



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 234

Bogotá, D. C., miércoles, 7 de abril de 2021

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 423 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY _____ de 2021
"Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones"

"El Congreso de Colombia
DECRETA":

Artículo 1. Modifícase el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

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

Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley. Las decisiones sancionatorias serán susceptibles de control ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

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

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

La competencia de la Procuraduría General de la Nación es privativa para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular y de sus propios servidores. Salvo los que tengan fuero especial.

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

Artículo 2. Modifícase el artículo 9 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 9. Ilícitud sustancial. La conducta del disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna.

Artículo 3. Modifícase el artículo 12 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 12. Debido proceso. El disciplinable deberá ser investigado y juzgado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código. En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento.

Todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente, su trámite será el previsto en esta ley para el recurso de apelación. En el evento en que el primer fallo sancionatorio sea proferido por el Procurador General de la Nación, la doble conformidad será resuelta en la forma indicada en esta ley.

Artículo 4. Modifícase el artículo 29 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 29. Culpa. La conducta es culposa cuando el sujeto disciplinable incurre en los hechos constitutivos de falta disciplinaria, por la infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible y debió haberla previsto por ser previsible o habiéndola previsto confió en poder evitarla.

La culpa sancionable podrá ser gravísima o grave. La culpa leve no será sancionable en materia disciplinaria.

Habrà culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

Artículo 5. Modifícase el artículo 31 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 31. Causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria. No habrá lugar a responsabilidad disciplinaria cuando la conducta se realice:

1. Por fuerza mayor.
2. En caso fortuito.
3. En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado.
4. En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.
5. Para salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad.
6. Por insuperable coacción ajena.
7. Por miedo insuperable.
8. Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria. Si el error fuere de hecho vencible, se sancionará la conducta a título de culpa, siempre que la falta admita tal modalidad. De ser vencible el error de derecho, se impondrá, cuando sea procedente, la sanción de destitución y las demás sanciones graduables se reducirán en la mitad. En los eventos de error acerca de los presupuestos objetivos de una causal que excluya la responsabilidad disciplinaria, se aplicarán, según el caso, los mismos efectos del error de hecho. Para estimar cumplida la conciencia de la ilicitud basta que el disciplinable haya tenido la oportunidad, en términos razonables, de actualizar el conocimiento de lo ilícito de su conducta.

