

**PROYECTO DE LEY N°. \_\_\_\_\_ DE 2020**  
**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

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

Honorables congresistas:

La Procuraduría General de la Nación, como órgano autónomo e independiente en desarrollo de las atribuciones constitucionales y legales de presentar proyectos de ley, ante la necesidad inaplazable de modificar la ley nacional en su marco de garantías, para cumplir con la sentencia de la H. Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Gustavo Petro vs. Colombia y acatar los exhortos del Consejo de Estado colombiano, así como, con el propósito de fortalecer la lucha contra la corrupción por los servidores del Estado, y, con la finalidad de sancionarlos, toda vez que con sus conductas violen los derechos humanos; ello dentro de ese marco de garantías, presenta al Congreso de la República este proyecto de ley, el cual en la primera parte expone los motivos y las razones que justifican la iniciativa y se incorpora luego su articulado:

**La necesidad inaplazable de esta iniciativa**

Esta iniciativa tiene la finalidad de reafirmar la armonización que existe entre el sistema de responsabilidad disciplinaria con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH. Las

interpretaciones armónicas del bloque de constitucionalidad históricamente han caracterizado nuestra institucionalidad, ello tiene un nuevo hito, la sentencia de 8 de julio de 2020 proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH, en el caso Petro Urrego vs. Colombia, la cual fue notificada al Estado colombiano el 19 de agosto de 2020. Así mismo, otro referente para consolidar la armonización del sistema nacional con el convencional es la sentencia de Sala Plena del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017 No. Interno 1131-2014 que realiza un exhorto y reitera las recomendaciones que formuló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

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

Por su parte, el Consejo de Estado en la sentencia antes referida exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que en un período no superior a dos (2) años, implemente reformas dirigidas “...a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en

*el orden interno, con fundamento en las consideraciones emitidas y la ratio decidendi de esta sentencia.”*

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

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

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

Por esa razón, con el ánimo armonizar el ejercicio de la función de control disciplinario con las garantías que se derivan de los instrumentos internacionales en derechos humanos frente a los servidores públicos de elección popular y los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción, en especial la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, es necesario presentar a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley.

Como se podrá apreciar también se tiene en cuenta que la corrupción es un poderoso enemigo que quiere remover las estructuras de la democracia colombiana y lamentablemente, con actos de violaciones a los derechos humanos. Estos flagelos se mimetizaron en Colombia detrás del humo de la guerra y del sonido de los fúsiles, y una vez superada esa etapa de violencia en que nos encontramos está en la superficie demostrando su potencialidad para afectar la democracia y la sostenibilidad del Estado de social de derecho. Luchar contra la corrupción y actuar contra las violaciones a los derechos humanos protege igualmente otros instrumentos internacionales que el Estado debe preservar.

La acción disciplinaria, como expresión de la potestad punitiva del Estado, está encaminada a la prevención general de las conductas que pueden afectar la gestión pública y en la sanción de esas acciones que defraudan el interés general en el ejercicio de la función pública. Su importancia radica, entre otras, en la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones

públicas, inclusive la de aquellos elegidos popularmente, para que su actuar siempre sea conforme a los principios de la función administrativa. Sin bajar la guardia en la confrontación a los flagelos enunciados con esta iniciativa se adecuan las competencias de la Procuraduría General de la Nación.

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

Esta exposición de motivos se dividirá en cuatro secciones: en la primera se hará referencia a las consideraciones normativas del proyecto de ley, en la segunda se expondrán los resultados de la investigación, en la tercera se hará

referencia al *amicus curiae* que presentó la PGN, y finalmente se incorpora un articulado de siete normas.

## **1. Consideraciones normativas y convencionales**

### **1.1. Marco constitucional**

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

El artículo 122 de la Constitución Política de 1991, C.P., dispone que los servidores públicos, incluso aquellos elegidos por elección popular, tienen la obligación de ejercer el cargo atendiendo la Constitución y la ley, siempre respetando los límites que imponga el principio de legalidad y resguardando el patrimonio público.

