



Alternativas viables para que el Estado colombiano ajuste la legislación interna de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y la jurisprudencia interamericana.

María José Gaviria Villegas

Trabajo de grado

Asesor: Alejandro Gómez Velásquez

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO
MEDELLÍN
2022**

Tabla de Contenido

	Pág.
Introducción.....	4
Capítulo I	7
Antecedente Histórico de la Procuraduría General de la Nación	7
Regulación Constitucional de la Procuraduría General de la Nación – Atribuciones y Funciones	8
Facultad Disciplinaria y Poder Sancionatorio de la Procuraduría General de la Nación	11
La Función Jurisdiccional de la Procuraduría General de la Nación	12
Capítulo II.....	14
Bloque de Constitucionalidad.....	14
Control de Convencionalidad la Corte Interamericana de Derechos Humanos	15
La Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Artículo 23 - Derechos Políticos...	16
“Artículo 23. Derechos Políticos	17
La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).	18
Capítulo III	20
Controversia por aplicación del Derecho Disciplinario por parte de la Procuraduría General de la Nación.....	20
Posición fijada por las Altas Cortes Colombianas.....	23
Posición fijada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos	26
Cumplimiento del Estado Colombiano a lo ordenado en la sentencia del 8 de julio de 2020 ...	28
Capítulo IV.....	32
Alternativas Viables para el Ajuste de la Legislación Interna.....	32
Eliminación de la Procuraduría General de la Nación	34
Constitución de una “Fiscalía Anticorrupción”	39

Modificación de las Funciones asignadas a la Procuraduría General de la Nación	40
Reforma al Código Penal Colombiano.....	42
Otra Posible Vía de Solución, la Creación de un Órgano Jurisdiccional Especializado para el Juzgamiento de Funcionarios Electos Popularmente - Referente de la Legislación Chilena.....	43
Posición Personal.....	45
Conclusiones V.....	47
Bibliografía	50

Introducción

Este será un debate académico y jurídico basado en el derecho colombiano, pues estará centrado en revisar la relación jurídica entre el derecho interno colombiano, y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, que en el transcurso del documento la denominaremos (**Corte IDH**) por sus siglas y el debate que se ha tenido sobre esta situación. En este sentido, la sentencia del caso Petro Urrego vs Colombia avivó tal debate y determinó la violación del artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, referente a los derechos políticos, por parte del Estado colombiano (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

Por tales motivos, la presente investigación se propone estudiar la competencia de la Procuraduría en los casos de juzgamiento disciplinario a funcionarios de elección popular. Para ello, se recurrirá a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y de la Corte Interamericana en la materia, al igual que sobre los derechos políticos para generar un análisis holístico y de esta manera proponer alternativas viables de solución a la sentencia proferida por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos sobre estos temas para Colombia.

En la mencionada sentencia (Petro Vs Colombia) se establece que las facultades otorgadas por la Constitución y la ley a la Procuraduría General de la Nación, que es un organismo de control, para inhabilitar y destituir a funcionarios elegidos mediante voto popular van en contra de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. Este artículo dispone como fundamental, el derecho de todos al ejercicio político, consagrando en su numeral 2, que para que pueda hacerse efectiva la restricción de este derecho, tendrá que provenir la condena, “de un juez competente, en proceso penal” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2014).

De acuerdo con lo consagrado en la Convención Americana de los Derechos Humanos y al ser Colombia un Estado parte desde el 28 de mayo de 1973, el Estado se comprometió a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. Igualmente, según lo consagrado en nuestra constitución política en su artículo 93, que expresa:

“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia” Carta (Constitución Política de Colombia, 1991)

Es por lo anterior, que la Corte IDH, se ha pronunciado en algunas oportunidades, dictando sentencia de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano, buscando proteger los derechos políticos consagrados en el artículo 23.2 de la Convención Americana de los derechos humanos, para que los funcionarios públicos de elección popular no puedan ser inhabilitados o destituidos por la Procuraduría General de la Nación. Para ello se ha exhortado en la mencionada sentencia a la modificación de la legislación interna para que un órgano de naturaleza administrativa y disciplinaria como lo es la Procuraduría General de la Nación no sea el ente encargado de limitar estos derechos políticos.

En este sentido, son precisamente los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario Único (hoy artículos 48 y 49 del Código General Disciplinario) los que establecen que la Procuraduría puede destituir e inhabilitar a funcionarios públicos democráticamente elegidos; lo que vulnera, según la Corte IDH, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues le permite a una autoridad administrativa y no judicial limitar derechos políticos (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969). Así, en cumplimiento de lo solicitado por la Corte IDH, el Congreso de la República expidió la Ley 2094 del junio 29 de 2021 (Ley 2094, 2021), por medio la cual “se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”. En esta norma se buscó corregir y adecuar la legislación interna, otorgándole a la Procuraduría funciones jurisdiccionales (Ley 2094, 2021), lo que está permitido en nuestra Constitución Política (artículo 116); facultándola para administrar justicia, pero sin que dejará de ser un órgano administrativo disciplinario por naturaleza; adicionalmente, esta ley determina como se realizará el juzgamiento de los funcionarios públicos de elección popular. Desde su expedición, la ley 2094 de 2021 ha recibido varias demandas sobre su exequibilidad, que en este momento están a la espera de la decisión final por parte de la Corte Constitucional.

A partir de este recuento, en esta monografía se pretende realizar un trabajo de investigación, acerca del cumplimiento del Estado colombiano sobre lo ordenado por la Corte IDH en la sentencia Petro Urrego vs. Colombia, adicionalmente, propondré alternativas viables para el ajuste la legislación interna de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos. De manera que, expondré instrumentos jurídicos para la investigación, análisis y alternativas viables para que el Estado colombiano ajuste la legislación interna de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2 de la convención americana de los derechos humanos y los pronunciamientos de la Corte Interamericana en este sentido.

En este caso de estudio abordaremos los siguientes temas para llegar a la conclusión esperada, empezando por una breve historia de la Procuraduría General de la Nación desde sus antecedentes a la Constitución Política del 91, sus funciones, atribuciones y cambios en los últimos años, haciendo énfasis en la facultad disciplinaria y poder sancionatorio de esta entidad, además exponiendo su nueva función jurisdiccional.

Adicionalmente se hará una introducción al bloque de constitucionalidad, explicando su importancia y relevancia al caso de estudio, de manera que se entienda el control de convencionalidad de la Corte IDH, para pasar al tratado ratificado por Colombia, la Convención Americana de Derechos humanos, el entendimiento de su artículo 23 y 23.2 (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969) y de esta manera poder tener un punto de partida sobre el debate entre la legislación internacional, más específicamente la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y la legislación interna colombiana.

Mas adelante se indagará sobre la controversia por la aplicación del derecho disciplinario por parte de la Procuraduría General De La Nación y los pronunciamientos de diferentes instancias jurisdiccionales como lo son la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, y, por otro lado, la posición de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y el cumplimiento por parte del

Estado colombiano a la sentencia Petro Urrego vs. Colombia proferida por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

Para después de todo este análisis, proceder a dar las propuestas acerca de, las alternativas viables para que el Estado colombiano ajuste la legislación interna de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y la jurisprudencia interamericana, Finalizando posteriormente con mi pensamiento personal y las conclusiones del trabajo.

Palabras Claves.

Cumplimiento de sentencia, Destitución, Inhabilidad, Corte Constitucional, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Procuraduría General de la Nación, Derechos políticos.

Capítulo I

Antecedente Histórico de la Procuraduría General de la Nación

Antes de iniciar nuestro estudio es importante conocer algunos antecedentes sobre la creación y evolución constitucional y normativa de la Procuraduría General de la Nación. Esta institución tiene una historia de más de 200 años, haciéndose por primera vez referencia a la figura del Procurador General en 1819, lo cual fue una gran novedad, dado que en esa fecha ni siquiera la Nación llevaba el nombre de República de Colombia. La figura se presentó en el Reglamento Provisional para el establecimiento del Poder Judicial, expedido por el Congreso Nacional de Angostura el 25 de febrero de 1819, como una propuesta para ser insertada en la primera Constitución; sin embargo, el decreto firmado por el Libertador Simón Bolívar no fue tenido en cuenta por los constituyentes de 1821, dejándola por fuera (Procuraduría General de la Nación, 2020).

Fue en 1830, cuando tuvo nacimiento el Ministerio Público, al ser consagrado en la Carta Fundamental de la República de Colombia, Venezuela y Ecuador. Posteriormente esta institución no fue incluida en las constituciones de 1832 y 1843, para ser nuevamente acogida en las de 1853, 1858, 1863 y 1886. En la Constitución de la República de la Nueva Granada del año 1853, al Procurador General de la Nación le correspondía cuidar que la justicia se administrará cumplidamente, vigilando que la Rama Judicial procediera oportunamente al juzgamiento de los delincuentes. Por otro lado, podía proponer reformas legales ante el Congreso de la República; además, formaba parte del Consejo de Gobierno conjuntamente con el vicepresidente y los Secretarios de Estado, (Artículos 23, 34 numerales 9 y 10 y artículo 36 de la Constitución de 1853 (Constitución Política del Estado de Nueva Granada , 1832) (Constitución Política del Estado de Nueva Granada, 1843) (Constitución Política del Estado de Nueva Granada, 1853)).

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia, establecida en el año 1863, asignó al Procurador General de la Nación la facultad para acusar a los altos funcionarios del Estado ante el Senado y para vigilar, en general, la conducta de los funcionarios públicos. (Artículos 73 y 74 Constitución de 1863). Finalmente, en la Constitución Política de la República de Colombia del año 1886, que estuvo vigente hasta 1991, se consagró que el Ministerio Público sería ejercido bajo la suprema dirección del Gobierno, por un Procurador General de la Nación, por los fiscales de los tribunales superiores de distrito y por los demás fiscales y funcionarios que determinara la Ley; para defender los intereses de la Nación; promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos; y perseguir los delitos y contravenciones que turbaren el orden social. (Artículos 142, 143 y 145 Constitución 1886) (Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia, 1863) (Constitución Política de Colombia, 1886)

De forma posterior, el Ministerio Público ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo fue creado por la Ley 130 de 1913 (Ley 130, 1913) y estaba en cabeza del el Procurador General de la Nación. Por último, en el año 1936, durante la presidencia d Alfonso López Pumarejo, con la Ley 83, “Por la cual se reorganiza la Procuraduría General de la Nación y se dictan algunas disposiciones en relación con el Ministerio Público y el Poder Judicial”, se cambió la estructura de la Procuraduría General de la Nación, otorgándole más dependencias administrativas, también se crearon los Procuradores delegados en lo Civil y en lo Penal (Ley 83, 1936).

A partir de entonces, la Procuraduría General de la Nación o la PGN, ha venido incrementando sus funciones y fortaleciendo su estructura; pasando de ser, en su momento inicial solamente un funcionario “El Procurador”, para migrar a una Institución con dependencias administrativas y funcionarios delegados en diferentes instancias, manteniendo el poder disciplinario y correccional sobre los servidores públicos.

Regulación Constitucional de la Procuraduría General de la Nación – Atribuciones y Funciones

En la regulación constitucional vigente encontramos que, en la Carta Política Colombiana de 1991, la PGN se consagró en los artículos 117 y 118, como el máximo órgano del Ministerio Público; al cual corresponde “la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Para cumplir con sus objetivos y ejercer las facultades otorgadas por la Carta Política del 1991, la PGN desempeña principalmente las siguientes funciones misionales:

- **Función Preventiva**, mediante la cual busca anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que afecten los derechos de las personas, a través de la identificación y advertencia temprana de riesgos en la gestión pública; teniendo un control previo riguroso, vigilando el actuar de los servidores públicos para identificar cualquier hecho contrario o que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique intromisión o coadministración en la gestión de las entidades estatales.

- **Función de intervención**, en su calidad de sujeto procesal, la Procuraduría General de la Nación interviene ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía; esta función se desarrolla de forma selectiva cuando el Procurador General de la Nación lo considere necesario

y cobra trascendencia siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales.

- **Función Disciplinaria**, está es la función que la Procuraduría ejerce para lograr a cabalidad su objeto, siendo la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos, también contra los particulares que ejercen funciones públicas o que de alguna manera manejan dineros del Estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario, derogado por la actual ley 1952 de 2019 o nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952, 2019).

- **Función Jurisdiccional**, recientemente esta función fue atribuida mediante la Ley 2094 de 2021, que en su artículo primero consagra: “Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley” (Ley 2094, 2021)

Al respecto de las funciones de la PGN, el profesor Hernán Alejandro Olano García (2004), hace alusión a 58 funciones constitucionales que tiene el Procurador General de la Nación como jefe del Ministerio Público, sin dejar de lado las demás previstas en la ley; evidenciando el papel trascendental que actualmente tiene el Procurador General de la Nación en el funcionamiento del Estado Social de Derecho Colombiano. De las funciones asignadas a la PGN hasta la entrada en vigencia de Ley 2094 de 2021, podemos decir que la Función Disciplinaria tenía especial relevancia e importancia, por su impacto y consecuencias; pues en virtud de ella, la Procuraduría General de la Nación tenía el poder, de dar inicio a procesos disciplinarios y aplicar sanciones, incluidas las de destitución e inhabilidad, incluso a funcionarios públicos elegidos por voto popular; en los eventos en que estos incurran en faltas disciplinarias gravísimas (Ley 2094, 2021).

El artículo 26 de la Ley 1952 de 2019 o nuevo Código General Disciplinario, consagra la falta disciplinaria en los siguientes términos: “Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley” (Ley 1952, 2019).

Ahora bien, la falta disciplinaria cometida por el servidor público, incluso de elección popular, debe tener el carácter de gravísima (Ley 1952, 2019, Capítulo I, Libro II)., para que haya lugar a las siguientes sanciones (Ley 1952, 2019, Art. 49), entre otras:

- Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima; lo que implica:
 - a. La terminación de la relación del servidor público o del particular con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección; o
 - b. La desvinculación del cargo, en los casos previstos en la Constitución Política y la ley; o
 - c. La terminación del contrato de trabajo; y
 - d. En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el termino señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera.

- Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas: conlleva 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 termino señalado en el fallo.

Para tener claridad de quienes son en Colombia los servidores públicos elegidos popularmente, podemos decir que se hace referencia a ciertos cargos del Estado que se eligen a través del voto de los ciudadanos con capacidad política para ejercer ese derecho. Al respecto el artículo 260 de la Constitución Política dispone expresamente que:

“Los ciudadanos eligen en forma directa presidente y vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 260).”