<p>9. En situación de inimputabilidad. En tales eventos se informará a la dependencia administrativa correspondiente. No habrá lugar al reconocimiento de inimputabilidad cuando el sujeto disciplinable hubiere preordenado su comportamiento.</p> <p>Artículo 6. Modifícase el artículo 32 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 32. Causales de extinción de la acción disciplinaria. Son causales de extinción de la acción disciplinaria las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La muerte del disciplinable. 2. La caducidad. 3. La prescripción de la acción disciplinaria. <p>Parágrafo. El desistimiento del quejoso no extingue la acción disciplinaria.</p> <p>Artículo 7. Modifícase el artículo 33 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 33. Caducidad y prescripción de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria caducará, si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria. Este término empezará a contarse para las faltas instantáneas desde el día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas cuando haya cesado el deber de actuar.</p> <p>La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados a partir del auto de apertura de la investigación disciplinaria. Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un mismo proceso la prescripción se cumple independientemente para cada una de ellas.</p> <p>La prescripción se interrumpirá con la notificación del fallo de primera instancia. Interrumpida la prescripción, esta se producirá si transcurridos dos (2) años desde la notificación del fallo de primera instancia no se notifica la decisión de segunda instancia.</p> <p>Para las faltas señaladas en el artículo 52 de este Código, el término de prescripción será de doce (12) años. La prescripción, en estos casos, se interrumpirá con la notificación del fallo de primera instancia. Interrumpida la prescripción, esta se producirá si transcurridos tres (3) años desde la notificación del fallo de primera instancia no se ha notificado la decisión de segunda instancia.</p> <p>Parágrafo. Los términos prescriptivos aquí previstos quedan sujetos a lo establecido en los tratados internacionales que Colombia ratifique.</p>	<p>Artículo 8. Modifícase el artículo 47 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 47. Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta disciplinaria. Las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en la ley. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La forma de culpabilidad. 2. La naturaleza del servicio. 3. El grado de perturbación del servicio. 4. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución. 5. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado. 6. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas. 7. Los motivos determinantes del comportamiento. 8. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos. 9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave. <p>Artículo 9. Modifícase el artículo 48 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 48. Clases y límites de las sanciones disciplinarias. El disciplinable está sometido a las siguientes sanciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Destitución e inhabilidad general de diez (10) a veinte (20) años para las faltas gravísimas dolosas. 2. Destitución e inhabilidad general de ocho (8) a diez (10) años para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima. 3. Suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a dieciocho (18) meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas graves dolosas. 4. Suspensión en el ejercicio del cargo de uno (1) a doce (12) meses para las faltas graves culposas. 5. Multa de diez (10) a ciento ochenta (180) días del salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves dolosas. 6. Amonestación escrita para las faltas leves culposas. <p>Parágrafo. En el evento que el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante su ejecución, cuando no fuere posible ejecutar la sanción, se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios básicos devengados para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad.</p>
<p>Artículo 10. Modifícase el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 49. Definición de las sanciones.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La destitución e inhabilidad general implica: <ol style="list-style-type: none"> 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 término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera. 2. La suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo. 3. La multa es una sanción de carácter pecuniario. 4. La amonestación implica un llamado de atención, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida. <p>Parágrafo. Si al momento del fallo el servidor público o el particular sancionado presta servicios en el mismo o en otro cargo similar en la misma entidad o en otra entidad oficial, incluso en periodo diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda para que proceda a hacerla efectiva.</p> <p>Artículo 11. Modifícase el artículo 50 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 50. Criterios para la graduación de la sanción. La cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad se fijarán de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Atenuantes: <ol style="list-style-type: none"> a) La diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función o la ausencia de antecedentes. b) La confesión de la falta o la aceptación de cargos. c) Haber, por iniciativa propia, resarcido el daño o compensado el perjuicio causado y d) Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubieren decretado en otro proceso. 2. Agravantes: <ol style="list-style-type: none"> a) Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga. Salvo lo establecido para la multa y la amonestación que serán valorados si fueron impuestas en los últimos tres (3) años. b) Atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero; c) El grave daño social de la conducta; d) La afectación a derechos fundamentales; 	<p>e) El conocimiento de la ilicitud, y f) Pertener el servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad.</p> <p>Artículo 12. Modifícase el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 92. Competencia por la calidad del sujeto disciplinable. Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y, por servicios, disciplinar a sus servidores; salvo que la competencia esté asignada a otras autoridades y, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.</p> <p>La Procuraduría General de la Nación conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinarias imputables a los servidores públicos de elección popular y las de sus propios servidores.</p> <p>El particular disciplinable conforme a este código lo será por la Procuraduría General de la Nación y las personerías, salvo lo dispuesto en el artículo 77 de este código, cualquiera que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión.</p> <p>Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables, la competencia será exclusivamente de la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia para los primeros.</p> <p>Las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con todas las garantías del proceso disciplinario, para lo cual deberán contar con la infraestructura necesaria para su observancia.</p> <p>En el evento en que dichas garantías no se puedan satisfacer, el conocimiento del asunto será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable.</p> <p>Artículo 13. Modifícase el artículo 93 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 93. Control disciplinario interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, debe organizar una unidad u oficina del más alto nivel encargada de conocer los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores.</p> <p>Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional, esta será de competencia de la Procuraduría General de la Nación de acuerdo con sus competencias.</p> <p>En aquellas entidades u organismos en donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel con sus respectivas competencias. La segunda instancia seguirá la regla del inciso anterior, en el evento en que no se pueda garantizar en la entidad.</p> <p>En los casos en donde se deba tramitar la doble conformidad, la decisión final estará siempre a cargo de la Procuraduría General de la Nación, atendiendo sus competencias.</p>