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

Así, la función administrativa debe ejercerse con base en los principios que contempla la C.P., en su artículo 209, a saber: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,

imparcialidad y publicidad. Adicionalmente, los conceptos de probidad e imparcialidad son propios de la moralidad a la cual se refiere expresamente la propia C.P., y que ordena a los servidores públicos, incluyendo a los de elección popular, a que se comporten conforme a ella y a no violentar la confianza que la sociedad les ha dado en la guarda y respeto de la Constitución, la ley y los recursos públicos.

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

*“112. En el presente caso, el Tribunal constata que el artículo 277.6 de la Constitución Política de Colombia faculta al Procurador para “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”. Por su parte, el artículo 278 del texto constitucional establece que el Procurador ejercerá directamente la función de “1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas [...]”. La Corte observa que el primer*

*período del inciso 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<sup>151</sup>, a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador. Conforme a la regla de que no debe declararse una norma violatoria de la Convención en tanto admita una interpretación compatible con ésta, la Corte encuentra que el inciso 6° del artículo 277, y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución Política de Colombia, no son incompatibles con el artículo 23 de la Convención Americana.”*

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

La facultad sancionatoria de la PGN debe ser interpretada y armonizada con la convencionalidad, es decir con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, instrumentos que han sido ratificados por Colombia y que a la luz del derecho internacional le imponen al Estado cumplirlos.



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

## **1.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

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

### ***“Artículo 23. Derechos Políticos.***

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

*a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

*b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*

*c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

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

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

Para la Corte IDH el artículo 23.2 de la CADH “...no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera

*que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores.”*

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

- Artículo 38 numeral 4, y artículos 44 y 45 de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “113. Por otro lado, el Código Disciplinario Único prevé en sus artículos 44 y 45 la facultad de la Procuraduría para destituir e inhabilitar funcionarios públicos, y define las implicaciones de dichas sanciones en los siguientes términos: “a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución, o c) La terminación del contrato de trabajo, y d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera”. La Corte ya concluyó anteriormente que una sanción de inhabilitación o destitución de un funcionario público democráticamente electo por vía de autoridad administrativa y no por “condena, por juez competente, en proceso penal”, es contraria al artículo 23.2 de la Convención y al objeto y fin de la Convención (supra párr. 100). Por las mismas razones, la Corte concluye que el Estado incumplió con sus obligaciones previstas en el artículo 23 de la Convención, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, por la existencia y aplicación de las normas del Código

- Artículo 60 de la Ley 610 de 2000<sup>2</sup>.
- Artículo 5 de la Ley 1864 de 2017<sup>3</sup>.

---

*Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios públicos democráticamente electos, como fue el caso del señor Petro.” (Negrillas y subrayas fuera de texto)*

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

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

<sup>3</sup> “116. Asimismo, el Tribunal advierte que la Ley 1864 de 2017 modificó la Ley 599 del 2000 del Código Penal, para incluir delitos relacionados con los mecanismos de participación democrática. En el artículo 5 de la citada ley se dispuso la modificación del artículo 389 del Código Penal a fin de establecer el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”, que consiste en lo siguiente: “[...] El que sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de

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

### **1.3. Jurisprudencia del Consejo de Estado**

En la sentencia del 15 de noviembre de 2017, radicado 11001032500020140036000, C.P. César Palomino Cortés, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró la nulidad de la decisión de única instancia proferida por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, la cual había impuesto la sanción de destitución e inhabilidad general al exalcalde Gustavo Petro, así como la decisión de no reponer el fallo disciplinario.

---

*doscientos (200) a ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes". La Corte nota que esta norma, si bien no reconoce facultades para la restricción de derechos políticos, ni fue aplicada en el caso concreto del señor Petro, puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, constituyendo así un riesgo para sus derechos políticos y los de sus electores. En este sentido, el Tribunal considera que el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, en tanto puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público de elección popular cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, pues podría incurrir en un delito sancionado con una pena de 4 a 9 años de prisión, constituye un incumplimiento del artículo 23 de la Convención Americana en relación con el artículo 2 del mismo instrumento." (Negrillas y subrayas fuera de texto).*

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

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

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

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

referencia anteriormente constituyó un adecuado y oportuno control de convencionalidad<sup>4</sup>.