En relación con dichos cargos, se constituye un vínculo laboral directo con las personas que los desempeñen, el cual se materializa a través de una posesión al cargo para el que fueron elegidos por el pueblo, y que por principio su retiro se hace, una vez termina su periodo electoral, o atípicamente por haber incurrido en una sanción disciplinaria. En el sentido consagrado en la normatividad vigente, es consecuente afirmar que, los servidores públicos tienen el deber de ejercer sus funciones en la forma prevista en la Constitución Política, en la ley, en el reglamento interno del órgano o entidad en la que desempeñan sus funciones públicas y en los contratos suscritos con estas. De manera que, tienen un compromiso con el debido cumplimiento de sus deberes y funciones, realizándolas dentro de una ética del servicio público, sujetos a los principios de moralidad, eficacia y eficiencia que son principios característicos de la actuación administrativa; so pena de incurrir en las faltas y sanciones establecidas en la ley.

Dentro de la amplia asignación de funciones otorgadas a la Procuraduría expuestas anteriormente, podríamos concluir que, la principal responsabilidad PGN es la de vigilar el actuar de los servidores públicos para identificar cualquier hecho que pueda ser violatorio de la constitución y la ley, a fin

de salvaguardar los derechos e intereses de los ciudadanos, garantizar la protección de los derechos humanos e intervenir en representación de la sociedad para defender el patrimonio público.

Facultad Disciplinaria y Poder Sancionatorio de la Procuraduría General de la Nación

Para poder comprender mejor el fundamento teórico y legal de las funciones disciplinarias y el poder sancionatorio otorgado a la Procuraduría General de la Nación, es importante conocer los fundamentos básicos y la evolución que ha tenido el derecho disciplinario colombiano. Para iniciar debemos decir que, la facultad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación es un poder sancionatorio del derecho disciplinario, cuya concepción misma, además de su ejercicio, buscan garantizar la materialización de los principios propios del Estado Social de Derecho y el respeto por los derechos y garantías fundamentales, para lograr el cumplimiento de los fines esenciales del Estado establecidos constitucionalmente. Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-028 de 2006 señaló:

“El ejercicio de la potestad disciplinaria es una de las más importantes manifestaciones del ius puniendi estatal, la cual tiene como objetivo fundamental prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de los deberes que se imponen a los servidores públicos u obstaculicen el adecuado funcionamiento de la administración pública, es decir, la potestad disciplinaria corrige a quienes en el desempeño de la función pública contraríen los principios de eficiencia, moralidad, economía y transparencia, entre otros, que necesariamente deben orientar su actividad. (...)” (Sentencia C-028, 2006)

Es pertinente aclarar que la potestad disciplinaria no es un fin en sí mismo, sino que encuentra su razón de ser en el adecuado desarrollo de los cometidos estatales. Recordemos que el artículo 1 de la Carta Fundamental asigna al Estado colombiano el carácter de Estado Social de Derecho, por lo que resulta apenas obvio que una organización que se erige sobre el cumplimiento de determinadas funciones públicas, para efectos de la consecución de determinados fines sociales, forzosamente deba establecer los instrumentos idóneos para garantizar que dichas labores sean desarrolladas en correcta forma. Es entonces en dicho marco, es decir, en el ámbito del Estado Social de Derecho, en el que debe analizarse el ejercicio de la potestad disciplinaria, pues la misma se constituye en un elemento de crucial importancia para efectos de la consecución de los fines estatales, entre los que se destacan asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 1)”

El derecho disciplinario, como sustento de la facultad sancionatoria de la PGN, tiene sus inicios, en nuestro ordenamiento jurídico, en el año 1995, con la expedición de la Ley 200 (Ley 200, 1995), la cual representó un cambio trascendental en nuestra legislación, pues fue el primer intento que se hizo para reformar la normativa disciplinaria; en ella se consolidó el régimen de faltas, sanciones y también los procedimientos aplicables y se destacó la finalidad del deber funcional del servidor

público en cumplimiento de los llamados fines esenciales del Estado. Posteriormente, el legislador estipuló en la ley 734 de 2002, más conocida como código disciplinario único, en sus artículos 44 y 45, las conductas disciplinariamente condenables, con las que, dependiendo del grado de culpabilidad, el servidor público se hace merecedor a una sanción disciplinaria que puede constituir en una inhabilidad o a una destitución del cargo (Ley 734, 2002, Art. 44,45).

La ley 734 de 2002, antes mencionada, fue derogada por la ley 1952 de 2019 - nuevo Código General Disciplinario, que empezó a regir a partir del 29 de marzo de 2022. El nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952, 2019) trae consigo importantes modificaciones al derecho disciplinario en Colombia, como cambio relevante en aspectos de la estructura de la falta disciplinaria incluye, la tipicidad, la ilicitud sustancial y la culpabilidad, dándoles una nueva definición normativa, con la que se reafirman las diferencias con el derecho penal. (Ley 734, 2002)

Por otro lado, podemos ver otras transformaciones en esta ley en lo relativo a las sanciones disciplinarias, cambian las sanciones, las faltas gravísimas y graves, cuando se cometen a título de dolo, culpa gravísima y culpa grave. En el anterior código disciplinario las faltas gravísimas dolosas y con culpa gravísima tenían la misma sanción: destitución e inhabilidad general de servidores públicos por un periodo de 10 a 20 años; actualmente, esa sanción solo quedó asignada para las faltas gravísimas dolosas, mientras que para las faltas gravísimas con culpa gravísima, se estableció la sanción de destitución e inhabilidad general de 8 a 10 años; para las faltas que son catalogadas como graves dolosas, se estipuló la sanción de suspensión de 3 a 18 meses e inhabilidad especial por el mismo término; para las catalogadas como faltas graves culposas, la sanción será la suspensión de entre un (1) mes y hasta un (1) año (Ley 1952, 2019).

Con esta nueva regulación se busca que las sanciones estén sustentadas en el principio de proporcionalidad y que su aplicación sea más justa, pues se considera que no pueden tener el mismo juicio, una falta gravísima cometida con dolo, que una cometida con culpa gravísima. De otro lado, es importante resaltar que el nuevo Código General Disciplinario les da una especial relevancia a las faltas relacionadas con la infracción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, introduciendo modificaciones importantes en el proceso.

La Función Jurisdiccional de la Procuraduría General de la Nación

La función jurisdiccional es una función nueva. Anteriormente, en esencia el control disciplinario de la Procuraduría General de la Nación no constituía el ejercicio de funciones jurisdiccionales, puesto que, no juzgaba, ni sentenciaba, además que, dentro de la estructura de nuestro ordenamiento jurídico, no tiene la calidad de juez. Sin desconocer que la Procuraduría General de la Nación es la máxima autoridad disciplinaria del país, que tiene facultades para investigar y aplicar sanciones disciplinarias, no era posible, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2094 de 2021, atribuirle funciones jurisdiccionales (Ley 2094, 2021).

El artículo primero de la Ley 2094 de 2021, expresamente le asignó

“Funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley” (Ley 2094, 2021)

Con esta norma se buscó supuestamente corregir y adecuar la legislación interna a lo requerido en el fallo proferido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego vs Colombia* (Sentencia del 08 de julio de 2020), otorgándole a la Procuraduría funciones jurisdiccionales, facultándola para administrar justicia, pero sin que dejará de ser un órgano administrativo por naturaleza. Considerando lo anterior, podemos decir que hasta la entrada en vigor de la mencionada ley 2094, las decisiones de la Procuraduría General de la Nación eran de naturaleza meramente administrativas disciplinarias, con posterior a ella, empiezan a tener también naturaleza jurisdiccional (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020) (Ley 2094, 2021).

Capítulo II

Bloque de Constitucionalidad

Para continuar con nuestro análisis, es importante tener claridad sobre el concepto de Bloque de Constitucionalidad. Para algunos expertos, este “se define como una serie de normas que junto con la Constitución y como complemento de ella, es necesario invocar y consultar para determinar el régimen de una determinada competencia, en relación con el Estado o con las entidades autónomas” (Arango, 2004). También ha sido definido como “todas aquellas leyes cuya infracción determina la inconstitucionalidad de otras leyes que tienen, sin embargo, idéntico rango a las primeras”; Otra concepción afirma que “el bloque de constitucionalidad completa y enriquece el texto constitucional” (Uprimny, 2005)

En Colombia, la Corte Constitucional en la sentencia C-225 de 1995, habla por primera vez del concepto definiéndolo como “aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma, diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu”. (Sentencia C-225, 1995, párrafo No. 4)

Al respecto, el artículo 93 de nuestra Carta Magna establece:

“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”. En este sentido, entendemos que los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia se encuentran enmarcados dentro del “Bloque de Constitucionalidad”. Por lo tanto, si bien no hacen parte formal del articulado de nuestra Constitución Política, han sido elevados a la misma categoría, ubicándolos en un nivel jerárquico superior en nuestro ordenamiento jurídico interno. De acuerdo con este mandato, estos tratados ratificados se incorporan de manera directa y automática a nuestra Constitución Política, otorgándoles rango constitucional (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 93).

Esta figura también ha originado un problema de jerarquía entre las normas, entre aquellas que tienen un rango constitucional y aquellas que no tienen tal carácter. Es por esto por lo que, la Corte Constitucional ha utilizado los términos de sentido estricto y sentido lato para abordar dicha temática. Así, el término de bloque de constitucionalidad en sentido estricto se acuña para indicar o hacer referencia únicamente a las normas de jerarquía constitucional; y en sentido lato o amplio para las demás disposiciones que no tienen el grado de normas constitucionales, pero que sirven de

parámetro de constitucionalidad para las leyes de menor jerarquía, pues puede conllevar a su invalidación (Uprimny, El Bloque de Constitucionalidad en Colombia, 2005).

La Corte Constitucional en sentencia C-067 del año 2016, hace claridad respecto a estos dos sentidos de la siguiente manera:

“El primero se trata del *strictu sensu* (estricto), el cual se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicho y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción” (Sentencia C-067, 2012).

El otro es el sentido llamado, *lato sensu* (amplio), el cual está compuesto por todas aquellas normas, que sin importar la jerarquía, sirven como métrica para efectuar el control de constitucionalidad, es decir, lo expresado en la constitución, los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de dicha carta, las leyes orgánicas y en algunas ocasiones las leyes estatutarias (...) frente al tema de las leyes estatutarias (...) la corte concluyo que solo hace parte del bloque de constitucionalidad la ley estatutaria que regula los estados de excepción, lo cual no quiere decir que otras leyes estatutarias no sean un parámetro de control de constitucionalidad sin ser parte del bloque en sentido estricto” (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 93).

Finalmente podemos decir, que dada la jerarquía de los instrumentos internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad; cada vez que el Estado colombiano ratifica un tratado internacional, es muy importante e imprescindible que se adecuen las normas internas, para tratar de garantizar en mayor medida su cumplimiento, evitando los conflictos de aplicación e interpretación, en especial, cuando se trata de aquellos que tiene por objeto el desarrollo y la protección de los Derechos Humanos.

Control de Convencionalidad la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Los Tratados Internacionales sobre derechos humanos deben interpretarse armónica y coherente, incluyendo fuentes internas e internacionales; partiendo de los pronunciamientos que sobre los mismos hayan realizado las instancias internacionales encargadas de velar por su respeto. De ahí, la importancia del control de convencionalidad, el cual está consagrado en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969)

El artículo 1º de dicha Convención hace referencia al respeto de los derechos consagrados en ella y al deber de los Estados parte de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna. Por su parte, el artículo 2 consagra el deber de los Estados, de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o

de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos. Considerando lo anterior, debemos decir, que el control de convencionalidad se constituye como un mecanismo eficaz para el respeto, la garantía y la eficacia de los derechos descritos por el Pacto.

Desde un enfoque conceptual y operativo, la Corte IDH manifiesta que el control de convencionalidad es una actividad por la cual los jueces internos de los diferentes Estados tienen la obligación, al fallar los casos de su competencia, de aplicar la Convención Americana y las interpretaciones de la Corte Interamericana sobre esos derechos. Al respecto se ha pronunciado:

Cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquel, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, y en esta tarea deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, interprete última de la Convención (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969).

Finalmente es importante aclarar que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha comprendido que el desarrollo del control de constitucionalidad que se realiza sobre la legislación interna, incluso por una de las Altas Cortes, no impide su competencia, pues a la Corte IDH no le corresponde examinar la validez de una ley con el ordenamiento constitucional de un Estado, sino confrontar aquella con la Convención Americana. Considerando lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que el control de convencionalidad es un mecanismo fundamental en el desarrollo y evolución de la protección de Derechos Humanos, porque contribuye en la aplicación armónica y coherente del derecho de los Estados, incluyendo fuentes internas e internacionales.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Artículo 23 - Derechos Políticos.

El Estado Colombiano mediante la Ley 16 del año 1972, aprobó e incorporó a nuestra legislación interna la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante la CADH. Dicha convención “Representa la culminación de un proceso que se inició a finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando las naciones de América se reunieron en México y decidieron que una declaración sobre derechos humanos debería ser redactada” (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969), El mencionado tratado internacional, fue aprobado en Bogotá, en el mes de mayo del año 1948, por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en busca de salvaguardar los derechos esenciales y fundamentales del hombre, disponiendo que no se atan a un determinado Estado sino que son atributos propios de la

persona, por lo cual se justifica una protección internacional que garantice el gozo de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Ley 16 , 1972).

Esta convención, conocida también como “Pacto de San José de Costa Rica”, establece derechos y deberes que deben ser respetados y adoptados por los Estados parte, dentro de los cuales encontramos, en el Capítulo II, los Derechos Civiles y Políticos, siendo estos últimos fuente esencial del presente estudio. En palabras de la Corte Interamericana Americana de Derechos Humanos, los derechos políticos son Derechos Humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969)

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 23, reconoce y establece los derechos políticos en los siguientes términos:

“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.”

Para una mejor comprensión de lo estipulado en este artículo, traemos a colación lo mencionado por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en su sentencia del caso Castañeda Vs. México del año 2008, en la cual resume el artículo 23.1, de la siguiente manera: “Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008)

El derecho al voto es uno de los elementos esenciales de la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la

participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos.” (pág. 18)

Finalmente, no está demás decir que, el segundo numeral del artículo en cuestión establece los estándares dentro de los cuales los Estados podrán reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, resaltando para efectos de nuestro análisis, la precisión de que debe ser, entre otros, por condena de juez competente, en proceso penal.