<p>El jefe o director del organismo tendrá competencia para ejecutar la sanción.</p> <p>Parágrafo 1. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración. El jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno deberá ser abogado y pertenecerá al nivel directivo de la entidad.</p> <p>Parágrafo transitorio. La Oficina de Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación, seguirá conociendo de los procesos disciplinarios cuyos hechos tuvieron ocurrencia hasta antes del 13 de enero de 2021 hasta su finalización, aplicando el procedimiento previsto en la Ley 734 de 2002.</p> <p>Artículo 14. Modifícase el artículo 100 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 100. Competencia en el proceso disciplinario contra el Procurador General de la Nación. La competencia para investigar y juzgar disciplinariamente al Procurador General de la Nación corresponde a la Corte Suprema de Justicia. En caso en que haya sido postulado por esta corporación, la competencia será del Consejo de Estado.</p> <p>El proceso disciplinario que se surta contra el Procurador General de la Nación se tramitará mediante el procedimiento previsto en este código.</p> <p>En la Corte Suprema de Justicia, previo al reparto de la queja correspondiente, se sortearán de entre los miembros que componen la Sala Plena, los magistrados que harán la investigación, el juzgamiento, la doble instancia y doble conformidad. Para la acusación será sorteado un integrante de cada una de las Salas, Civil y de Familia, Laboral y Penal.</p> <p>Para el resto de las etapas se sortearán 5 magistrados de la Sala Plena, en donde se garantice la representación de cada una de las Salas.</p> <p>Si el conocimiento del proceso disciplinario corresponde al Consejo de Estado, la competencia para la instrucción corresponderá, por reparto, a una de las Salas Especiales de Revisión.</p> <p>La etapa de juzgamiento estará a cargo de los presidentes de cada una de las secciones que integran la Sala Plena del Consejo de Estado, salvo que hubiese participado en la etapa anterior, evento en el cual se sorteará un miembro de la sección que aquel preside.</p> <p>La segunda instancia compete a la Sala Plena del Consejo de Estado, con exclusión de los magistrados que hubieren conocido del proceso en etapas anteriores. Previo a asumir la segunda instancia, se sorteará un magistrado de cada una de las secciones que componen la Sala Plena del Consejo de Estado quienes resolverán la doble conformidad, en el evento de presentarse, magistrados que no podrán integrar la Sala Plena para resolver la segunda instancia.</p>	<p>Artículo 15. Modifícase el artículo 101 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 101: Competencia de las salas disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación. La Procuraduría General de la Nación contará con tres (3) Salas Disciplinarias, integradas por el número de procuradores que establezca el Procurador General de la Nación, encargadas de conocer, según sus competencias, de la etapa de instrucción y juzgamiento. Estas Salas serán competentes, en lo que les corresponda, para conocer de los procesos disciplinarios contra los siguientes servidores públicos.</p> <p>El Vicepresidente de la República, los Ministros del Despacho, los Congresistas, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Gerente del Banco de la República y demás miembros de su Junta Directiva, el Alcalde Mayor de Bogotá, D. C., los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, el Contador General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contador General, los Generales de la República y oficiales de rango equivalente, el Personero y el Contralor de Bogotá, D.C., los Directores de Departamentos Administrativos del orden nacional y del Distrito Capital, los miembros de la Autoridad Nacional de Televisión, el Viceprocurador, los Procuradores Delegados, los Procuradores Auxiliares, el Secretario General, el Veedor, el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, el Director Nacional de Investigaciones Especiales y el Secretario Privado de la Procuraduría General.</p> <p>También conocerán de los procesos disciplinarios de los demás servidores públicos del orden nacional de igual o superior categoría a los mencionados, siempre que la competencia no esté asignada a otra autoridad disciplinaria.</p> <p>La competencia de las Salas Disciplinarias se ejercerá respecto de las faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de la calidad de los servidores enunciados en este artículo o durante su ejercicio, en este último caso, aunque hayan hecho dejación del cargo.</p> <p>Parágrafo 1. Según las competencias internas, las Salas Disciplinarias conocerán de la consulta de la suspensión provisional y de los recursos de apelación y queja interpuestos contra las decisiones de primera instancia de las procuradurías delegadas. Igualmente, de la segunda instancia y de la doble conformidad, en los procesos con asignación especial, siempre y cuando el funcionario desplazado tenga la competencia de procurador delegado y de las demás que le sean señaladas.</p> <p>Parágrafo 2. Los integrantes de una de las salas disciplinarias de juzgamiento serán elegidos privilegiando el mérito, tendrán un período fijo de dos años, prorrogable por dos años más, período institucional que comenzará y terminará con el del Procurador General de la Nación.</p> <p>Vencido el período del Procurador General de la Nación, los miembros de esta sala podrán permanecer en el cargo hasta tanto se elijan los nuevos integrantes en propiedad.</p>
