², va a ser mucho más dispendioso, en las condiciones que propone el proyecto, en el que deben existir unos servidores que instruyan el proceso y otros distintos a éstos, que lo decidan.

La solución podría ser especificar que, en el caso del control interno disciplinario, tanto la instrucción como el juzgamiento de las conductas disciplinables, estará a cargo de la respectiva oficina, que, para el cumplimiento de los estándares convencionales, podrá distribuir dichos roles dentro de las personas que la conforman.

¹² ARTICULO 76. De la 734 de 2002 Control disciplinario interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

Así dentro de la misma dependencia, habrá funcionarios dedicados exclusivamente a las etapas de indagación previa e investigación¹³ y será la autoridad disciplinaria con el apoyo de un profesional distinto al primero, quien adelanta el juzgamiento y adopte la decisión que en derecho corresponda.¹⁴

¹³ Artículo 30. Modifícase el artículo 208 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 208: Procedencia, objetivo y trámite de la indagación previa. En caso de duda sobre la identificación o individualización del posible autor de una falta disciplinaria, se adelantará indagación previa.

La indagación previa tendrá una duración de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de investigación. Cuando se trate de investigaciones por violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de indagación previa podrá extenderse a otros seis (6) meses.

Para el adelantamiento de la indagación, el funcionario competente hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos.

Cuando a la actuación se allegue medio probatorio que permita identificar al presunto autor, inmediatamente se deberá emitir la decisión de apertura de investigación.

Parágrafo. Si en desarrollo de la indagación previa no se logra identificar o individualizar al posible autor o se determine que no procede la investigación disciplinaria, se ordenará su archivo. Esta decisión no hará tránsito a cosa juzgada material.

¹⁴ Artículo 36. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 225 A. Fijación del juzgamiento a seguir. Recibido el expediente por el funcionario a quien corresponde el juzgamiento, por auto de sustanciación motivado, decidirá, de conformidad con los requisitos establecidos en este artículo, si el juzgamiento se adelanta por el juicio ordinario o por el verbal. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

El juicio verbal se adelantará cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta.

También se seguirá este juicio por las faltas leves, así como por las gravísimas contempladas en los artículos 54, numerales 4 y 5; 55, numerales 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 y 10; 56, numerales 1, 2, 3, 5; 57, numerales 1, 2, 3, 5 y 11; 58, 60, 61 y 62, numeral 6.

De esta manera, se cumple con la desconcentración exigida por el órgano judicial internacional y no se causan mayores traumatismos institucionales en las entidades que adelantan la acción disciplinaria en las condiciones descritas.

Si la idea era dar cumplimiento al fallo de la Corte, bastaba únicamente con las modificaciones contenidas en los dos primeros artículos del proyecto relacionados con las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría y el debido proceso, dejando incolmé el resto del articulado de la ley 1952 de 2019, que en nada contraviene la decisión y permite dado su estructura procesal, la tan necesaria división de roles en la actuación disciplinaria.

9. ¿Satisface el proyecto los requerimientos de la CIDH?

A nuestro juicio no, primero, la convención protege y garantiza los derechos políticos de todos los ciudadanos y no en exclusiva de los elegidos popularmente, por lo que la garantía es extensiva en general a los servidores públicos independiente de la forma en que llegan a sus cargos.

La garantía convencional consiste en la pérdida de dichos derechos sea decretada por un juez penal y no por una autoridad revestida de funciones jurisdiccionales.

10. ¿Qué desata el "nudo gordiano"?

Con el diseño procedimental previsto en la ley 1952 de 2019, la PGN, las Personerías y oficinas de control interno disciplinario, adelantaran la fase instructiva que comprende indagación preliminar si es del caso, investigación formal, cierre y calificación.

Si se dan los propuestos sustanciales para proferir auto de cargos consagrados en ley, consistentes en *demonstración objetiva de la falta y compromiso de responsabilidad del investigado*, la autoridad administrativa así lo hará, notificándole esta decisión al investigado

Parágrafo. En cualquiera de los eventos anteriores, el funcionario adelantará el proceso verbal, salvo que, por la complejidad del asunto, el número de disciplinables, el número de cargos formulados en el pliego, o la carencia de recursos humanos, físicos o dotationales de la dependencia que debe cumplir la función de juzgamiento, dificulte el logro de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal en el desarrollo de la actuación disciplinaria. En estos casos, el funcionario deberá motivar su decisión.

quien contará como es natural con la oportunidad para presentar descargos, solicitar pruebas, intervenir en las decretadas de oficio, ser escuchado en versión libre si es su deseo rendirla, todo ello ante el instructor del proceso. Agolada la práctica de pruebas después de cargos, vendrán los alegatos previos al fallo, que también serán presentados ante la misma autoridad; hecho esto, tendría aplicación la modificación al proceso, enviando la actuación al juez penal a quien corresponda al juzgamiento del funcionario disciplinado.