Al respecto, la Corte IDH ha reiterado que las únicas restricciones admisibles para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos son las expresamente establecidas en el inciso 2 del artículo 23 de la Convención Americana (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969). Los Estados deben abstenerse de emitir leyes que establezcan restricciones más allá de las señaladas en este artículo. De forma tal que son inadmisibles las restricciones a los derechos políticos que no estén autorizadas en el inciso 2 del artículo 23, aun cuando, a juicio de los tribunales internos, dichas restricciones se fundamenten en razones de interés general, seguridad de todos y en las justas exigencias del bien común.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Con el fin de hacer operativas sus funciones y garantizar el cumplimiento de sus estipulaciones, la Convención Americana de los Derechos Humanos (CADH) se compone de dos órganos competentes para conocer e intervenir sobre los asuntos que están relacionados con el cumplimiento de los compromisos atribuidos a los Estados parte, dichos órganos son la Comisión Americana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana Americana de Derechos Humanos (Corte IDH).

En este marco de actuación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), se constituye como un tribunal internacional regional de protección de los derechos humanos; que hace parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; su objetivo principal es interpretar y aplicar la Convención Americana, y otros tratados interamericanos de derechos humanos, a través de la emisión de sentencias sobre casos y opiniones consultivas.

Ante la Corte IDH no se presentan peticiones directas; los países parte de la Convención Americana, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tienen derecho a someter casos a la decisión de la Corte IDH, para ello, los individuos u organizaciones que consideren que existe una situación en la cual se violan las disposiciones de la Convención o actuaciones en contra de los derechos humanos y deseen acudir al Sistema Interamericano, deben inicialmente dirigir sus denuncias a la Comisión Interamericana (CIDH), previo agotamiento de todos los recursos judiciales internos de conformidad con la legislación vigente en el Estado de que se trata y será la Comisión quien una vez finalizado el trámite, cuando proceda, decide enviar el caso a la Corte

IDH, para que lo analice y emita sentencia fundamentada; esto puede hacerlo únicamente frente a Estados que hayan ratificado la Convención Americana y hayan reconocido con anterioridad la competencia de la Corte IDH.

Las decisiones de la Corte IDH que se dan por medio de sentencias, son vinculantes, es decir, obligatorias en cuanto a su acatamiento para los Estados Parte que le hayan reconocido su competencia contenciosa; sea de pleno derecho al momento de adherirse a la Convención o en cualquier momento de la relación. Para el Estado Colombiano las decisiones de la Corte IDH son vinculantes y obligatorias en los términos del artículo 62.3, de la Convención; en virtud de que somos un Estado Parte desde el 31 de julio de 1973 y reconocimos la competencia contenciosa con la presentación de un instrumento de aceptación de ese Tribunal, el 21 de junio de 1985 (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969)

Capítulo III

Controversia por aplicación del Derecho Disciplinario por parte de la Procuraduría General de la Nación

En el desarrollo de la aplicación del Derecho Disciplinario por parte de la Procuraduría General de la Nación como ente competente para sancionar a los funcionarios de elección popular se han presentado algunas decisiones que han sido controvertidas en instancias contenciosas a nivel nacional e internacional; poniendo en tela de juicio la competencia de la PGN para ejercer la actividad sancionatoria respecto de dichos funcionarios.

La controversia mencionada ha surgido por el conflicto entre la protección consagrada a los Derechos Políticos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos (CADH) y el precepto establecido en el artículo 277 de Constitución Política, que atribuye a la Procuraduría General de la Nación la facultad para destituir e inhabilitar funcionarios públicos elegidos popularmente. En los términos del artículo 23.2 de la Convención, podemos concluir que, no está permitido a un órgano administrativo como lo es Procuraduría General de la Nación, aplicar sanciones que impliquen una restricción de los derechos políticos de servidores públicos de elección popular, como la inhabilitación o destitución, dado que este tipo de sanciones solo pueden ser impuesta por un “juez competente, en proceso penal”. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020)

La situación expuesta no había sido objeto de tanta controversia, conviviendo con normalidad tanto la legislación interna, como lo estipulado en la Convención Americana de los Derechos Humanos, pues como hemos venido observando a lo largo de este escrito, las competencias de la Procuraduría vienen desde bastante tiempo atrás, contando el Procurador General con la facultad y el poder, consagrado expresamente desde la Constitución Política de 1991, para destituir e inhabilitar funcionarios públicos, incluso los de elección popular, cuando estos incurran en las faltas previstas en el código disciplinario (Constitución Política de Colombia, 1991).

Es a partir del día 27 de octubre de 2010, momento en que el Procurador General de la Nación decidió el recurso de reposición y confirmó en su integridad el acto administrativo recurrido (Procuraduría General de la Nación, 2020), en virtud de las funciones asignadas por el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, en el que se destituyó a la funcionaria Piedad Córdoba de su cargo como senadora y la inhabilitó por un periodo de 18 años, por un proceso disciplinario en el que se la asoció con grupos Guerrilleros, específicamente con uno de los líderes de las FARC (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 277).

Frente a la sanción impuesta por la PGN, la señora Piedad Córdoba buscó mediante una acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Consejo de Estado; la suspensión provisional del fallo disciplinario, alegando que no se cumplían los supuestos para la procedencia de la sanción

otorgada. En el año 2011, mediante auto del 27 de octubre, el Consejo de Estado admitió la demanda presentada, pero negó la solicitud de suspensión provisional del fallo, por estimar que no se cumplían los supuestos necesarios para la procedencia de la medida (Procuraduría General de la Nación, 2010).

En la demanda la señora Córdoba defendió y expuso la carencia de competencia de la PGN para restringir el ejercicio de los derechos políticos de los servidores elegidos democráticamente, haciendo remisión a lo estipulado en el artículo 23 de la CADH, entendiendo que tal limitación de sus derechos y los de sus electores sólo puede ser decretada a través de un juez competente, en un proceso penal. El Consejo de Estado en sentencia de Unificación proferida el día 9 de agosto de 2016, por la Sala Plena del Consejo de Estado, ejerció el control de legalidad de los actos administrativos sancionatorios de carácter disciplinario expedidos por la Procuraduría General de la Nación; dejando sin efectos, después de casi 6 años, la decisión de la PGN, en el caso de la exsenadora Piedad Córdoba Ruiz.

En el fallo el Consejo de Estado, además de dejar sin efectos la decisión de la PGN, ordenó que le fueran resarcidos los perjuicios generados con la decisión a la señora Piedad Córdoba, por vulnerar dentro de la investigación y el proceso, el derecho fundamental al debido proceso, además de encontrar que no se contaba con el suficiente material probatorio. El Consejo de Estado en la citada sentencia del 9 de agosto de 2016 concluyó, que el artículo 23.2 de la CADH, viéndose desde una interpretación sistemática, no impedía que los Estados parte pudiesen prever en sus disposiciones internas otro tipo de restricciones a los derechos políticos de sus ciudadanos, sobre todo si se tratan de medidas para la lucha contra la corrupción (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969, Art. 23).

Si bien es claro que la decisión final de este caso no se fundamentó en la falta de competencia de la PGN para aplicar la sanción a la senadora, puesto que en la sentencia se concluyó que la mencionada entidad “sí tiene competencia para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular”; este pronunciamiento se menciona como un antecedente del tema en estudio, dado que se recurrió como argumento fundamental del debate a lo estipulado en La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23, para controvertir la competencia de la PGN para aplicar la mencionada sanción (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969, Art. 23).

Posteriormente al fallo proferido contra la señora Córdoba, el 9 de diciembre de 2013, mediante resolución No. 2012-447489, se declaró por parte de la Procuraduría General de la Nación al señor Gustavo Petro Urrego, actual presidente de Colombia, responsable disciplinariamente por irregularidades ocurridas en la prestación del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá, de manera que fue destituido de su cargo como alcalde e inhabilitándolo por 15 años para el ejercicio de la política. El señor Petro Orrego no estuvo de acuerdo con la decisión de la PGN e interpuso las acciones y recursos consagrados en la ley, incluida una acción de tutela en contra de la decisión

del Procurador General de la Nación, la cual resultó desfavorable para el mandatario por improcedencia, pues, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el fallo del expediente 25000-23-41-000-2017-00512-00, consideró que existían otros mecanismos ordinarios para rebatir el derecho reclamado (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, M.P. Óscar Armando Dimaté Cárdenas, 2022)

Para frenar la destitución se presentaron en el lapso aproximado de un mes, más de 800 tutelas que, aunque fueron interpuestas por personas diferentes, fueron casi todas copiadas de un mismo modelo; invocando, como argumento principal, el “amparo de los derechos fundamentales de elegir y ser elegido”. El 10 de diciembre de 2013, con megáfonos, desde la plaza de Bolívar empezaron a convocar a los ciudadanos que ante la justicia aparecen hoy como “agentes oficiosos de los derechos fundamentales” del alcalde. La tutela prefabricada también fue ‘subida’ a redes sociales y páginas web para su reproducción.

Al fallar la primera tutela que llegó a la Corte en este caso, la Corte dejó en claro que las tutelas presentadas por terceras personas alegando vulneraciones a derecho fundamental de participación en política, deben acreditarse porqué se actúa en nombre de un tercero y demostrar que ese tercero se encuentra en imposibilidad física o mental para asumir su propia defensa. En ese sentido, la Corte Constitucional confirmó la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó la tutela que presentó la ciudadana Clemencia Guzmán Martínez, en nombre propio y como agente oficiosa del alcalde Urrego (Sentencia T-516, 2014)

Paralelamente y como segunda alternativa, el Ex alcalde de Bogotá demandó a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativo, la decisión tomada por La PGN. Dicha acción se fundamentó con el argumento de que había ilegalidad del acto administrativo. Al respecto, Iván Acuña, abogado del señor Petro señaló específicamente en el escrito de la demanda que:

“Este fallo es ampliamente contrario al Derecho, ya que el Procurador no podía destituir al alcalde de Bogotá en los términos que lo hizo, con la ley que aplicó. Los actos de gestión en el desarrollo de las funciones del programa de gobierno del alcalde Petro no constituyen una falta disciplinaria y mucho menos un acto de corrupción”, el letrado también expuso "El propósito es que anulen los actos a través de los cuales se destituyó al alcalde Gustavo Petro, tanto el fallo de primera instancia que se adoptó el día 9 de diciembre de 2013, como el que confirmó ese fallo para que se restablezcan los derechos del alcalde (Sentencia T-516, 2014)"

Dicha acción fue conocida inicialmente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sentencia SC3-20022319), el cual decidió negando las pretensiones. Posteriormente, el Consejo de Estado en la sentencia del 15 de noviembre de 2017 revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y a diferencia de las demás instancias, este alto tribunal resolvió a favor del señor Gustavo Petro, declarando la nulidad

de los actos administrativos sancionatorios aplicados por el Procurador General de la Nación, de manera que, ordenó el pago de salarios y las demás prestaciones laborales que el señor Petro dejó de percibir como consecuencia de su destitución.

Adicionalmente, el Consejo de Estado 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” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

En esta sentencia el Consejo de Estado se pronuncia siguiendo la misma línea de lo fallado en el caso de la señora Piedad Córdoba, reconociendo la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar, inhabilitar y remover a los servidores públicos de elección popular, siempre y cuando se trate de faltas cometidas por hechos de corrupción. No obstante, la decisión de nulidad proferida por el Consejo de Estado, el exalcalde Gustavo Petro Urrego decidió acudir ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que conociera sobre su caso y ordenara medidas cautelares a su favor, pues consideró que se le estaban vulnerando algunos de los derechos consagrados en la Convención Americana de los Derechos Humanos. Este caso fue resuelto por la Corte IDH en sentencia del 8 de julio de 2020, siendo los argumentos de fondo de esta decisión los que dan lugar al análisis planteado en el presente estudio, respecto a “las alternativas viables para que el Estado Colombiano ajuste la legislación interna de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el pronunciamiento de la corte interamericana en este sentido” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

Posición fijada por las Altas Cortes Colombianas

En Colombia desde hace algunos años se ha venido discutiendo sobre la competencia que tienen las autoridades disciplinarias, en especial la Procuraduría General de la Nación, para destituir e inhabilitar servidores públicos de elección popular; siendo materia de debate al interior de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en diversas oportunidades.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias sentencias sobre este tema, C-028 de 2006 y C-500 de 2014, siendo uno de los referentes más recientes sobre el tema, la Sentencia C-111 de 2019, en la que manifestó:

“Las restricciones a los derechos políticos deben observar el debido proceso y asegurar que se pueda acudir a un recurso efectivo ante el juez competente. Por lo tanto, una lectura integral de la CADH permite a la Corte concluir que su artículo 23 no trae un listado taxativo sino enunciativo de la reglamentación del ejercicio de los derechos políticos. En consecuencia, habrá otras alternativas

igualmente admisibles siempre que se respetan las garantías judiciales. Ello le permite además a Colombia respetar lo pactado en otros tratados internacionales”. Lo cierto es que además de la CADH, existen otras normas internacionales suscritas por Colombia que sirven de parámetro para regular las competencias de la PGN en el ejercicio de control disciplinario. En particular, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción. Según la jurisprudencia de esta Corte, de ambas convenciones se desprende el derecho de los Estados de establecer decisiones disciplinarias que puedan incidir en el ejercicio de los derechos políticos de los servidores de elección popular. En esos términos, el bloque de constitucionalidad, en su conjunto, consagra la posibilidad de que una autoridad administrativa –como lo es la PGN– inhabilite o destituya a un funcionario público de elección popular siempre que se respeten las garantías establecidas en los artículos 29 de la Constitución y 8 de la CADH” (Sentencia C-111, 2019).

En síntesis, una interpretación sistemática de las normas constitucionales con los instrumentos que integran el bloque de constitucionalidad permite que una autoridad administrativa pueda eventualmente restringir derechos políticos siempre y cuando se respeten las garantías establecidas en el artículo 29 de la Constitución y el 8.1 de la CADH (Constitución Política de Colombia, 1991) (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969)”.