<p>Artículo 16. Modifícase el artículo 102 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 102. Competencia disciplinaria del Procurador General de la Nación. El Procurador General de la Nación conocerá de la segunda instancia de las decisiones de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento. Igualmente, de la doble conformidad de las decisiones sancionatorias de las salas.</p> <p>La doble conformidad de las decisiones sancionatorias del Procurador General de la Nación será resuelta por una sala compuesta por tres (3) personas que cumplan los mismos requisitos del artículo 232 de la Constitución Política, sorteadas de una lista de doce (12) nombres que debe elaborar el Procurador General de la Nación en los primeros tres (3) meses al de su posesión. En el evento en que, por cualquier causa, esta lista se reduzca, el Procurador General de la Nación deberá recomponerla.</p> <p>El Procurador General de la Nación, por razones de orden público, imparcialidad o independencia de la función disciplinaria, así como para asegurar las garantías procesales o la seguridad o integridad de los sujetos procesales, podrá asignar directamente el conocimiento de un asunto como también desplazar a quien esté conociendo de un proceso. En ningún caso, tal desplazamiento podrá surtirse en relación con la sala de juzgamiento a la que alude el parágrafo 2 del artículo 15 de esta ley.</p> <p>Artículo 17. Modifícase el artículo 121 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 121. Notificación personal. Se notificarán personalmente los autos de apertura de investigación disciplinaria, el de vinculación, el pliego de cargos y su variación, los fallos de instancia.</p> <p>Artículo 18. Modifícase el artículo 124 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 124: Notificación por funcionario comisionado. En los casos en que la notificación del pliego de cargos y su variación deba realizarse en sede diferente a la del competente, éste podrá comisionar para tal efecto a otro funcionario de la Procuraduría o al jefe de la entidad a la que esté vinculado el investigado o, en su defecto, al personero distrital o municipal del lugar donde se encuentre el disciplinable o su defensor, según el caso. Si no se pudiere realizar la notificación personal, se fijará edicto en lugar visible de la secretaría del despacho comisionado, por el término de cinco (5) días. Cumplido lo anterior, el comisionado devolverá inmediatamente al comitente la actuación, con las constancias correspondientes. La actuación permanecerá en la secretaría del funcionario que profirió la decisión.</p> <p>Artículo 19. Modifícase el artículo 127 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 127. Notificación por edicto. Los autos que disponen la apertura de investigación, la vinculación, el pliego de cargos y su variación, y los fallos que no puedan notificarse personalmente, se notificarán por edicto. Para tal efecto, una vez</p>	<p>producida la decisión, se citará inmediatamente al disciplinable, por un medio eficaz, a la entidad donde trabaja o a la última dirección registrada en su hoja de vida o a la que aparezca en el proceso disciplinario, con el fin de notificarle el contenido de aquella y, si es sancionatoria, hacerle conocer los recursos que puede interponer. Se dejará constancia secretarial en el expediente sobre el envío de la citación.</p> <p>Si transcurrido el término de cinco (5) días a partir del día siguiente a la entrega de la comunicación en la última dirección registrada no comparece el disciplinable, en la secretaría se fijará edicto por el término de tres (3) días para notificar la providencia.</p> <p>Cuando el investigado ha estado asistido por defensor, con él se surtirá la notificación.</p> <p>Artículo 20. Modifícase el artículo 129 de la Ley 1952 de 2019 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 129. Comunicaciones. Las decisiones de sustanciación que no tengan una forma especial de notificación prevista en este código se comunicarán a los sujetos procesales por el medio más eficaz, de lo cual el secretario dejará constancia en el expediente.</p> <p>Al quejoso se le comunicará la decisión de archivo y la del fallo absolutorio. Se entenderá cumplida cuando hayan transcurrido cinco (5) días a partir del siguiente día de la fecha de la entrega de la comunicación en la última dirección registrada, sin perjuicio de que se haga por otro medio más eficaz, de lo cual se dejará constancia.</p> <p>Artículo 21. Modifícase el artículo 131 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 131. Oportunidad para interponer los recursos. Los recursos de reposición y apelación se podrán interponer desde la fecha de expedición de la decisión hasta el vencimiento de los cinco (5) días siguientes a la notificación respectiva.</p> <p>Si la notificación de la decisión se hace en estrados, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la audiencia o diligencia. Si la misma se realiza en diferentes sesiones, se interpondrán en la sesión en la que se profiera la decisión a impugnar.</p> <p>Artículo 22. Modifícase el artículo 132 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 132. Sustentación de los recursos. Quien interponga un recurso expondrá las razones en que lo sustenta, ante el funcionario que profirió la decisión y en el plazo establecido en el artículo anterior. Si la sustentación no se presenta en tiempo o no se realiza en debida forma, el recurso se declarará desierto.</p>