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

## **2. Estudios e investigaciones realizadas sobre Convencionalidad y el sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia por la Procuraduría General de la Nación**

En febrero de 2018 se dio inicio a la investigación jurídica y académica titulada “*Derecho convencional y potestad disciplinaria. Instrumentos efectivos contra la corrupción*”

---

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

*en Colombia*”. La cual culminó con la publicación de la obra en abril de 2019. Los estudios que la componen son:

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



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

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

*“5.1. Como se analizó en este estudio, Colombia estructuró, a partir de la Constitución de 1991, un sistema de responsabilidad disciplinaria garantista, del cual deviene una actuación dual que asegura el control jurisdiccional de las decisiones sancionatorias que*

*profieren órganos de control autónomos de creación constitucional. Así, el SRD en la dimensión normativa de la Carta Política se ajusta a los estándares del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

*(...)*

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

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

*(...)*

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

A partir del análisis precedente se encuentra que es imperioso someter al escrutinio del Congreso la necesidad

reformular algunas disposiciones para afianzar la armonización del ejercicio de las competencias disciplinarias de la PGN respecto de servidores públicos de elección popular a la luz del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Ley 412 de 1997 y declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-397 de 1998; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada por la Ley 970 de 2005 y declarada exequible por la referida Corte en sentencia C-172 de 2006.

### **3. *Amicus curiae* presentados por el Procurador General de la Nación**

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

La tesis central del *amicus curiae* y los dos estudios es que en Colombia la convencionalidad es fuente formal y

material en la protección de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular que son sancionados por la PGN. Adicionalmente, todos los servidores públicos cuentan con un sistema jurídico armonizado con las garantías del derecho penal y la Convención, en especial, el debido proceso.

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

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

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

*(...)*

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

*observe el estándar internacional del derecho fundamental al debido proceso en el estándar del derecho penal.*

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

*(...)*

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

*(...)*

*9.10. Los ordenamientos nacional e internacional, en sus respectivas dimensiones, se pueden armonizar. En la perspectiva que se estudió, la legitimidad y armonización del SRD con la Convencionalidad radica, precisamente, en un diseño constitucional de autonomía, de frenos,*

*contrapesos y equilibrios institucionales que hacen posible en el SRD en Colombia, la efectiva aplicación de las garantías del debido proceso, como lo impone el derecho penal, en el sistema de responsabilidad disciplinaria — tanto en la fase administrativa como en la de control judicial—.”*

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

*“2. Es notorio, de acuerdo con este estudio, que en el sistema de responsabilidad disciplinaria colombiano tienen injerencia directa la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Interamericana contra la corrupción en su calidad de tratados internacionales ratificados por Colombia, los cuales la Corte Constitucional incorporó a nuestro ordenamiento jurídico y cuya observancia es forzosa en la aplicación de las fuentes legales analizadas y en el curso de la actuación disciplinaria en la fase administrativa y judicial.*

*(...)*

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

*interno y de la Convencionalidad con el fin de asegurar su aplicación efectiva.*

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

## **4. Descripción del articulado del proyecto**

### **4.1. Objeto**

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

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

Este proyecto propone ajustar las competencias sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación, respecto de los servidores públicos de elección popular, dejando en manos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo la decisión definitiva sobre la sanción de

destitución e inhabilidad general. Asimismo, se fortalece el sistema de garantías en materia disciplinaria, para un adecuado respeto del debido proceso, conforme a las reglas establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

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

#### **4.2. Principios, preceptos e interpretaciones en materia disciplinaria y positivización de estándares internacionales**

El artículo 2º del proyecto de ley consagra varios principios, preceptos e interpretaciones que tienen por objeto asegurar que las sanciones impuestas a los servidores públicos de elección popular sean producto del respeto de todas las garantías de la CADH y de los estándares que se derivan de las decisiones que adoptan los organismos del sistema interamericano de derechos humanos. Los principios, preceptos e interpretaciones que se consagran son: jurisdiccionalidad, imparcialidad objetiva y separación funcional, doble conformidad, plazo razonable, doble instancia, congruencia y garantías integrales y sistemáticas. A continuación, se realiza una exposición de cada uno.