Según la Corte, los controles disciplinarios ejercidos por la Procuraduría General de la Nación son autónomos, no excluyentes, y corresponden a las formas que son previstas en la Constitución Política para el ejercicio de la vigilancia de la función pública, como lo estipuló en la sentencia C-107 del 2013 (Sentencia C-107, 2013). La facultad disciplinaria que tiene la Procuraduría General de la Nación, para imponer sanciones que inhabilitan el goce de los derechos políticos no solo debe interpretarse según la Corte frente al artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, esto, al considerar que el artículo 30 de la misma Convención, permite que las leyes nacionales que prescriban restricciones al ejercicio de derechos y libertades lo hagan atendiendo a razones de interés general, lo cual acontece en el caso del derecho disciplinario (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969).

Según lo anterior, la posición de la Corte está a favor de la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar a los servidores públicos de elección popular, puesto que no es contraria a la ley interna, ni a los tratados internacionales, en específico al artículo 23.2 de la CADH, que ha sido el de más controversia en cuanto a los derechos políticos; siempre y cuando la sanción tenga fundamento en actos de corrupción por parte de los servidores públicos; tal como lo precisa la sentencia C-028 de 2006:

“(…) la competencia del mentado órgano de control para investigar y sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular se acompasa con el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos en cuanto el objeto de su actuación sea prevenir hechos de corrupción o conjurar actos que promuevan o constituyan casos de tal naturaleza” (Sentencia C-028, 2006).

Por otra parte, la sentencia más reciente sobre el tema, es la proferida por la Corte Constitucional el 20 de mayo de 2021, sentencia C-146 (sentencia C-146, 2021), en la cual se informa sobre la decisión proferida por la Corte, respecto de la constitucionalidad de lo expresado como, “*o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión*”, contenida en los artículos 43.1 y 95.1 de la Ley 136 de 1994 (Ley 136, 1994), 30.1 y 33.1 de la Ley 617 de 2000 (Ley 617, 2021), en dicha sentencia la Corte Constitucional determina que no es incompatible tal enunciado con los artículos 93 de la Constitución Política y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Constitución Política de Colombia, 1991).

Lo anterior, de manera que, “las disposiciones demandadas prevén inhabilidades que operan por ministerio de la ley, como consecuencia de haber sido sancionado previamente con pérdida de la investidura o con exclusión del ejercicio de la profesión”. Es decir, la Corte resalta que, “estas inhabilidades persiguen fines constitucionales y su imposición no depende, de ningún modo, de la voluntad del gobernante de turno y, por tanto, cumplen con el fin del artículo 23.2 de la CADH”. Esta sentencia abarca las diferencias entre control de convencionalidad y bloque de constitucionalidad, y el tema de la destitución de servidores elegidos popularmente por juez no penal y pérdida de investidura (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969).

Finalmente, la Sala insistió en dicha sentencia, que el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos,” no debe interpretarse literalmente sino de forma sistemática y armónica. Además, debe comprender el efecto evolutivo de la Convención y el margen de apreciación nacional”. Afirmando que, en relación con el Fallo Petro Urrego vs Colombia proferido por la Corte IDH.

“El Estado colombiano cuenta con un margen de apreciación amplio, porque, dicho fallo, no se pronunció sobre la convencionalidad de las disposiciones demandadas, en particular, ni respecto de las inhabilidades por pérdida de la investidura y exclusión del ejercicio de la profesión, en general” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

Por su parte, el Consejo de Estado ha acogido la tesis planteada por la Corte Constitucional (Sentencias C-028 de 2006 y C-111 de 2019), al aprobar la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar, inhabilitar y remover a los servidores públicos de elección popular, siempre y cuando sea la falta cometida por hechos de corrupción. Su posición frente al tema fue manifestada específicamente en la sentencia del 15 de noviembre de 2017. El Consejo de Estado considera además en esta sentencia, que solo serán nulos los actos administrativos de la Procuraduría General de la Nación, por falta de competencia, cuando impongan una sanción que restrinja los derechos políticos de un servidor público elegido popularmente, por faltas disciplinarias originadas en conductas que no constituyen un acto de corrupción, ya que éstas serían

violatorias de los derechos políticos de los electores, de quienes impulsan la revocatoria del mandato y del propio derecho fundamental a ejercer cargos públicos. La competencia de la Procuraduría General de la Nación, al lado de la propia de los jueces penales, se encuentra legitimada, pero solo casos en los cuales se constituya un acto de corrupción por parte de un funcionario público y no puede ponerse en entredicho, tomando en cuenta que las faltas estuvieron relacionadas con actos de corrupción.

En los casos que los comportamientos contrarios no correspondan a hechos que constituyan corrupción, la Procuraduría General de la Nación solo deberá poner en conocimiento de la justicia penal, para que en concordancia a un debido proceso se imponga una condena, si el hecho lo amerita. Esta interpretación corresponde a la naturaleza propia de sistema penal colombiano, adoptado como un modelo procesal acusatorio a partir del Acto Legislativo 3 del 2002, que modificó el artículo 250 de la Carta Política. Finalmente podemos concluir que, tanto la Corte Constitucional, como el Consejo de Estado, en sus pronunciamientos no admiten un conflicto normativo entre la legislación interna y lo consagrado respecto a la restricción de los derechos políticos en el artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos; siempre que la falta cometida por el funcionario elegido popularmente este enmarcada dentro de actuaciones consideradas como corrupción (Consejo de Estado, 2017)

Posición fijada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La posición fijada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular está fijada en la sentencia del 8 de julio de 2020 en el Caso Petro Urrego Vs. Colombia. En esta sentencia de la Corte IDH decidió sobre la demanda presentada por exalcalde Gustavo Petro Urrego, en la que consideró que con la sanción impuesta por la Procuraduría General de la Nación, mediante resolución No. 2012-447489 de 2013: “destitución de su cargo como alcalde e inhabilitación por 15 años para el ejercicio de la política”, se le vulneraron algunos de los derechos consagrados en la Convención Americana de los Derechos Humanos; entre ellos, el derecho a la integridad personal (artículo 5), el derecho a las garantías judiciales (artículo 8), los derechos políticos (artículo 23), el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24) y el derecho a la protección judicial (consagrado en el artículo 25).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos sustenta la decisión en lo consagrado en el artículo 23.2 de la Convención Americana; argumentando que no está permitido a un órgano administrativo como lo es Procuraduría General de la Nación, aplicar sanciones que impliquen una restricción de los derechos políticos de servidores públicos de elección popular, como la inhabilitación o destitución, dado que este tipo de sanciones solo pueden ser impuesta por un “juez competente, en proceso penal”. Al respecto, el parágrafo 100 del mencionado fallo establece (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020):

“Tal como fue señalado con anterioridad, del artículo 23.2 de la Convención se desprenden los requisitos para que proceda la restricción de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23.1 como consecuencia de una sanción de destitución e inhabilitación de un funcionario público democráticamente electo. En el caso de la sanción impuesta al señor Petro, ninguno de esos requisitos se cumplió, pues el órgano que impuso dicha sanción no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana. Además, la sanción de destitución –aun cuando esta haya ocurrido por un período de un mes- constituyó una restricción a los derechos políticos tanto del funcionario democráticamente electo, que no pudo continuar ejerciendo su cargo, como una afectación a los derechos de aquellas personas que lo eligieron, y en general afecta la dinámica del juego democrático al constituir una alteración de la voluntad de los electores. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020)”

Adicionalmente, en la sentencia del 8 de julio de 2020, la Corte IDH menciona, que aun cuando la Corte Constitucional ya había establecido en su fallo (Sentencia C-111, 2019), que la facultad del Procurador de inhabilitar por vía disciplinaria no viola la Convención, esta interpretación no es compatible con los estándares fijados por la Corte IDH y la Comisión. Se expuso entonces que, la competencia que tiene la PGN para sancionar disciplinariamente, con alcances a una restricción general de los derechos políticos a servidores públicos de elección popular, no es clara a pesar del respaldo jurisprudencial interno.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 23, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, una sanción que conlleve limitación al ejercicio de derechos políticos solo puede ser impuesta por un “juez competente, en proceso penal”, y no por un ente administrativo como la Procuraduría; argumento que fue la base para que la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyera que se habían vulnerado los derechos políticos de Petro (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020) y ordenó cambiar la legislación interna para adecuarla a la Convención. Esta orden al Estado Colombiano se fundamentó en lo establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud del cual, los Estados se comprometen a adoptar las medidas internas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en ella.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos dispuso que debían suprimirse las normas y prácticas que entrañarán violación de las garantías previstas en la Convención, encontrando que los artículos 277, numeral 6 y 278 de la Constitución Política Colombiana no son contrarios a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, siempre y cuando se entienda que los funcionarios de elección popular pueden ser vigilados, pero no investigados ni sancionados por la Procuraduría (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

Por otro lado, los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario Único –hoy artículos 48 y 49 del Código General Disciplinario– establecen que la Procuraduría puede destituir e inhabilitar a

funcionarios públicos democráticamente elegidos; lo que vulnera, según la Corte IDH, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues le permite a una autoridad administrativa y no judicial limitar derechos políticos. Manifestó además la Corte IDH, en la mencionada sentencia, que Estado Colombiano, además de que ignoró el alcance que tenía el ya mencionado artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, desconoce el principio *pacta sunt servanda*, establecido en la Convención de Viena de 1969, que consagra “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”, por lo que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”, lo anterior se dio debido a las interpretaciones que tomó la Corte Constitucional a lo largo del tiempo, pues pretendió que fuese el artículo 23 de la CADH el que se interpretara en armonía con el artículo 93 y 277 de la Constitución, desconociendo que son estas disposiciones las que no se encuentran en armonía con lo estipulado en el 23 de la CADH (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969).

En la sentencia del 8 de julio de 2020, la Corte Interamericana de Derechos Humanos responsabiliza al Estado Colombiano, en el Caso Petro vs. Colombia, respondiendo exactamente al Control Convencional que ejerce este órgano internacional como autoridad jurisdiccional; tratándose en este caso de una Teoría de Responsabilidad Internacional del Estado por desconocimiento de los Derechos Humanos, la cual es abordada a partir de la óptica del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Finalmente debemos decir que el fallo proferido por la Corte IDH, en el Caso Petro Urrego Vs. Colombia, constituye una condena en firme en contra del Estado, el cual está en el deber internacional de cumplir con lo resuelto en la sentencia, de manera que se logre reparar el daño causado y así dar cumplimiento a la orden internacional emitida por dicho órgano jurisdiccional (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

Cumplimiento del Estado Colombiano a lo Ordenado en la Sentencia del 8 de julio de 2020

Teniendo en cuenta el mencionado deber del Estado Colombiano de ajustar la normatividad interna, el pasado año 2021 el Congreso de la República, por iniciativa de la Procuradora General, expidió la Ley 2094 del junio 29 de 2021, por medio la cual “se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”. Con esta norma se buscó corregir y adecuar la legislación interna, otorgándole a la Procuraduría funciones jurisdiccionales; facultándola para administrar justicia, pero sin que dejará de ser un órgano administrativo por naturaleza (Ley 1952, 2019) (Ley 2094, 2021).

En los términos del Artículo 116 de la Constitución Política Colombiana, la asignación de funciones jurisdiccionales a la PGN está permitida, dándole legalidad a dicha atribución:

“La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la fiscalía general de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. El Congreso ejercerá determinadas funciones

judiciales. 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. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley” (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 116).

Frente a esta asignación de funciones jurisdiccionales a la PGN en la Ley 2094 del junio 29 de 2021 (Ley 2094, 2021), surge el interrogante de si con esta reforma se da respuesta a lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Vs Colombia. Para dar respuesta este interrogante debemos citar puntualmente lo planteado en el literal d) del parágrafo 113 de la Sentencia de 8 de Julio de 2020, al que remite el parágrafo 172 de los Puntos Resolutivos: “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).” (Subrayado fuera de texto) (Corte Interamerica de Derechos Humanos, 2020).

Considerando la anterior cita, podemos decir que la Ley 2094 de 2021, al otorgar funciones jurisdiccionales a la Procuraduría y al establecer los mecanismos para realizar un debido proceso, con salas de juzgamiento, procedimientos de selección y períodos institucionales, garantías de doble instancia y conformidad (Ley 2094, 2021); estaría cumpliendo la primera parte de lo solicitado por la Corte IDH, dado que la sanción se impondría a través de un proceso judicial. Sin embargo, en estricto sentido, podríamos decir que el segundo requisito no se cumple, dado que los procesos de la Procuraduría no tienen la categoría penal, ni es posible otorgársela, porque se estaría vulnerando la Constitución Política, que en su artículo 116 establece: “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”. En nuestro ordenamiento jurídico las faltas disciplinarias no son delitos, dado que no se encuentran tipificadas en el Código Penal y son investigadas y sancionadas por la Procuraduría, mientras que los delitos competen a los jueces penales (Constitución Política de Colombia, 1991).

Al respecto de este tema, la Corte Constitucional se manifestó en la sentencia C-699 del año 2015:

“Es constitucionalmente admisible que el legislador producto de su libertad de configuración normativa establezca la coexistencia de sanciones administrativas frente a una misma conducta y a diferencia del régimen penal no se afecta el “non bis in ídem”, toda vez que no se trata de varios juicios seguidos por una misma conducta, sino de un juicio con varias sanciones que dependen de la gravedad de esta. De tal modo que la investigación es llevada por una misma autoridad administrativa, en una sola cuerda procesal y la sanción se impone a partir de una dosimetría previamente definida por el legislador. De esta manera, la coexistencia de sanciones encuentra justificación al tratarse de diversos bienes que el ordenamiento jurídico protege en el ámbito

administrativo, conforme lo ha sostenido la jurisprudencia reiterada de este Tribunal, en relación con diferentes materias” (sentencia C-699, 2016).