El juez que conozca de los delitos cometidos por estos servidores públicos, emitirá sentencia declarando probados o desvirtuados los cargos elevados, conforme a las previsiones del ordenamiento disciplinario e imponiendo si hay lugar a ello la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general. Cabe anotar que este trámite solo procede para las faltas disciplinarias gravísimas a título de dolo o culpa gravísima, que son las que tienen prevista la sanción de destitución e inhabilidad general que conllevan a la pérdida de derechos políticos quiere ello decir que las faltas gravísimas culposas, graves o leves, cuyas sanciones no traen como consecuencia la afectación al derecho de elegir y ser elegido seguirían bajo la competencia de las autoridades administrativas disciplinarias.

11. A propósito de la Ley 1952 de 2019

Dada la entrada en vigencia del Código General Disciplinario que introduce cambios en el procedimiento, acogiendo uno mixto que contempla una fase instructiva escrita y la de juzgamiento en audiencia para todo tipo de faltas y sujetos disciplinables, el papel de la autoridad administrativa abarcaría la indagación previa si es procedente, la investigación, formulación de cargos y citación a audiencia, notificándolos y en caso que se trate de faltas gravísimas cometidas con dolo o culpa gravísima, la vista pública se realizará ante el juez competente para el juzgamiento penal de estos servidores.

12 el Artículo

La propuesta se materializaría con la norma del siguiente tenor:

Juzgamiento Disciplinario de las faltas sancionables con destitución e inhabilidad general. Cuando se trate de faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima, el fallo a que haya lugar será proferido por el juez penal de conocimiento que tenga competencia para juzgarlos por la comisión de delitos. Para tales efectos

la autoridad disciplinaria que tenga a su cargo el proceso remitirá este con los cargos formulados las pruebas practicadas, así como los alegatos previos al fallo. El juez de conocimiento proferirá sentencia judicial según lo dispuesto en el ordenamiento jurídico disciplinario. La segunda instancia estará a cargo de su superior funcional.

Parágrafo: En el caso de los congresistas la sentencia será dictada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

13 el Plan B

Otra opción sería acogerse a la figura adoptada en relación con los fallos con responsabilidad fiscal, que también implican pérdida de derechos políticos, derivada de la inclusión en el boletín de responsables fiscales, situación que configura una inhabilidad para desempeñar cargos y funciones públicas.¹⁵

Se trata del control automático de legalidad ejercido de manera oficiosa por la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los fallos con responsabilidad fiscal dictados por la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, con lo que busca cumplir con la garantía convencional.¹⁶

¹⁵ Ley 734 de 2002, Artículo 38 PARÁGRAFO 1°. Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente. Esta inhabilidad cesará cuando la Contraloría competente declare haber recibido el pago o, si este no fuere procedente, cuando la Contraloría General de la República excluya al responsable del boletín de responsables fiscales.

¹⁶ ARTICULO 23. De la ley 2080 de 2021 Adiciónese el artículo 136A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 136A. Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal. Los fallos con responsabilidad fiscal tendrán control automático e integral de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ejercido por salas especiales conformadas por el Consejo de Estado cuando sean expedidos por la Contraloría General de la República o la Auditoría General de la República, o por los Tribunales Administrativos cuando emanen de las contralorías territoriales.

Para el efecto, el fallo con responsabilidad fiscal y el antecedente administrativo que lo contiene, serán remitidos en su integridad a la secretaría del respectivo despacho judicial para su reparto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la firmeza del acto definitivo.

Se trata de plantear alternativas constructivas inspiradas en salvaguardar el notable avance que ha tenido el ejercicio de la acción disciplinaria y las instituciones encargadas de su aplicación, sin evadir los posibles equívocos que hayan podido presentarse a lo largo del tiempo.

También adaptar el procedimiento disciplinario a los estándares internacionales y su impacto sobre los derechos humanos de los disciplinados que hoy reclama la CIDH.

Como toda propuesta, goza de grados de imperfección, susceptible de ser mejorada, complementada y por supuesto criticada. Todo ello, en el contexto de esta cruzada que hemos de emprender los "*ius disciplinistas*", en defensa del área de práctica que tantas satisfacciones profesionales y académicas nos ha traído a quienes un día optamos por ella.

Siendo las 1:54 p. m. la Presidencia levanta la audiencia pública.

Presidente, H.S. MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ

Vicepresidente, H.R. ALFREDO DE LUQUE ZULETA

Secretario General, GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

Secretaria General, AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - 2021