##### *Jurisdiccionalidad*



Teniendo en cuenta lo expresado por la Corte IDH en la sentencia de 8 de julio de 2020, con el fin de dar cumplimiento a la misma y de afianzar la compatibilidad entre el sistema de responsabilidad disciplinaria y la convencionalidad, se propone incorporar el principio de jurisdiccionalidad. De acuerdo con este principio, el proyecto de decisión sancionatoria disciplinaria que llegare a resultar de las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, en el evento que conlleve destitución e inhabilidad general de servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá control automático jurisdiccional, en forma previa a que produzca sus efectos jurídicos. Lo anterior, mediante sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo según los estándares y garantías que rigen en el proceso penal, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política. El control automático jurisdiccional es acorde, entre otras cosas, con lo expuesto por el juez García Sayán, en el voto razonado en el caso de Leopoldo López Mendoza vs Venezuela, respecto de la interpretación que debe darse al artículo 23 de la CADH.

### *Imparcialidad objetiva y separación funcional*

Se propone consagrar expresamente la imparcialidad objetiva y la separación funcional señalando la regla de que la investigación y acusación del servidor público elegido popularmente deberá recaer en una dependencia diferente a la que adelante el juzgamiento y emita la sanción. Esto con la finalidad de cumplir con los estándares de convencionalidad y hacer más garantista el procedimiento

sancionatorio disciplinario, acogiendo lo establecido en el párrafo 129 de la sentencia del caso Petro Urrego Vs Colombia. De igual forma se advierte que el Procurador General de la Nación adoptará las medidas de organización interna que aseguren el respeto por este principio.

### *Doble conformidad*

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

### *Plazo razonable*

Otro aspecto para resaltar es que la CIDH ha puesto de presente en casos como el de la Comunidad indígena Yakye Axa del Pueblo Enxet-Lengua vs. Paraguay y el caso de la Comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay la necesidad de contar con plazos razonables en las actuaciones sancionatorias no penales. Así, se ha tenido en cuenta como elementos para revisar el plazo razonable:

la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales y la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo. El proceso disciplinario, luego de la expedición de la Ley 1474 de 2011 cuenta con términos de caducidad y prescripción de cinco años cada uno, lo cual implica términos amplios que pueden llegar a afectar al disciplinado. Por lo tanto, se considera necesario fijar límites adicionales a los que se encuentran establecidos en la legislación vigente para cada etapa del proceso con consecuencias ante su inobservancia de tal manera que las decisiones sean adoptadas con sujeción estricta a los términos que prevé la ley. Por ello se propone que, al concluir los términos de la indagación preliminar, de la investigación disciplinaria o el previsto en la ley para fallar, deberá proyectarse la decisión que en derecho corresponda en un plazo máximo de tres (3) meses, so pena de pérdida de competencia y reasignación de la actuación a otra dependencia.

### *Doble instancia*

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

### *Congruencia*

En la fase administrativa del procedimiento disciplinario se incorpora de manera directa en la Ley 1952 de 2019, CGD, en el artículo 20, el principio de congruencia, el cual no se encuentra regulado en la Ley 734 de 2002, CDU. Este principio constituye una garantía del proceso penal como lo indicó la Corte IDH, en sentencia del 20 de junio de 2005 y como lo ha destacado la Corte Constitucional en sentencias como la C-025 de 2010. Su consagración expresa es necesaria teniendo en cuenta que actualmente, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, una vez inicia el control pleno e integral de las sanciones disciplinarias el juez tiene la posibilidad de modificar la sanción. En algunos casos, se ha observado que producto de ese control se imponen sanciones por faltas diferentes a las imputadas en sede administrativa<sup>5</sup>.

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

---

<sup>5</sup> Ver, entre otras, las siguientes sentencias del Consejo de Estado: i) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A". Sentencia de 27 de mayo de 2015. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00140-00 (0477-11); ii) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 28 de septiembre de 2017. Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00421-00 (1594-11); iii) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 2 de marzo de 2017. Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00304-00(1156-11).