Asimismo, la sentencia C-094 del año 2021 de la misma corporación, expone:

“De manera reiterada, la Corte ha explicado que los principios de legalidad y tipicidad tienen un alcance distinto en el derecho administrativo sancionador, en comparación con el derecho penal, a pesar de que este también es una rama del derecho mediante la cual el Estado ejerce el *ius puniendi*”. La potestad sancionadora de la administración se diferencia, sustancialmente, de la potestad para imponer sanciones penales. Concretamente, con relación a la aplicación del [sic] los principios constitucionales del derecho sancionador, en el contexto del derecho tributario, la Corte Constitucional ha resaltado las diferencias propias de uno y otro ámbito, dentro de las cuales se encuentran el que unas se imponen en un contexto judicial (las sanciones penales) y las otras en uno administrativo (las sanciones tributarias)” (Sentencia C-094, 2021)

Después del anterior análisis, podemos concluir que, darle funciones jurisdiccionales a la Procuraduría no cumple totalmente con lo ordenado por la Corte IDH, faltaría que lo hiciera dentro del marco de un proceso penal, lo que no es posible dentro de nuestro marco constitucional y legal actual. Por otro lado, apuntando también al cumplimiento de lo ordenado por la Corte IDH, se expidió el Decreto 1851 del 24 de diciembre del 2021 (Decreto 1851, 2021), con el cual se adecua la estructura de la Procuraduría General de la Nación, para el cumplimiento de las funciones jurisdiccionales asignadas en la ley 2094 de 2021 y la atención de los procesos con una doble instancia (Ley 2094, 2021).

El decreto 1851 de 2021 aumentó la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación con alrededor de 1.208 cargos más; los cuales se deberán ir distribuyendo, teniendo en cuenta la estructura interna, las necesidades del servicio, las políticas, los planes, programas, procesos y proyectos de la entidad; esta norma también modificó el régimen de competencias internas de la PGN, asignó nuevas funciones y fusionó cargos (Decreto 1851, 2021).

El cumplimiento que optó por darle el Estado Colombiano al mandato internacional, ha dejado mucho de qué hablar en diferentes ámbitos; al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), mediante Resolución del 25 de noviembre de 2021, señaló que la expedición de la Ley 2094 de 2021 por parte del Congreso de la República de Colombia no constituye una medida de cumplimiento, porque continúa permitiendo que un órgano distinto a un juez en proceso penal, imponga restricciones a derechos políticos de funcionarios democráticamente electos, de manera incompatible con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención Americana y con el objeto y fin de dicho instrumento (Ley 2094, 2021).

Por otro lado, la Comisión Colombiana de Juristas, el colectivo José Alvear Restrepo, los congresistas Ángela María Robledo y Alexander López Maya y los ciudadanos Néstor Manuel

Castro y Miguel Ángel Buitrago demandaron ante la Corte Constitucional, catorce (14) artículos de la Ley 2094 de 2021, *por medio de la cual se reforma la Procuraduría General de la Nación*; la demanda fue admitida en abril del año 2022 y se está a la espera del fallo de la Corte Constitucional. Para los demandantes fue evidente que la ley vulnera el derecho fundamental a la participación política y al debido proceso de funcionarios electos popularmente, tal y como lo establece el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley 2094, 2021)s.

La demanda se enfocó en las estipulaciones que directamente vulneran el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y de la misma manera del bloque de constitucionalidad (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969); en la vulneración del principio de la separación de poderes y del derecho fundamental al debido proceso; al darle facultades de juez al Procurador(a) y a sus delegados, confundiendo las funciones asignadas claramente por la Constitución Política a los organismos de control, en específico a la Procuraduría General de la Nación y a las autoridades judiciales, y desconociendo que el juez natural y competente para limitar el derecho a ser elegido es un juez penal. Adicionalmente, la demanda interpuesta no solo sustenta algunos cargos de fondo frente a estipulaciones que vulneran artículos de la Constitución Política Colombiana, sino también, fundamenta otros cargos relacionados con los vicios de forma que violan algunas reglas requeridas para el ejercicio de la función legislativa.

En cuanto a los cargos que se formularon sobre los requisitos formales de la ley, los demandantes expresan que el trámite de la ley 2094 de 2021, no debió realizarse como una ley ordinaria, considerando que la forma apropiada debió corresponder a una ley estatutaria, pues en ella se está limitando el derecho fundamental a la representación política de servidores elegidos popularmente y la ciudadanía que los elige, así como el debido proceso para su respectiva sanción. De acuerdo con lo anterior, podemos concluir que las acciones implementadas por el Estado Colombiano para cumplir con lo ordenado en la sentencia del 8 de julio de 2020 no han sido suficientes para responder a los requerimientos de dicha sentencia; encontrándose el Estado Colombiano frente a un incumplimiento internacional (Ley 2094, 2021).

Capítulo IV

Alternativas Viables para el Ajuste de la Legislación Interna

En este capítulo nos enfocaremos en desarrollar el tema de investigación de este trabajo, de manera que se propondrán alternativas viables que podrían cumplir con lo estipulado por la Corte IDH, de manera que el Estado colombiano lograra dar un cumplimiento ajustado a la sentencia del caso Petro Urrego Vs Colombia, pues como hemos concluido anteriormente, el Estado no cumplió adecuadamente con lo pedido en este fallo, sin embargo, siendo una medida de obligatorio cumplimiento para el Estado (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

Para abordar este capítulo se traerán diferentes opiniones de juristas y expertos el tema en cuestión y además una comparación con la legislación de otros países de manera que se tuvieran diferentes vías de solución, siendo unas más adecuadas que otras según lo pedido estrictamente por la Corte IDH, pero todas posibles para nuestro Estado Colombiano.

De manera que, se logren modificar las grandes atribuciones y competencias de la PGN, de manera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno como lo es esta entidad, pueda aplicar una sanción que implique una restricción (como una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969)).

Debido a que lo anterior, podría afectar el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido, es por esto entonces que, la Corte IDH expone que sólo puede hacerse por medio de un proceso jurisdiccional (sentencia) del juez competente que en este caso sería el juez penal. Asimismo, al final de esta investigación concluiré dando mi opinión, acogéndome a alguna de estas tesis propuestas, de manera que se llegue a una solución adecuada para el problema.

Para empezar a darle solución al tema de estudio y lograr plantear alternativas viables para que el Estado Colombiano ajuste la legislación interna de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, empezaré exponiendo como primera propuesta la que plantea el Presidente electo, el Dr. Gustavo Petro Urrego, que ha manifestado en algunos medios de comunicación del país, que tiene una propuesta para presentar ante el Congreso de la República, para la eliminación de este ente de control, el cual quiere reemplazar por una "fiscalía anticorrupción" y suprimir definitivamente la entidad actual que conocemos como la Procuraduría General de la Nación.

Al respecto el presidente electo señaló para el periódico El Colombiano (Arboleda, 2022), que tratará de que las funciones que hoy tiene el Ministerio Público pasen a la rama judicial y aclaró

que, no habría despido de funcionarios, sino traslados a la “fiscalía anticorrupción” que pretende crearse. La idea al proponer la eliminación de la Procuraduría General de la Nación “es la de responder a los requerimientos de la sentencia de la Corte IDH y de paso respetar la Convención Americana”. El procedimiento para materializar esta propuesta debería ser a través de una reforma constitucional, hasta el momento el presidente Petro, no se ha referido a realizar una Asamblea Constituyente, ni un referendo, sus declaraciones apuntan más a la alternativa de una reforma constitucional por Acto Legislativo.

Gabriel Dereix (2022), docente de la Universidad Politécnica Grancolombiano, expuso su opinión al respecto del procedimiento para dicha reforma en el periódico Tiempo afirmando que, “en caso de que se quiera sacar adelante la iniciativa, esta se debe adelantar a través del congreso o a través de un referendo constitucional. También aclaró que, la propuesta debería pasar por una prueba de sustitución que debe realizar la Corte Constitucional, cumpliendo con el procedimiento establecido, según lo indica la ley y la jurisprudencia (Dereix, 2022).

Por otro lado, el jurista Jaime Arrubla Paucar, expresidente de la Corte Suprema de Justicia, aseguró para una entrevista de noticias Caracol, que la propuesta del presidente Gustavo Petro, no es nueva, y que para su pensar en este momento resultaría “necesaria” de manera que, “Colombia, n es uno de los países que todavía mantiene la Procuraduría General de la Nación. En el contexto comparado de otros países latinoamericanos, son muy pocos los países que actualmente tienen una institución como la PGN, que ya no es de alta necesidad pues “se fue remplazando” por otras más efectivas, señaló así Jaime Arrubla Paucar (Fernández, 2022).

Desde otra perspectiva, el académico Kenneth Burbano, director del Observatorio Constitucional de la Universidad Libre, opino sobre el tema en Youtube para Piradio TV (PRI RADIO TV, s.f), expresando que, aunque está de acuerdo con la propuesta promovida por el mandatario, la eliminación de la Procuraduría no es necesaria, pues se puede modificar, para que cumpla con los requerimientos de la normativa internacional. “Es una buena propuesta, pero para cumplir con lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos no es necesario eliminarla, se puede modificar y dejarla con unas funciones concretas en materia disciplinaria, lo que no incluye la suspensión y destitución de servidores públicos elegidos popularmente”, sostuvo el académico Burbano.

Es pertinente también, considerar la opinión de la experta en el Sistema Interamericano, la señora Martha Soto, ella en su Twitter, explica que la idea del señor Gustavo Petro para proponer la eliminación de la Procuraduría, con relación a lo fallado por de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no es del todo exacta, pues textualmente escribió “La primera respuesta es que no es necesaria esta reforma constitucional para cumplir el fallo de la Corte IDH. Lo que ordenó el fallo fue adecuar el ordenamiento interno para que la Procuraduría no tenga la potestad de destituir ni inhabilitar a funcionarios de elección popular” (Soto, 2020), entendiendo que la sentencia no ordena trasladar el Ministerio Público a la Rama Judicial. La señora Serrano enfatiza que, la

propuesta del presidente no es del todo equivocada, sino que va más allá de lo pedido en el fallo de la Corte IDH, algo que destaca es que dicha idea reforzaría la investigación penal contra la corrupción, siendo esto algo deseable para nuestro país.

Por su parte, el jurista colombiano Rodrigo Uprimny (2022), especialista en derecho constitucional, al respecto expresa que, el argumento más fuerte para la desaparición de la Procuraduría General de la Nación sería que muchas de las funciones que actualmente ejerce esta entidad las ejercen o pueden ser ejercidas por otras instituciones. Como, por ejemplo:

“Para la promoción de los derechos humanos y el control preventivo de la función pública estaría la Defensoría del Pueblo; Para el control disciplinario estarían las oficinas de control interno disciplinario de las entidades y las Personerías que también hacen parte del Ministerio Público y tienen funciones sancionatorias. Ante las faltas disciplinarias graves está la fiscalía general de la Nación, pues generalmente esas faltas graves también son delitos; y ante el detrimento del erario por casos de corrupción o grave negligencia están las Contralorías. (Uprimny, 2022)”

Después de lo expuesto anteriormente y de los comentarios de diferentes expertos en el tema, podríamos concluir que, además de la propuesta del presidente electo, tenemos otras vías de solución, que no es solo la supresión total de la Procuraduría General de la Nación, asignando sus funciones a otros órganos o creando uno nuevo, pues se cree que puede realizarse una modificación a esta entidad, sin que la reasignación de funciones implique su desaparición; teniendo también otras opciones combinadas que surgen de estas alternativas, como lo expondremos a continuación.

Eliminación de la Procuraduría General de la Nación

La reforma constitucional a través de la cual se debiera llevar a cabo cualquier modificación de fondo respecto a la naturaleza y funciones de la PGN, que conlleve la eliminación de esta institución en la estructura de los órganos de control del país, debería adelantarse a través de una reforma constitucional, aunque podría hacerse a través de la asamblea constituyente y por medio de referendo, la forma más expedita para esta cuestión sería el Acto Legislativo.

Así pues, el trámite que tendría que iniciarse con la presentación de un proyecto de acto legislativo por parte de alguno de los siguientes autorizados legalmente, “el Gobierno, diez miembros del Congreso, el 20% de concejales o diputados o los ciudadanos que representen un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente” (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 375).

Se requerirá para la aprobación del proyecto, que este sea tramitado en 2 períodos ordinarios y consecutivos realizados por el Congreso de la república, con la aprobación de la mayoría de los

asistentes, en el primer período y del voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara, en el segundo período.

Frente a la alternativa de eliminación de la PGN, manifiesta el Jurista Rodrigo Uprimny, en la columna de Dejusticia, que existen algunos riesgos jurídicos: “i) que la Corte Constitucional anulara esa supresión por considerar que sustituye algún pilar de la Constitución, o ii) que quedáramos con una Fiscalía excesivamente poderosa”, pueden ser riesgos inminentes pero que deberán tomarse para un posible cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Uprimny, 2022).

Respecto al primer riesgo planteado por el jurista Rodrigo Uprimny, debemos decir que el control de constitucionalidad de los Actos Legislativos está asignado por el artículo 241 de la Carta Política a la Corte Constitucional, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, llamada también de inexequibilidad por la Corte Constitucional “La declaratoria de inexequibilidad proferida por la Corte Constitucional es una orden para que ni las autoridades estatales ni los particulares la apliquen o, en otros casos, una facultad para que dejen de aplicarla. Es decir, es la de restarle efectos a la disposición inconstitucional” (Sentencia C-329, 2001); esta acción es una facultad otorgada a los ciudadanos para demandar actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, solo por vicios en su formación, lo que significa que se limita a revisar los vicios del trámite exigido por la Constitución y el Reglamento del Congreso, sin que pueda efectuarse sobre el contenido material.

Adicionalmente, el control ejercido por la Corte Constitucional debe restringirse a un estudio de sustitución, entendiendo que el Congreso de la República tiene la competencia de reforma, más no de sustituir la norma constitucional, esto se constituiría en una transgresión a sus funciones e invasión al poder del constituyente primario.

La Corte Constitucional en la sentencia C- 970 de 2004 explica sobre esta metodología del juicio de sustitución, que este está conformado por una premisa mayor, la cual a su vez estará compuesta por el o los elementos esenciales que considera el actor sustituido, una premisa menor, compuesta por el acto legislativo que aparentemente sustituye el elemento esencial, para finalmente emitir una conclusión frente a la sustitución o no del elemento esencial (sentencia C- 970 , 2004). Además, el “test de la sustitución” fue acogido por la Corte en la Sentencia C-1040 de 2005 en donde se dijo que “los tres pasos descritos tienen como finalidad: (i) verificar si la reforma constitucional introduce un nuevo elemento esencial a la Constitución; (ii) analizar si éste reemplaza al originalmente adoptado por el constituyente y, finalmente, (iii) comparar el nuevo principio con el anterior para verificar, no si son distintos, lo cual siempre ocurrirá, sino si son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles (Sentencia C-1040, 2005).”