<p>Artículo 23. Modifícase el artículo 133 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 133. Recurso de reposición. El recurso de reposición procederá únicamente contra las siguientes decisiones: la que decide sobre la solicitud de nulidad, la que niega la solicitud de copias, la que niega las pruebas en la etapa de investigación, la que declara la no procedencia de la objeción al dictamen pericial, la que niega la acumulación y, la decisión que finalice el procedimiento para el testigo renuente y el quejoso temerario.</p> <p>Artículo 24. Modifícase el artículo 141 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 141. Procedencia de la revocatoria directa. Los fallos sancionatorios podrán ser revocados de oficio o a petición del interesado. El Procurador General de la Nación, de oficio o a petición del quejoso, de las víctimas o perjudicados, podrá revocar el fallo absolutorio o el archivo de la actuación expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría o autoridad disciplinaria, cuando se trate de faltas que constituyan infracciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>En estos casos, el quejoso, las víctimas o perjudicados podrán solicitar la revocatoria directa dentro de los cuatro (4) meses siguientes al conocimiento de la respectiva decisión.</p> <p>Una vez se allegue la petición de revocatoria, se le informará al disciplinable para que se pronuncie, dentro de los diez (10) días siguientes a la entrega de la comunicación en la última dirección registrada.</p> <p>La solicitud de revocatoria deberá resolverse en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de que se asuma su conocimiento.</p> <p>Artículo 25. Modifícase el artículo 161 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 161: Requisitos de la confesión o aceptación de cargos. La confesión o la aceptación de cargos deberán reunir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se hará ante la autoridad disciplinaria competente para instruir, juzgar o ante el comisionado o designado. 2. La persona deberá estar asistida por defensor. 3. La persona será informada sobre el derecho a no declarar contra sí misma, y de las garantías consagradas en el artículo 33 de la Constitución Política y de los beneficios y de las rebajas de las sanciones contempladas en este código. 4. Debe hacerse en forma consciente, libre e informada. <p>Parágrafo. En la etapa de investigación o juzgamiento, el disciplinable podrá confesar o aceptar su responsabilidad respecto de los hechos disciplinariamente relevantes enunciados en la apertura de la investigación o en los cargos formulados en el pliego.</p>	<p>Artículo 26. Modifícase el artículo 162 de la Ley 1952 de 2019 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 162. Oportunidad y beneficios de la confesión y de la aceptación de cargos. La confesión y la aceptación de cargos proceden, en la etapa de investigación, desde la apertura de esta hasta antes de la ejecutoria del auto de cierre. Al momento de la confesión o de la aceptación de cargos se dejará la respectiva constancia. Corresponderá a la autoridad disciplinaria evaluar la manifestación y, en el término improrrogable de diez (10) días, elaborará un acta que contenga los términos de la confesión o de la aceptación de cargos, los hechos, su encuadramiento típico, su calificación y la forma de culpabilidad. Dicho documento equivaldrá al pliego de cargos, el cual será remitido al funcionario de juzgamiento para que, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a su recibo, profiera el respectivo fallo.</p> <p>Si la aceptación de cargos o la confesión se producen en la fase de juzgamiento, se dejará la respectiva constancia y, se proferirá la decisión dentro de los quince (15) días siguientes. La aceptación de cargos o la confesión en esta etapa procede hasta antes de la ejecutoria del auto que concede el traslado para alegar de conclusión.</p> <p>Si la confesión o aceptación de cargos se produce en la etapa de investigación, las sanciones de inhabilidad, suspensión o multa se disminuirán hasta la mitad. Si se produce en la etapa de juzgamiento, se reducirán en una tercera parte.</p> <p>El anterior beneficio no se aplicará cuando se trate de las faltas gravísimas contenidas en el artículo 52 de este código.</p> <p>En el evento en que la confesión o aceptación de cargos sea parcial, se procederá a la ruptura de la unidad procesal en los términos de esta ley.</p> <p>Parágrafo. No habrá lugar a la retractación, salvo la violación de derechos o garantías fundamentales.</p> <p>Artículo 27. Modifícase el artículo 200 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 200. Atribuciones de policía judicial. En desarrollo de las atribuciones de policía judicial, en los términos del artículo 277 de la Constitución Política, solo el Procurador General de la Nación podrá de oficio o a solicitud de la autoridad disciplinaria, debidamente motivada, autorizar la realización de los siguientes actos complejos de investigación: interceptación de comunicaciones, inspecciones corporales, registros y allanamientos, vigilancia y seguimiento de personas, vigilancia de cosas, entregas vigiladas, retención de correspondencia y recuperación de información producto de la transmisión de datos a través de las redes de comunicaciones.</p> <p>En el proceso que se adelante por faltas disciplinarias catalogadas como gravísimas, cometidas por los servidores públicos determinados en el artículo 174 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación por sí, o por medio de delegado, tendrá a su cargo las funciones de policía judicial.</p>