### *Garantías integrales y sistemáticas*

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

Valiosos principios, preceptos e interpretaciones para integrar mejor la convencionalidad. Se propone un control previo e integral al proyecto de decisión disciplinaria de destitución, de primera o segunda instancia, según sea el caso, en cuanto a sus efectos de inhabilidad a los funcionarios de elección popular; o incluso, que esta decisión se produzca en sede judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para no quebrantar la institucionalidad. Sin duda, ante principios de este nivel la garantía propuesta supera tensiones a futuro de Colombia con la convencionalidad.

#### **4.3. Control jurisdiccional automático al proyecto de sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad a servidores de elección popular**

El proyecto establece que los servidores públicos elegido por voto popular, solo podrán ser sancionados con destitución e inhabilidad, por los hechos, las omisiones y las situaciones jurídicas previstas en los tratados internacionales, las convenciones y demás instrumentos jurídicos contentivos de las obligaciones asumidas por el

Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción y violaciones a los derechos humanos. Ello en concordancia con las faltas gravísimas previstas en el código disciplinario. En este sentido estos servidores no pueden ser destituidos por faltas diferentes a aquellas que constituyan actos de corrupción o violación de derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Tales asuntos deberán revisarse en cada caso por la autoridad de control, al amparo de las otras sanciones que prevé el Código Único Disciplinario y el Código General Disciplinario.

En el ámbito procesal, se establece para el control jurisdiccional que el procedimiento sea similar al control inmediato de legalidad que hoy existe para las medidas generales que se adoptan para desarrollar los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, que establecen los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

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

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

#### **4.4. Efectos del control jurisdiccional**

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

- El proyecto de sanción estará sujeto a la firmeza de la sentencia judicial que realice el control jurisdiccional.
- Los plazos legales serán de obligatoria observancia por la autoridad judicial con los efectos de perentoriedad de la acción de tutela toda vez que se debaten derechos fundamentales. El juez no puede entonces pretermitir esos plazos.
- Las normas de competencia para el conocimiento de los asuntos serán las mismas establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en materia disciplinaria.
- La decisión será apelable y deberá respetar el principio de doble conformidad.
- La decisión judicial hará tránsito a cosa juzgada. La decisión judicial del control jurisdiccional subsume

el medio de control de nulidad y restablecimiento y no será procedente la demanda del acto de la Procuraduría General de la Nación toda vez que el mismo se llevó a cabo en forma previa.

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

#### **4.5. Derogatoria del tipo penal vigente en el Código Penal y vigencia**

En relación con el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, se deroga expresamente teniendo en cuenta que la Corte IDH en la sentencia de 8 de julio de 2020 manifestó que el “116. Asimismo, el Tribunal advierte que la Ley 1864 de 2017 modificó la Ley 599 del 2000 del Código Penal, para incluir delitos relacionados con los mecanismos de participación democrática. En el artículo 5 de la citada ley se dispuso la modificación del artículo 389 del Código Penal a fin de establecer el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”, que consiste en lo siguiente: “[...] El que sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de doscientos (200) a ochocientos



*(800) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. La Corte nota que esta norma, si bien no reconoce facultades para la restricción de derechos políticos, ni fue aplicada en el caso concreto del señor Petro, puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, constituyendo así un riesgo para sus derechos políticos y los de sus electores. En este sentido, el Tribunal considera que el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, en tanto puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público de elección popular cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, pues podría incurrir en un delito sancionado con una pena de 4 a 9 años de prisión, constituye un incumplimiento del artículo 23 de la Convención Americana en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.” (Subrayas fuera de texto)*

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

Este proyecto de ser ley de la república demostrará que es posible armonizar toda la convencionalidad como sistema integral y avanzar en un camino abierto de interpretaciones sistemáticas y evolutivas de plenas garantías de CADH y efectivas con las Convenciones contra la corrupción ya mencionadas. Es evidente que el elevado estándar de garantías en la jurisprudencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de responsabilidad disciplinaria tiene el mismo nivel que aquel que se aplica