También la sentencia C-053 de 2016 una opinión mucho más reciente, en la cual la Corte Constitucional definió una metodología para identificar principios definitorios a partir de un test o

juicio de sustitución, en el cual tiene por objeto “(1) fijar las etapas del examen de sustitución y (2) prevenir los riesgos de “subjetivismo” asociados a la inexistencia de referentes positivos y precisos que indiquen cuándo una modificación a la constitución tiene efectos de sustitución (Sentencia C-053, 2016)”

En mi concepto, con la reforma planteada no se cambiarían los elementos de fondo, ni se sustituiría la esencia de la constitución política, pues se respetaría el principio de separación de poderes, el cual suministra parámetros para definir la estructura y los límites de los poderes públicos del Estado, pues implica una distribución del poder, según lo que expuso la Corte Constitucional en la sentencia C-1040/05:

“la Carta de 1991 consagró un principio de separación de poderes flexible, que reconoce que en ciertos casos se puedan establecer relaciones de colaboración entre los distintos órganos, lo cual resulta armónico con el constitucionalismo democrático. En este punto, el interviniente cita las sentencias C-1200 de 2003 y C-970 de 2004, en las que la Corte Constitucional señaló que la atribución de facultades extraordinarias en una reforma constitucional no implica per se una abolición del principio de separación de poderes, ni una sustitución de la Constitución. A partir de distintas fuentes doctrinales el representante del Ministerio señala que la separación de poderes tal y como se encuentra establecida en nuestra Constitución, no es absoluta, sino que se trata de una distribución teórica, ya que, en la práctica, se acepta una colaboración en la tarea general del Gobierno” (Sentencia C-1040, 2005).

Al respecto, las funciones de la PGN se distribuirían a otras entidades, sin mezclar los poderes del Estado, además el sistema de frenos y contrapesos continua operando, pues los órganos constitucionales siguen siendo independientes de manera garantizada, no se atribuyen nuevos poderes al ejecutivo, la reforma constitucional propuesta tiene en cuenta que las funciones de la PGN mutaran a otras entidades, que serán administradas por órganos que continúan siendo autónomos como la defensoría del pueblo y la fiscalía, siendo igualmente sometidos al control judicial para garantizar el respeto al Estado. Es decir que, el esquema de frenos y contrapesos complementa el principio de separación de poderes, su función principal es asegurar el equilibrio y evitar la concentración del poder del Estado, de manera que ningún órgano, sea inmune al control por otros en un Estado de derecho, como es nuestro Estado Colombiano, aunque ya exista una estructura organizada del poder, no es posible que ciertos órganos adquieran privilegios o ventajas sobre los demás.

Es por lo anterior que, la Corte Constitucional por medio de la prueba de Sustitución, vela por que la Constitución Política mantenga su esencia e integridad, “La constitución política existe si hay un catálogo de derechos fundamentales, una estructura de separación de poderes y el principio de legalidad” (Bernal, 2021), Si se quitan algunos de estos tres elementos entonces ya no existiría una constitución y de esta manera, se vería perjudicada su esencia.

En nuestro caso solo se modificarían los artículos del 275 al 279 de la Constitución que son los relativos a la PGN, de manera que las funciones de dicha entidad no desaparecerían, sino que se irían distribuyendo a otras entidades, contribuyendo al fortalecimiento de la lucha anticorrupción, con la desconcentración de las funciones disciplinarias sancionatorias y jurisdiccionales asignadas a la PGN en diferentes órganos de control, investigación y juzgamiento actualmente constituidos en nuestro ordenamiento jurídico (Constitución Política de Colombia, 1991).

No podemos desconocer que, en nuestro país existen otras entidades que cumplen las mismas o similares funciones de la Procuraduría, a saber, adelantar los procesos disciplinarios contra servidores públicos es una atribución que también está asignada a las oficinas de control interno disciplinario, y como hemos venido manifestando, la facultad para adelantar, investigar y juzgar los procesos de los funcionarios públicos elegidos popularmente, que es la función más controvertida, deberían ser asumida por la justicia ordinaria en el orden penal, asegurando así el cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 23.2 de la CADH. Respecto a otras funciones asignadas a la PGN, que pudiéramos considerar como de menor categoría, por el impacto de sus resultados, tenemos las siguientes apreciaciones (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969):

- La intervención en procesos judiciales de interés público puede reevaluarse, analizada un poco más a fondo, pues en muchos casos se podría considerar innecesaria e inoperante; adicionalmente, en los procesos penales la fiscalía es la encargada de investigar y proteger los derechos fundamentales de los procesados.
- Con respecto a la promoción y cuidado de los derechos humanos, esta función no es exclusiva, también está asignada a la Defensoría del Pueblo.
- La conciliación prejudicial en procesos administrativos se podría asignar a los centros de conciliación, constituidos para tal fin.

Finalmente podemos decir que, con la distribución de funciones a raíz de la eliminación de la PGN, las oficinas disciplinarias se encargarían de velar por el correcto ejercicio de las funciones y de la conducta de los servidores públicos que no son elegidos popularmente y los servidores públicos elegidos popularmente pasarían a ser juzgados por la justicia penal.

Analizando la estructura actual del ordenamiento jurídico colombiano, podemos cuestionar, si los hechos de corrupción ya están tipificados en el Código Penal como delitos, podría resultar poco inicuo y polarizado que una entidad administrativa por naturaleza, que por tantos años no tuvo funciones jurisdiccionales, solo funciones Administrativas-disciplinarias, ahora con funciones jurisdiccionales atribuidas como es el caso actual de la Procuraduría General de la Nación, se encargue de juzgarlos, con unas garantías procesales más bajas, llegando hasta atentar contra principios procesales y del debido proceso, además va en contra del principio de proporcionalidad,

con que se busca que la Ley sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de los servidores y los de sus electores no se vean afectados.

Sobre estas facultades nuevas atribuidas a la PGN, su reforma y nueva estructura (Ley 2094, 2021), no está claro si garantizan su independencia, debido a que el Procurador General, cabeza de este organismo, sigue siendo elegido por el Senado de la República; teniendo en cuenta que este sería el encargado de conocer en segunda instancia los fallos impuestos por la sala de juzgamiento, lo que podría llevar en algún momento a una injerencia política. La PGN no depende, ni puede depender, de ninguna forma, de los organismos que ella misma controla, dado que esta situación puede incidir negativamente en el ejercicio efectivo del control. Para el Código General Disciplinario, más específicamente la ley 1952 de 2019, están consagradas como faltas disciplinarias gravísimas según el artículo 65, las conductas que coincidan con descripciones típicas de la ley penal, constituyéndose desde el punto de vista del derecho disciplinario como faltas disciplinarias, mas no como delitos, entendiéndose que en el caso en que se tratara de un delito, este debe ser investigado y juzgado por la justicia penal (Ley 1952, 2019).

En concordancia con lo anterior, se sustentaría que, si se suprimiera la PGN, los delitos que comentan los servidores públicos elegidos popularmente pasarían a ser competencia exclusiva de los jueces penales y de la fiscalía general de la Nación, aplicándoles todos los principios y garantías procesales consagrados en la legislación penal.

Al respecto de las conductas y hechos tipificados como delitos en el Código Penal Colombiano (Ley 599 , 2000), que con mayor frecuencia pueden suponer hechos de corrupción realizables por servidores públicos elegidos popularmente, podemos enunciar los siguientes:

- El Peculado en cualquiera de sus variantes - Artículos 397, 398, 399 y 400.
- La Concusión -Artículo 404
- El Cohecho - Artículos 405, 406 y 407.

Los delitos relacionados a la contratación Estatal:

- La violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades - Artículo 408.
- El interés indebido en la celebración de contratos - Artículo 409.
- El Contrato sin cumplimiento de requisitos legales y los acuerdos restrictivos de la competencia. - Artículo 410.
- El Tráfico de Influencias del servidor público - Artículo 411.
- El Tráfico de Influencias de Particular - Artículo 411.
- El Enriquecimiento Ilícito - Artículo 412.
- El Prevaricato - Artículos 413 y 414
- La utilización de asunto sometido a secreto o reserva - Artículo 419.
- La utilización indebida de información oficial privilegiada - Artículo 420.
- La Intervención en Política - Artículo 422.

Como podemos evidenciar, nuestro derecho penal consagra una amplia gama de delitos tipificados, en los cuales pueden incurrir los funcionarios públicos de elección popular, que hacen parte del ámbito de juzgamiento de la justicia penal. Finalmente consideramos, que la propuesta de eliminación o modificación de la PNG, en los términos antes mencionados, da cumplimiento a lo que ordena por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dejando a la justicia penal el juzgamiento y aplicación de sanciones de destitución e inhabilitación de servidores públicos elegidos popularmente que incurran en delitos tipificados en el Código Penal. Para que esta propuesta se armonice con las estipulaciones y procedimientos consagrados en la normatividad vigente, se debe modificar nuevamente el Código General Disciplinario, ajustándolo a los cambios originados con la nueva estructura, funciones y procedimientos disciplinarios.

Constitución de una “Fiscalía Anticorrupción”

Vale la pena también analizar, por considerarla viable y funcional, la propuesta del presidente Petro de crear una “Fiscalía Anticorrupción”. Con la creación de esta Fiscalía se conformaría una entidad especializada en la lucha contra el flagelo de la corrupción, mal que aqueja fuertemente la gestión pública de nuestro país; como puede evidenciarse en las frecuentes noticias y denuncias divulgadas constantemente en nuestros medios de comunicación. Un antecedente de esta figura lo podemos encontrar en el ordenamiento jurídico español, en donde fue creada, en el año 1995, a través de la Ley 10/95, una Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, encarga de investigar y conocer los delitos económicos u otros cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, relacionados con hechos de corrupción (Ley 10, 1995).

A lo largo de los años, la palabra corrupción en España viene ligada a los partidos políticos y las entidades financieras, la Fiscalía Contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada ha tenido un papel decisivo en las investigaciones llevadas a cabo para poner sobre la mesa las pruebas incriminatorias contra sus responsables, además cuenta con amplias facultades de investigación (iniciadas tanto de oficio como a petición de ciudadanos y funcionarios públicos), y de persecución del delito, más sin embargo no ejerce, facultades de sanción.

El Fiscal anticorrupción envía cada seis meses un reporte sobre el desempeño de la Fiscalía a la Junta de Fiscales jefes de la Sala y al Consejo Fiscal (Consejo General de los Colegios de Procuradores de los Tribunales de España, 2002), para revisión de los casos investigados; Esta fiscalía busca desarrollar mecanismos que garanticen no sólo independencia frente al poder político, sino también procedimientos de rendición de cuentas y evaluación. La existencia de este mecanismo no solo obedece a las mejores prácticas en la materia, sino con compromisos en cuanto al derecho internacional, siendo una entidad exitosa en cuanto al caso español, pues se han investigado casos de gran revuelta, de una manera eficaz y con resultados veraces.

Países como México también han implementado el funcionamiento de una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; además de tener expresamente consagrado en su regulación penal, un capítulo relativo a los delitos cometidos por los servidores públicos, como lo propusimos en el aparte anterior. Las conductas que dan lugar a estos delitos son reportadas por el órgano interno de control a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para que después de realizada la respectiva investigación, sean juzgadas por la justicia ordinaria, más específicamente la justicia penal, esta entidad ha tenido éxito en ambas legislaciones, pues concentran las fuerzas anticorrupción.

Si se buscara apuntar hacia dicha Fiscalía Anticorrupción en nuestra legislación, se debe contar con el marco jurídico suficiente para investigar y perseguir de forma efectiva los delitos en materia de corrupción, además para no caer en un vacío legal se deberá identificar con precisión el perímetro competencial de la Fiscalía Anticorrupción y de esta manera, señalar los supuestos normativos bajo los cuales podrá desenvolverse.

Se debe también otorgar facultades a este nuevo órgano para ser la entidad encargada de la persecución de los actos de corrupción, de manera que también se dé la legitimación a los particulares para la presentación de denuncias ante la Fiscalía Anticorrupción por delitos cometidos por servidores públicos, ello con fin de concentrar en un solo órgano el combate a la corrupción y no disgregarlo en varios entes públicos; Se necesita buscar que esta Fiscalía Anticorrupción no sea polarizada y sea autónoma, para ejercer de manera eficaz lo estipulado en la constitución política de Colombia.

Modificación de las Funciones asignadas a la Procuraduría General de la Nación

Como segunda solución planteamos, que en vez de suprimirse la PGN, simplemente podría hacerse la modificación de sus funciones, sin que esta modificación conlleve a la eliminación de la entidad. Entendiendo que solo se trata de la modificación, la reforma podría realizarse mediante una reforma de Ley Ordinaria, en la que se modifiquen las facultades del Procurador General de la Nación, para que no sea de su competencia el juzgamiento y la aplicación de las sanciones de destitución e inhabilidad a servidores públicos elegidos popularmente, en el evento en que incurran en faltas disciplinarias gravísimas.

Al respecto es importante precisar que, la Constitución Política no menciona esta función de manera expresa, en cabeza del Procurador General de la Nación. El artículo 277 de nuestra carta política consagra:

“El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. 2. Proteger los derechos humanos y asegurar su

efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo. 3. Defender los intereses de la sociedad. 4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente. 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas. 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. 7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales. 8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso. 9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria. 10. Las demás que determine la ley. Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 277)”

Considerando lo estipulado en nuestra Constitución podemos concluir que, las sanciones disciplinarias de destitución e inhabilidad están consagradas en el código disciplinario único, para ser aplicadas en virtud del precepto constitucional establecido en el artículo 277 constitucional; mas no están expresamente consagradas en la Constitución Política, de manera que se podrían suprimir a través de una reforma legislativa, sin que se requiera ningún acto reformativo de la Constitución; Se tendría que hacer una nueva reforma a la ley, que es el código disciplinario único y que los artículos en los cuales se estipulan las sanciones de inhabilidad y destitución, como lo son los artículos del 44 al 48, que hablan de este tipo de sanciones y su aplicación, para que sean reformadas de manera que, la PGN no tenga estas funciones que son extensas e indebidas para la aplicación correcta de la medida interamericana (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 277, 44,45,46,47,48).