<p>Artículo 28. Modifícase el artículo 206 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 206. Requisitos de solicitud de nulidad. La solicitud de nulidad podrá formularse hasta antes de dar traslado para alegatos de conclusión y deberá indicar en forma concreta la causal o causales respectivas, así como expresar los fundamentos de hecho y de derecho que la sustenten.</p> <p>Artículo 29. Modifícase el artículo 207 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 207: Término para resolver. El funcionario competente resolverá la solicitud de nulidad dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su recibo. Si la misma se presenta en el marco de una audiencia, se resolverá en esta. Contra la decisión que se pronuncia sobre la solicitud de nulidad procede el recurso de reposición.</p> <p>Artículo 30. Modifícase el artículo 208 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 208: Procedencia, objetivo y trámite de la indagación previa. En caso de duda sobre la identificación o individualización del posible autor de una falta disciplinaria, se adelantará indagación previa.</p> <p>La indagación previa tendrá una duración de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de investigación. Cuando se trate de investigaciones por violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de indagación previa podrá extenderse a otros seis (6) meses.</p> <p>Para el adelantamiento de la indagación, el funcionario competente hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos. Cuando a la actuación se allegue medio probatorio que permita identificar al presunto autor, inmediatamente se deberá emitir la decisión de apertura de investigación.</p> <p>Parágrafo. Si en desarrollo de la indagación previa no se logra identificar o individualizar al posible autor o se determine que no procede la investigación disciplinaria, se ordenará su archivo. Esta decisión no hará tránsito a cosa juzgada material.</p> <p>Artículo 31. Modifícase el artículo 210 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 210. Quejas falsas o temerarias. Las quejas falsas o temerarias, una vez ejecutoriada la decisión que así lo reconoce, originarán responsabilidad patrimonial en contra del denunciante o quejoso exigible ante las autoridades judiciales competentes.</p> <p>Advertida la temeridad de la queja en cualquier etapa del proceso, la autoridad disciplinaria podrá imponer una multa hasta de 180 salarios diarios mínimos legales</p>	<p>vigentes. En tales casos, se citará al quejoso por parte de la autoridad disciplinaria para escuchar sus explicaciones, aporte pruebas y ejerza su derecho de contradicción. De no concurrir, se le designará un defensor de oficio que puede ser un defensor público o un estudiante de consultorio jurídico de universidad legalmente reconocida, con quien se surtirá la actuación. Escuchado el quejoso o su defensor, el funcionario resolverá en el término de cinco (5) días. Contra la decisión procede el recurso de reposición.</p> <p>Artículo 32. Modifícase el artículo 213 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 213. Término de la investigación. La investigación tendrá una duración de seis (6) meses, contados a partir de la decisión de apertura. Este término podrá prorrogarse hasta en otro tanto, cuando en la misma actuación se investiguen varias faltas o a dos (2) o más servidores o particulares en ejercicio de función pública y culminará con el archivo definitivo o la notificación de la formulación del pliego de cargos.</p> <p>Cuando se trate de investigaciones por infracción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de investigación no podrá exceder de dieciocho (18) meses.</p> <p>Con todo, si hicieren falta pruebas que puedan modificar la situación jurídica del disciplinable, los términos previstos en los incisos anteriores se prorrogarán hasta por tres (3) meses más. Vencido el cual, si no ha surgido prueba que permita formular cargos se archivará definitivamente la actuación.</p> <p>Artículo 33. Modifícase el artículo 215 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 215. Contenido de la investigación disciplinaria. La decisión que ordena abrir investigación disciplinaria deberá contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La identidad del posible autor o autores. 2. Relación clara y sucinta de los hechos disciplinariamente relevantes en lenguaje comprensible. 3. La relación de pruebas cuya práctica se ordena. 4. La orden de incorporar a la actuación los antecedentes disciplinarios del disciplinable, una certificación sobre la relación con la entidad a la cual el servidor público esté o hubiese estado vinculado, una constancia sobre el sueldo devengado para la época de la realización de la conducta y su última dirección conocida. 5. La información sobre los beneficios de la confesión o aceptación de cargos. 6. La orden de informar y de comunicar esta decisión, en los términos del artículo siguiente.