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

Cordialmente,

**Fernando Carrillo Flórez**  
Procurador General de la Nación

## Proyecto de Ley No.

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

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

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

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

1. **Jurisdiccionalidad:** el proyecto de decisión sancionatoria disciplinaria que llegare a resultar de las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, en el evento que conlleve destitución e inhabilidad general de servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá control automático jurisdiccional. Lo anterior, mediante sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo según los estándares y garantías que rigen en el proceso penal, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política.
2. **Imparcialidad objetiva y separación funcional:** como garantía adicional del principio de imparcialidad, la investigación y acusación del servidor público elegido popularmente deberá recaer en una dependencia diferente a la que adelante el juzgamiento y emita la sanción. El Procurador General de la Nación adoptará las medidas de organización interna que aseguren este principio.
3. **Doble conformidad:** cuando en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se realice el control jurisdiccional y se decida absolver al disciplinado, y, esa decisión sea apelada la decisión sancionatoria siempre podrá ser impugnada por el disciplinado.
4. **Plazo razonable:** al concluir los términos de la indagación preliminar, el de la investigación disciplinaria o el previsto en la ley para fallar, la autoridad disciplinaria deberá proyectar la decisión que en derecho corresponda en un

plazo máximo de tres (3) meses. El efecto del vencimiento de este término será la pérdida de competencia y la reasignación de la actuación a otra dependencia la cual deberá decidir en el mismo plazo sin posibilidad de una segunda reasignación. Lo anterior, reafirma la importancia del cumplimiento de los términos procesales que expresa la ley vigente para la adopción de las decisiones y de ahí las consecuencias disciplinarias por omitir tales términos.

5. **Doble instancia:** Durante el proceso disciplinario, toda persona vinculada al mismo tiene derecho, en plena igualdad, a recurrir el proyecto de decisión sancionatoria ante una segunda instancia, de conformidad con las normas de distribución de competencias de la Procuraduría General de la Nación, en especial lo previsto por la Ley 1952 de 2019.
6. **Congruencia:** en la fase preliminar ante la Procuraduría General de la Nación, el organismo de control el disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos. En la fase de control judicial, la modificación de la sanción impuesta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe observar el principio de congruencia.
7. **Garantías integrales y sistemáticas:** Los principios, preceptos o interpretaciones a que se refiere este artículo se establecen de manera

enunciativa y no taxativa, toda vez que también se aplicarán en materia disciplinaria los principios y garantías del debido proceso penal, así mismo, en forma sistemática los preceptos e interpretaciones establecidos en la materia por fuentes de derecho interno e internacional.

**Artículo 3. Control a las sanciones de destitución e inhabilidad.** Adiciónese incisos del siguiente tenor al numeral 1 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 y al numeral 1 del artículo 48 de la Ley 1952 de 2019:

Cuando el investigado sea un servidor público elegido por voto popular, solo procederá la sanción de destitución e inhabilidad, por los hechos, las omisiones y las situaciones jurídicas previstas en los tratados internacionales, las convenciones y demás instrumentos jurídicos contentivos de las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción o por violaciones a los derechos humanos; lo anterior, en concordancia con las faltas gravísimas previstas en este código. En estos casos, las autoridades competentes que realicen el proyecto de decisión sancionatoria a que se refiere este inciso lo enviarán a la jurisdicción de lo contencioso administrativo dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su elaboración y agotadas las etapas procesales. Sino se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

La ejecución de la sanción, de primera o segunda instancia, solo procederá una vez quede en firme la sentencia que se profiera en ejercicio del control jurisdiccional.

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

**Artículo 4. Control jurisdiccional de la decisión disciplinaria.** Los procedimientos para el medio de control jurisdiccional a que se refiere esta ley serán los establecidos para el control inmediato de legalidad en los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la posibilidad de decretar y practicar pruebas en los términos señalados para el proceso ordinario. Los plazos legales serán de obligatoria observancia por la autoridad judicial con los efectos de perentoriedad de la acción de tutela toda vez que se debaten derechos fundamentales. Las decisiones judiciales en ejercicio del control jurisdiccional a que se refiere esta ley subsumen y agotan el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, estas tendrán los mismos recursos de ese medio de control, los cuales también se resolverán en los plazos perentorios de la acción de tutela.

Las normas de competencia para el conocimiento de las actuaciones materia de control jurisdiccional, serán las mismas establecidas en el Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de ese código.

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

Publíquese y cúmplase