En la reforma realizada mediante la ley 2094 de 2021 a la Procuraduría General de la Nación, se conservaron e instrumentalizaron las atribuciones para destituir e inhabilitar funcionarios públicos elegidos popularmente, enmarcando dicha función dentro de las atribuciones jurisdiccionales otorgadas a esta entidad (Ley 2094, 2021). Una nueva reforma de la normativa debiera realizarse estrictamente para proteger los derechos que se han vulnerado y de esta manera poder cumplir efectivamente con la sentencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, asegurando que el juzgamiento de los servidores públicos elegidos popularmente pueda hacerse con las garantías de un proceso judicial, tal como lo ha solicitado la Corte IDH, en protección de los derechos políticos consagrados en la Convención Interamericana.

La modificación de las atribuciones de la PGN, sin que se elimine la institución debiera conducir a transformarla para convertirla en una instancia de solo investigación de la conducta de los servidores públicos, desconcentrando las funciones de investigación, acusación y juzgamiento administrativo-disciplinario en una sola entidad. Por otro lado, hay que tener en cuenta que sobre el tema particular, incluso con anterioridad al fallo de la Corte IDH, ya se venía hablando y se había planteado la necesidad que tiene el Estado de mutar el procedimiento administrativo, hacia un modelo que fuese acusatorio, llegando incluso a afirmar que se debería crear una jurisdicción

disciplinaria encargada de juzgar y de esta manera de emitir las decisiones sancionatorias (en cualquier caso y por cualquier tipo de falta), bajo un modelo en el cual la PGN se desempeñe como una autoridad meramente investigativa y de acusación ante el juez, de competencia exclusiva para ello, es decir, sin espacio incluso para las Personerías Municipales o las Oficinas de Control Interno Disciplinario (López, 2019).

Reforma al Código Penal Colombiano

Entendiendo que la legislación penal colombiana ya tiene tipificadas algunas conductas que pueden suponer hechos de corrupción, en las cuales puede incurrir cualquier persona, sea servidor público o no, consideramos que sería viable, pertinente y complementaria a las propuestas de solución ya planteadas, realizar una modificación del Código Penal Colombiano, de manera que se establezca un aparte específico para los delitos de corrupción cometidos por los servidores públicos elegidos popularmente en el ejercicio o con ocasión del ejercicio de sus funciones.

Aunque bien sabemos que en el derecho penal existe la figura de sujeto activo calificado, es decir una persona con cualidades calificadas jurídicamente y singular; en este caso delitos contra la administración pública, en el cual el sujeto activo calificado es el Servidor Público a quien se le haya confiado la administración, tenencia y o custodia del objeto material por razón de sus funciones, sin embargo lo que se buscaría esta reforma al código penal colombiano es, crear un nuevo apartado en el código penal, que sea enfático y único para los delitos cometidos por funcionarios públicos elegidos popularmente, de manera que puedan ser sometidos al proceso penal y con competencia del juez penal como lo sugiere la Corte IDH.

Se busca que se tengan explícitamente en la ley penal, los delitos para los servidores públicos elegidos popularmente, es decir que cuando un servidor público cometa un delito de corrupción o de violación de los derechos humanos o de las normas que consagran algunas obligaciones específicas, fueran competencia de la justicia penal, con la opción de solicitar medidas cautelares, estableciendo también modalidades culposas, circunstancias de agravación punitiva, sanciones y penas que podrían ir desde multas, destitución, inhabilitación y privación de la libertad si hubiere lugar, pero que fueran específicas para los servidores públicos elegidos popularmente, es decir que el Artículo 44. Del código general disciplinario “*Clases de sanciones. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones: 1. Destitución e inhabilitación general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima*”, igualmente estas sanciones solo puedan ser impuestas por el juez penal, en proceso penal

Con la modificación a la normativa penal se cumpliría, en estricto sentido, lo establecido por el artículo 23.2 de la CADH, que estipula que la sanción se aplique por “condena, por juez competente, en proceso penal”, entendiendo por proceso judicial (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 29), el conjunto de actos que deben agotarse y que son necesarios para

adoptar una decisión que dirime un conflicto, declara una situación o reconoce un derecho, en el caso que nos ocupa, en el ámbito del derecho penal (Ley 734, 2002).

En este evento ya no estaríamos bajo la jurisdicción de la justicia administrativa-disciplinaria (ahora también con funciones jurisdiccionales), en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, sino, de la jurisdicción meramente penal, de manera que solo pueda destituirse o inhabilitarse a un servidor público elegido popularmente, por medio de un proceso de esta naturaleza, conocido por un juez competente y con observancia de las formas y los requisitos propios del juicio penal, en los términos de la legislación vigente.

En conclusión, esta sería la vía más adecuada para cumplir lo estipulado por la Corte IDH, en el sentido estricto de la palabra, pues lo que dice el artículo 23.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos es que la restricción de derechos políticos debe hacerse por un juez penal en proceso penal, sin embargo en mi opinión no es la alternativa a la cual más me aferro, pues no debemos desconocer que la justicia penal en nuestro país, además de presentar deficiencias de diversa índole, es bastante congestionada; añadirle nuevas competencias puede ser contraproducente para el juzgamiento de los nuevos procesos penales que se proponen; adicionalmente, podría resultar poco confiable para el juzgamiento de este tipo de conductas que tienen su fundamento inicial en el derecho disciplinario.

Otra Posible Vía de Solución, la Creación de un Órgano Jurisdiccional Especializado para el Juzgamiento de Funcionarios Electos Popularmente - Referente de la Legislación Chilena

El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC), presentado anualmente por el Consejo de las Américas y Control Risk (Becerra, 2022), es una publicación que evalúa la capacidad de América Latina para detectar, castigar y prevenir la corrupción, el informe presentado con los resultados para el año 2022, publicado el primero de agosto, ubica a Chile como el tercer país con Capacidad para Combatir la Corrupción en América Latina, por debajo de Uruguay y Costa Rica. Sobre este índice se señala que:

“El estudio califica cada uno de los países con una puntuación de uno a 10 en función de la eficacia con la que combaten la corrupción. Se considera que los países con una puntuación más alta tienen más probabilidades de que los corruptos sean enjuiciados y sancionados, mientras que en los países situados en el extremo inferior de la escala es más probable que haya impunidad (Becerra, 2022)”.

Ahondando un poco sobre las regulaciones de los países ubicados en los tres primeros lugares, encontramos como referente importante para nuestro estudio, el de la legislación Chilena, en donde opera una entidad jurisdiccional especializada para la remoción y destitución de servidores públicos y de autoridades municipales, llamada Tribunal Electoral Regional, que funciona como “mecanismo jurisdiccional para separar a las autoridades comunales, por responsabilidad política

y/o incumplimiento de probidad, a través de un juicio que se presenta y se desahoga ante el Tribunal Electoral Regional” (Ley 18593, 1987)

En su estructura territorial Chile se divide en 346 comunas, que son administradas por 345 municipalidades; las municipalidades están representadas por un alcalde y un concejo municipal, cada región chilena cuenta con un Tribunal Electoral Regional, siendo esta entidad el órgano jurisdiccional responsable para resolver la destitución de autoridades comunales, teniendo como facultad (indirecta) poder separar a un alcalde y/o concejal de sus funciones. Cuando un servidor público, más específicamente un concejal o un alcalde incurre en una causal de suspensión, inhabilitación o destitución, dicha causal debe ser presentada, juzgada y declarada por el Tribunal Electoral Regional al que pertenece (Ley 18593, 1987).

El funcionario público cesará sus funciones una vez ejecutoriada la resolución que declare su existencia y en el caso de incurrir en una causal de “*notable abandono de deberes y/o contravención grave a las normas sobre probidad administrativa*”, quedará suspendido del cargo tan pronto le sea notificada la sentencia de primera instancia, si esta quedara en firme, el sentenciado estará inhabilitado para ejercer cualquier cargo público por un término de cinco años.

El Tribunal Electoral Regional es la autoridad jurisdiccional que juzgará las remociones, suspensiones y destituciones de los servidores públicos, calificando si la conducta de este ha sido apegada a sus obligaciones, tanto políticas como administrativas y en el caso tal que se solicite el recurso de apelación, este será conocido por el Tribunal Calificador de Elecciones, quien será el que decida de manera definitiva esta destitución, suspensión o inhabilitación. Esta entidad chilena fue creada para dar un cuidado especial y para el fortalecimiento del sistema democrático, estableciendo una jurisdicción especializada, denominada justicia electoral, que [...] *abarca los aspectos relacionados con el órgano responsable de su impartición y con los procedimientos correspondientes, así como los mecanismos jurídicos necesarios para garantizar los derechos de los ciudadanos frente a los actos de autoridad*” (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2000)

Un modelo similar al planteado en la legislación Chilena podría ser una alternativa novedosa y diferente para dar respuesta a los requerimientos internacionales, al crear un Tribunal electoral Especializado en el juzgamiento de los funcionarios elegidos por voto popular en el País, pues en Chile esta entidad fue creada para velar por la protección de los derechos políticos, dando nacimiento a una especie de fuero jurisdiccional especial, juzgado por Tribunales Especializados, no penales, sino por medio de un proceso electoral, que cuente con procedimientos e instancias que garanticen el respeto de los derechos políticos, de los funcionarios elegidos y de sus electores, respetando el derecho democrático y constitucional de elegir a sus gobernantes, pero cabe aclarar que esta medida cumpliría parcialmente lo ordenado por la corte IDH, si lo miramos en un sentido estricto, se estaría cumpliendo que fuese por medio de un proceso judicial, mas no por juez penal; la ventaja sería que, este tribunal electoral sería una nueva entidad, que ayudaría de desconcentrar

todas las facultades con las que cuenta la PGN, dando mayor garantías procesales y siendo especializada en el juzgamiento de los funcionarios públicos.

Asimismo, los objetivos de esta institución serían brindar certeza jurídica, de manera que se pueda consolidar un modelo de tribunal electoral abierto y de esta manera ampliar el acceso a la justicia, garantizando el ejercicio efectivo de los derechos políticos de los servidores públicos y sus electores; además propiciar una administración eficiente y responsable en el uso de los recursos. Este modelo de justicia electoral, tiene como finalidad la protección auténtica del derecho a elegir y a ser elegido para desempeñar un cargo público, de manera que mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos, funcionarios públicos elegidos popularmente, ciudadanos y candidatos) con esperanza de lograr impedir la violación de la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad, la legalidad, objetividad, certeza, imparcialidad, transparencia y, en general, justicia en todos los casos que haya actos contrarios al deber ser del funcionario público electo, buscando lograr un órgano especializado que se encargue de la supervisión y control de la legalidad de los actos electorales.

Posición Personal

Es entonces que después de exponer distintas formas de solución al problema planteado, yo doy mi opinión acogéndome a la tesis de hacer una reforma constitucional, en la cual se haga la eliminación de la PGN, pues pienso que en este momento podría ser la más viable para nuestro Estado colombiano, en tanto la reforma de ley ya se realizó y no tuvo mucho éxito en frente al cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH.

Asimismo, pienso que muchos países latinoamericanos ya no cuentan con una entidad como la PGN, como hemos explicado antes no es una entidad vital para el desarrollo de las funciones estatales, además sus funciones pueden mutar fácilmente a otras entidades y de esa manera tratar de buscar una imparcialidad y un debido proceso en los casos de destitución e inhabilitación de servidores públicos elegidos popularmente, de manera que pueda darse un óptimo cumplimiento a la sentencia de la Corte IDH. Por otro lado, la PGN como bien vimos a lo largo de este documento, una de sus funciones más importantes es proteger la moral administrativa y los derechos humanos, pero Colombia está catalogado como uno de los países con mayor tasa de corrupción según la revista la república en un índice de Transparencia Internacional, *“el índice refleja que tampoco hubo grandes avances en los esfuerzos anticorrupción en el promedio global”* (Bernal, 2022), de manera que se entiende que la PGN, además de no ser una entidad estrictamente necesaria, no está cumpliendo sus funciones de la manera adecuada, preventiva y veraz, así que se deberán hacer cambios en la legislación interna para combatir la alta corrupción del país.

Además después de lo analizado, puede inferir que no es sensato que una autoridad administrativa ahora con funciones jurisdiccionales, en cabeza de un funcionario público individual que es elegido por las mayorías políticas del Senado (El Procurador General de la Nación), tenga la facultad para alejar y despojar del cargo a los servidores públicos elegidos mediante el voto popular, lo que

resulta ser un punto sensible en nuestra democracia y por este motivo entró en tensión con pronunciamientos de instancias internacionales.

A mi modo de ver, el artículo 23.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, no debe ser interpretado de forma textual, la mayor parte de la jurisprudencia en el país y en Sistema Interamericano se ha construido precisamente a partir de la creación de otros métodos interpretativos y de esa manera ir evolucionando (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969), *“todo ello le ha permitido a la Corte crear estándares que no fueron siquiera pensados o imaginados por la Conferencia Jurídica Interamericana de 1969, como la consulta previa a los pueblos indígenas (artículos 21 y 23 de la Convención), los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación (artículo 8, 13 y 25 CADH) y la exigibilidad judicial directa de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 26).”* (Roa & Upegui, 2020), con esto quiero entonces decir, que la única solución no solo es que se conozcan estos casos por medio de juez penal, en proceso penal como estrictamente lo sugiere la Corte IDH, si no hacer una adecuación interpretativa de manera que la PGN, no tenga unas facultades tan amplias y sus funciones muten a otras entidades, dejando que la destitución e inhabilitación de funcionarios públicos elegidos popularmente cuenten con todas las garantías procesales y se dejen en manos de las autoridades judiciales, fomentando el respeto de los derechos políticos.

Conclusiones V

Teniendo en cuenta la reflexión académica realizada en este documento, podemos concluir:

Que el Ministerio Público se denominó dentro de la estructura del Estado colombiano, integrado en la Constitución Política para amparar la existencia de dos entidades denominadas la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, ambas autónomas administrativa y presupuestalmente. La Procuraduría General De La Nación, tiene como finalidad vigilar por medio de una potestad disciplinaria-jurisdiccional la conducta de los servidores públicos del país, garantizando que el ejercicio de la función pública sea llevado a cabo con parámetros éticos y conformes a la constitución y la ley. Así, la función principal de esta entidad recae en investigar aquellas conductas que, conforme a la ley disciplinaria constituyan faltas disciplinarias realizadas por servidores públicos, incluso aquellos elegidos mediante el voto popular, en virtud de lo consagrado en el artículo 277 de la Constitución Política de 1991 y lo estipulado en el Código General Disciplinario (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 277) (Ley 734 de 2002).