Artículo 34. Modifícase el artículo 221 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 221. Decisión de evaluación. Una vez surtida la etapa prevista en el artículo anterior, el funcionario de conocimiento, mediante decisión motivada, evaluará el mérito de las pruebas recaudadas y formulará pliego de cargos al disciplinable o terminará la actuación y ordenará el archivo, según corresponda.

Artículo 35. Modifícase el artículo 225 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 225. Notificación del pliego de cargos y oportunidad de variación. El pliego de cargos se notificará personalmente al procesado o a su defensor si lo tuviere. Para el efecto, inmediatamente se librará comunicación y se surtirá con el primero que se presente.

Si vencido el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la entrega de la comunicación en la última dirección registrada, no se ha presentado el procesado o su defensor, si lo tuviere, se procederá a designar defensor de oficio con quien se surtirá la notificación personal.

Las restantes notificaciones se surtirán por estado.

Cumplidas las notificaciones, dentro del término improrrogable de tres (3) días, remitirá el expediente al funcionario de juzgamiento correspondiente.

Adiciónense al capítulo V de la Ley 1952 de 2019 los artículos 36 al 43 de esta ley, los cuales se insertarán después del artículo 225. El capítulo V comenzará en el artículo 225 A.

Artículo 36. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 225 A. Fijación del juzgamiento a seguir. Recibido el expediente por el funcionario a quien corresponda el juzgamiento, por auto de sustanciación motivado, decidirá, de conformidad con los requisitos establecidos en este artículo, si el juzgamiento se adelanta por el juicio ordinario o por el verbal. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

El juicio verbal se adelantará cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta.

También se seguirá este juicio por las faltas leves, así como por las gravísimas contempladas en los artículos 54, numerales 4 y 5; 55, numerales 1,2,4,5,6,7,8 y 10; 56, numerales 1,2,3,5; 57, numerales 1,2,3,5 y 11; 58, 60, 61 y 62, numeral 6.

Parágrafo. En cualquiera de los eventos anteriores, el funcionario adelantará el proceso verbal, salvo que, por la complejidad del asunto, el número de disciplinables, el número de cargos formulados en el pliego, o la carencia de recursos humanos, físicos o dotacionales de la dependencia que debe cumplir la

para el pliego de cargos. Surtida la notificación, remitirá el expediente al funcionario de juzgamiento quien, por auto de sustanciación, ordenará dar aplicación al artículo 227 para que se continúe con el desarrollo de la etapa de juicio.

3. Si el instructor no varía el pliego de cargos, así se lo hará saber al funcionario de juzgamiento por auto de sustanciación motivado en el que ordenará devolver el expediente. El funcionario de juzgamiento podrá decretar la nulidad del pliego de cargos, de conformidad con lo señalado en esta ley.

4. Si como consecuencia de prueba sobreviniente, una vez agotada la etapa probatoria, surge la necesidad de la variación del pliego de cargos, el funcionario de juzgamiento procederá a realizarla, sin que ello implique un juicio previo de responsabilidad.

5. La variación se notificará en la misma forma del pliego de cargos y se otorgará un término de diez (10) días para presentar descargos, solicitar y aportar pruebas.

El período probatorio, en este evento, no podrá exceder el máximo de dos (2) meses.

Artículo 40. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 225 E. Traslado para alegatos de conclusión. Si no hubiere pruebas que practicar o habiéndose practicado las decretadas, el funcionario de conocimiento mediante auto de sustanciación ordenará el traslado común por diez (10) días, para que los sujetos procesales presenten alegatos de conclusión.

Artículo 41. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 225 F. Término para fallar y contenido del fallo. El funcionario de conocimiento proferirá el fallo dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al vencimiento del término de traslado para presentar alegatos de conclusión. El fallo debe constar por escrito y contener:

1. La identidad del disciplinable.
2. Un resumen de los hechos.
3. El análisis de las pruebas en que se basa.
4. El análisis y la valoración jurídica de los cargos, de los descargos y de las alegaciones que hubieren sido presentadas.
5. La fundamentación de la calificación de la falta.
6. El análisis de la ilicitud del comportamiento.
7. El análisis de culpabilidad.
8. La fundamentación de la calificación de la falta.
9. Las razones de la sanción o de la absolución y
10. La exposición fundamentada de los criterios tenidos en cuenta para la graduación de la sanción y la decisión en la parte resolutive.

Artículo 42. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 225 G. Notificación y apelación del fallo. La decisión será notificada personalmente en los términos de esta ley. Si no fuera posible hacerlo en los plazos correspondientes, se hará por edicto. Contra el fallo de primera instancia procede el

función de juzgamiento, dificulte el logro de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal en el desarrollo de la actuación disciplinaria. En estos casos, el funcionario deberá motivar su decisión.

Juicio ordinario

Artículo 37. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 225 B. Solicitud de pruebas y descargos. En el auto en el que el funcionario de conocimiento decide aplicar el procedimiento ordinario, también dispondrá que, por el término de quince (15) días, el expediente quede a disposición de los sujetos procesales en la secretaría. En este plazo, podrán presentar descargos, así como aportar y solicitar pruebas. Contra esta decisión no procede recurso alguno. La renuncia del investigado o su defensor a presentar descargos no interrumpen el trámite de la actuación.