A la conclusión que llego al final de esta investigación, es que no resulta plausible la potestad disciplinaria - jurisdiccional otorgada a la Procuraduría General de la Nación en las modificaciones legislativas recientes, con las que se consolidaron en cabeza de este órgano, las facultades de ejercer control, vigilancia, juzgar y sancionar las conductas de los servidores públicos elegidos mediante voto popular. Precisamente cabe recordar que, el ejercicio del control de convencionalidad es una actividad al cual nuestro Estado no puede eludir, salvo que se arriesgue a una nueva declaratoria de responsabilidad internacional por violación de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, tratado ratificado por Colombia; la interacción y relación entre el Derecho Internacional y el Derecho interno colombiano resulta de manera inevitable y a la vez obligatoria, pues el Bloque de Constitucionalidad al que pertenece la Convención Americana de Derechos Humanos, debe ser siempre respetada de una manera rigurosa por mandato constitucional.

Conforme a lo reseñado, y el caso de estudio el cual estuvo alrededor de la destitución del Ex Alcalde de Bogotá, el señor Petro Urrego, en el cual vimos de una manera clara la extralimitación de funciones cometida por la PGN, en cuanto al ejercicio de su potestad sancionatoria de carácter disciplinario pues, al ordenar sanciones de destitución e inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, recae en un acto contrario a las directrices de la Convención Americana de Derechos Humanos y fue reiterado en la sentencia Petro Urrego vs Colombia, además de ir en contra de lo atinente al Bloque de Constitucionalidad como se ha aseverado en esta investigación. Es claro que actualmente la Procuraduría General de la Nación actúa conforme al derecho interno y respeta el debido proceso disciplinario, pero el problema radica en que, sus actuaciones van en contra la convención Americana de Derechos Humanos y además el Estado no cumplió efectivamente a la sentencia de la corte IDH, pues no debiera ser el organismo competente, ni facultado legalmente para ejercer y aplicar las formas propias de las autoridades jurisdiccionales. Estas atribuciones se encuentran en un límite muy cercano de sobrepasar la línea de la legalidad, del debido proceso y

del respeto de los derechos políticos, no solo de los servidores públicos, sino también, de sus electores, los cuales deben ser garantizados de manera estricta por en los preceptos constitucionales, la legislación interna y los tratados internacionales. Asimismo, estas facultades no solo pueden llegar a atentar contra principios procesales y del debido proceso, sino también, en contra del principio de proporcionalidad, con que se busca que la Ley sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de los servidores y los de sus electores no se vean afectados.

Queda el cuestionamiento de si las reformas y nueva estructura de la Procuraduría garantizan en plena forma su independencia, debido a que el Procurador General, cabeza de este organismo, sigue siendo elegido por el Senado de la República; teniendo en cuenta que este sería el encargado de conocer en segunda instancia los fallos impuestos por la sala de juzgamiento, lo que podría llevar en algún momento a una injerencia política. La Procuraduría no depende, ni puede depender, de ninguna forma, de los organismos que ella misma controla, dado que esta situación puede incidir negativamente en el ejercicio efectivo del control (Ley 2094, 2021).

Con la entrada en vigencia de la Ley 2094 de 2021 y el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a la PGN, el establecimiento de mecanismos para realizar un debido proceso, con salas de juzgamiento, procedimientos de selección y períodos institucionales, garantía de doble instancia y conformidad consagrados en esta ley; podemos decir que se estaría cumpliendo la primera parte de lo solicitado por la Corte IDH, respecto a las funciones jurisdiccionales, no así a la exigencia de que la sanción sea resultado de un proceso judicial (Ley 2094, 2021).

Por otro lado, debemos decir que el segundo requisito no se cumple, dado que los procesos de la Procuraduría no tienen la categoría de penales, ni es posible otorgársela, porque se estaría vulnerando la Constitución Política, que en su artículo 116 establece: “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” (Constitución Política de Colombia, 1991)

En nuestro ordenamiento jurídico las faltas disciplinarias no son delitos, dado que no se encuentran tipificadas en el código penal y son investigadas y sancionadas por la Procuraduría, mientras que los delitos competen a los jueces penales. En los términos mencionados, darle funciones jurisdiccionales a la Procuraduría no cumplió totalmente con lo ordenado por la Corte IDH, faltaría que lo hiciera dentro del marco de un proceso penal, lo que no es posible dentro de nuestro marco constitucional actual, haciéndose necesario recurrir a la implementación de otros mecanismos que den cumplimiento puntual a las exigencias de la normativa internacional, específicamente a lo consagrado en el Artículo 23 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, respecto a la restricción de los derechos políticos.

Es por todo lo anterior, que en este trabajo se buscó proponer algunas alternativas viables para cumplir con la sentencia emitida por la Corte IDH, respetando el mandato de ese organismo

internacional, que es de obligatorio cumplimiento para el Estado Colombiano. Al respecto podemos concluir este estudio mencionando que, resulta viable la adopción conjunta de varias de las alternativas presentadas, de manera que se suprima o modifique la Procuraduría General de la Nación, para que sus funciones y funcionarios migren a otras entidades ya existentes como la fiscalía y/o la defensoría del Pueblo; se cree otro organismo especializado y/o una Fiscalía Anticorrupción, se realicen reformas legislativas en la consagración de nuevos delitos relacionados con actos específicos de corrupción y para adecuar los procedimientos de juzgamiento, aplicando una o varias de las opciones antes mencionadas.

Bibliografía

- Arango, M. (2004). El Bloque de Constitucionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. *Precedente*, 32(1), 79-102.
- Arboleda, A. (05 de julio de 2022). El Colombiano. *Petro impulsará eliminación de la Procuraduría para crear una fiscalía anticorrupción*, págs. On-line. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/nivel-de-estudios-del-congreso-de-colombia-2022-informe-del-observatorio-de-la-universidad-colombiana-MK18743582>
- Becerra. (01 de agosto de 2022). Uruguay, Costa Rica y Chile son los que tienen mayor capacidad de combatir a los corruptos, según un estudio de control Risk. *La Nación*, págs. On-line. Obtenido de <https://www.larepublica.co/globoeconomia/los-paises-de-america-latina-con-mas-capacidad-de-luchar-en-contra-de-la-corrupcion-3414023>
- Becerra, R., Salazar, P., & Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México, elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Bernal. (20 de abril de 2021). Derechos fundamentales de la Constitución Política de Colombia. *El Tiempo*, págs. On-Line. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/politica/derechos-fundamentales-de-la-constitucion-politica-de-colombia-579200>
- Bernal, I. (26 de enero de 2022). Colombia se vuelve a rajarse en corrupción según índice de Transparencia Internacional. *La República*, págs. On-line. Obtenido de <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-se-vuelve-a-rajar-en-corrupcion-segun-indice-de-transparencia-internacional-3291811>
- Consejo de Estado, 1131 (M.P. César Palomino Cortés 15 de noviembre de 2017).
- Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente 5 de agosto de 1886).
- Constitución Política de Colombia, [Const]. Art. 93 (Colombia 7 de julio de 1991).
- Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia (Ministerio Ejecutivo 8 de mayo de 1863).
- Constitución Política del Estado de Nueva Granada (1 de marzo de 1832).
- Constitución Política del Estado de Nueva Granada (Reforma de la constitución 8 de mayo de 1843).
- Constitución Política del Estado de Nueva Granada (20 de mayo de 1853).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" (Suprema Corte de Justicia de la Nación 22 de noviembre de 1969).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Caso Petro Urrego vs. Colombia, Sentencia de 8 de julio de 2020 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costa*. Bogotá, Colombia: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). *Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia, Medida cautelar No. 314-13. Resolución 5/2014*. Bogotá, Colombia: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/MC374-13-ES.pdf>

Corte Internacional de Derechos Humanos. (1981). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Corte Internacional de Derechos Humanos.

Decreto 1851, Por el cual se modifican los Decretos Ley 262 y 265 de 2000 con el fin de reconfigurar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, modificar el régimen de competencias internas, crear, fusionar cargos y determinar los funcionarios (Presidente de la República de Colombia 24 de Diciembre de 2021).

Dereix, G. (21 de julio de 2022). El Tiempo. *¿Qué implicaciones tiene la propuesta del presidente Gustavo Petro sobre la eliminación de la Procuraduría?*, págs. On-line. Obtenido de <https://blogs.eltiempo.com/vocesdelacademiapoli/2022/07/21/que-implicaciones-tiene-la-propuesta-del-presidente-gustavo-petro-sobre-la-eliminacion-de-la-procuraduria/>

Fernández, M. (05 de julio de 2022). *¿Es viable la propuesta de Gustavo Petro de eliminar la Procuraduría?* *Canal Caracol*, págs. On-line. Obtenido de <https://noticias.caracoltv.com/politica/es-viable-la-propuesta-de-gustavo-petro-de-eliminar-la-procuraduria-rg10>

Ley 10, Del Código penal (Jefatura del Estado 24 de noviembre de 1995).

Ley 130, Sobre la jurisdicción de lo contencioso-administrativo (Congreso de la República de Colombia 13 de diciembre de 1913).

Ley 136, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (Congreso de la República de Colombia 02 de junio de 1994).

Ley 16, Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 (Congreso de la República de Colombia 30 de diciembre de 1972).

Ley 18593, Ley de los tribunales electorales regionales ministerio del interior (Ministerio del Interior 09 de enero de 1987).

Ley 1952, 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. (Congreso de la República de Colombia 28 de enero de 2019).

Ley 200, Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único (Congreso de la República de Colombia 28 de julio de 1995).

Ley 2094, Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones (Congreso de la República de Colombia 29 de junio de 2021).

Ley 2094, Por medio del cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones (Congreso de la República de Colombia 29 de junio de 2021).

Ley 599 , Por la cual se expide el Código Penal (Congreso de la República de Colombia 24 de julio de 2000).

Ley 617, Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas pa (Congreso de la República de Colombia 6 de octubre de 2021).

Ley 734, Por la cuál se expide el Código Disciplinario Unico. (Congreso de la República de Colombia 5 de febrero de 2002).

Ley 734 de 2002. (s.f.). *Código único disciplinario*. Bogotá, Colombia: IEMP.

Ley 83, por la cual se reorganiza la Procuraduría General de la Nación y se dictan algunas disposiciones en relación con el Ministerio Público y el Poder Judicial (Congreso de la República de Colombia 15 de abril de 1936).

López, E. (2019). *Piedad Esneda Córdoba Ruiz, liderazgo femenino en el devenir conflictivo colombiano y continental (1955-2016)*. Bogotá, Colombia: Universidad Simón Bolívar.

Olano, H. (2004). *Derecho Constitucional Orgánico: Estructura y Funciones del Estado*. Bogotá, Colombia: Editorial Doctrina y ley L.T.D.A.

PRI RADIO TV (Dirección). (s.f). *Procuraduría General no se debe suprimir pero si reformar de manera estructural: Ricaurte Losada*. [Película].

Procuraduría General de la Nación, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (Consejo de Estado 10 de septiembre de 2010).

Procuraduría General de la Nación. (13 de agosto de 2020). *Historia Procuraduría*. Obtenido de Procuraduría General de la Nación: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Historia.page>

Roa, J., & Upegui, J. (5 de octubre de 2020). *Agenda Estado de Derecho*. Obtenido de PETRO VS. COLOMBIA: GARANTÍAS DEMOCRÁTICAS, ORIGINALISMO Y DIÁLOGO PENDIENTE: <https://agendaestadodederecho.com/petro-vs-colombia/>

sentencia C- 970 , Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del artículo 4° transitorio del Acto Legislativo No. 03 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil 07 de octubre de 2004).

Sentencia C-028, Demanda de Inconstitucionalidad por Vulneración en el Principio de Igualdad (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto 26 de enero de 2006).

Sentencia C-053, Artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 (M.P. Alejandro Linares Cantillo 10 de febrero de 2016).

Sentencia C-067, Demanda de Inconstitucionalidad contra norma sobre juramento estimatorio (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljunb 17 de febrero de 2012).

Sentencia C-094, Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal (M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera 15 de abril de 2021).

Sentencia C-1040, Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 02 de 2004, por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa 19 de octubre de 2005).

Sentencia C-107, Control político de los concejos municipales a las empresas de servicios públicos domiciliarios (M.P. María Victoria Calle Correa 06 de marzo de 2013).

Sentencia C-111, Análisis de Vigencia (M.P. Carlos Bernal Pulido 13 de marzo de 2019).

sentencia C-146, Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 43.1 y 95.1 (parcial) de la Ley 136 de 1994 y 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1 (parcial) de la Ley 617 de 2000 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger 20 de mayo de 2021).

Sentencia C-225, Derecho Internacional Humanitario (M.P. Alejandro Martínez Caballero 18 de mayo de 1995).

Sentencia C-329, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 de la Ley 3 de 1986 y contra el artículo 50 del Decreto 1222 de 1986. "por la cual se expiden normas sobre la administración departamental y se dictan otras disposiciones" (M.P. Rodrigo Escobar Gil 28 de marzo de 2001).

Sentencia C-500 , Código Disciplinario único (M.P. Mauricio González Cuervo 16 de julio de 2014).

sentencia C-699, Procedimiento legislativo especial para la paz (fast track) y facultades presidenciales para la paz (M.P. María Victoria Calle Correa 13 de diciembre de 2016).

Sentencia SC3-20022319, Reparación Directa (M.P. José Élvor Muñoz Barrera 19 de febrero de 2020).

Sentencia Serie C N184, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos 06 de agosto de 2008).

Sentencia T-516, Acto Administrativo Sancionatorio (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio 17 de julio de 2014).

Soto, M. (20 de agosto de 2020). Las graves repercusiones del fallo de Corte IDH en caso de Petro. *El Tiempo*, págs. on-line. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/implicaciones-de-fallo-de-la-corte-idh-en-caso-de-gustavo-petro-530676>

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, M.P. Óscar Armando Dimaté Cárdenas, Nulidad y Restablecimiento del Derecho (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, M.P. Óscar Armando Dimaté Cárdenas 19 de mayo de 2022).

Uprimny, R. (2005). *El Bloque de Constitucionalidad en Colombia*. Bogotá, Colombia: Red de Escuelas Sindicales.

Uprimny, R. (2022). *¿Qué hacer con la Procuraduría?* Bogotá, DC: Dejusticia.