Artículo 38. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 225 C. Término probatorio. Vencido el término para presentar descargos, así como para aportar y solicitar pruebas, el funcionario competente resolverá sobre las nulidades propuestas y ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad.

Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término no mayor de noventa (90) días.

Las pruebas decretadas oportunamente y que no se hubieren practicado o aportado durante el período probatorio, se podrán evaluar en los siguientes casos:

1. Cuando hubieran sido solicitadas por el disciplinable o su defensor, sin que los mismos tuvieran responsabilidad alguna en su demora y fuere posible su obtención.
2. Cuando a juicio del funcionario de conocimiento, constituyan elemento probatorio fundamental para la determinación o la ausencia de responsabilidad del investigado o el esclarecimiento de los hechos.

Artículo 39. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 225 D. Variación de los cargos. Si el funcionario de conocimiento advierte la necesidad de variar los cargos, por error en la calificación o prueba sobreviniente, se aplicarán las siguientes reglas:

1. Si vencido el término para presentar descargos, el funcionario de conocimiento advierte un error en la calificación, por auto de sustanciación motivado, devolverá el expediente al instructor para que proceda a formular una nueva calificación, en un plazo máximo de quince (15) días. Contra esta decisión no procede recurso alguno y no se entenderá como un juicio previo de responsabilidad.
2. Si el instructor varía la calificación, notificará la decisión en la forma indicada

recurso de apelación. Este deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación ante la secretaría del despacho.

JUICIO VERBAL

Artículo 43. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 225 H. Citación a audiencia de pruebas y descargos. En el auto en el que el funcionario de conocimiento decida adelantar el juicio verbal, de conformidad con las reglas establecidas en esta ley, fijará la fecha y la hora para la celebración de la audiencia de descargos y pruebas, la cual se realizará en un término no menor a los diez (10) días ni mayor a los veinte (20) días de la fecha del auto de citación. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

Artículo 44. Modifícase el artículo 227 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 227. Instalación de la audiencia. El funcionario competente instalará la audiencia, verificará la presencia del disciplinable o de su defensor y hará una presentación sucinta de los hechos y los cargos formulados. Acto seguido, si el disciplinable acude a la audiencia acompañado de defensor, se le preguntará si acepta la responsabilidad imputada en el pliego de cargos. Si la aceptará, se seguirá el trámite señalado en el artículo 162 de este código. Si el disciplinable concurre a la audiencia sin defensor, se le preguntará si es su voluntad acogerse al beneficio por confesión o aceptación de cargos. En caso de que responda afirmativamente, se suspenderá la audiencia por el término de cinco (5) días para la designación de un defensor de oficio que podrá ser un defensor público o estudiante de consultorio jurídico de universidad legalmente reconocida, o para que el disciplinable asista con uno de confianza.

En el evento en que la confesión o aceptación de cargos sea parcial, se procederá a la ruptura de la unidad procesal en los términos de este código.

En caso de no darse la confesión o la aceptación de cargos, o si esta fuere parcial, la autoridad disciplinaria le otorgará la palabra al disciplinable para que ejerza el derecho a rendir versión libre y presentar descargos, así como solicitar o aportar pruebas. Posteriormente, se le concederá el uso de la palabra al defensor, si lo tuviere. De concurrir el delegado del Ministerio Público y las víctimas o perjudicados o su apoderado judicial, el funcionario, en ese orden, les concederá el uso de palabra para que puedan presentar solicitudes, invocar nulidades, solicitar o aportar pruebas.

El funcionario competente resolverá las nulidades, una vez ejecutoriada esta decisión, se pronunciará sobre la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas solicitadas y decretará las que de oficio se consideren necesarias. Si se niega la práctica de pruebas solicitadas, la decisión se notificará en estrados y contra ella procede el recurso de apelación que debe interponerse y sustentarse en la misma sesión.

<p>La práctica de pruebas se adelantará hasta por el término de veinte (20) días prorrogables por una sola vez hasta por el mismo lapso. En este último caso, la prórroga se dispondrá mediante decisión motivada. Podrá ordenarse la práctica de pruebas por comisionado cuando sea estrictamente necesario y procedente.</p> <p>Parágrafo. No habrá lugar a la retractación, salvo la violación de derechos y garantías fundamentales.</p> <p>Artículo 45. Modifícase el artículo 228 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 228. Renuencia. A la audiencia debe ser citado el disciplinable y su defensor. Si el defensor no asiste, esta se realizará con el disciplinable, salvo que solicite la presencia de aquel.</p> <p>Si no se presentará ninguno de los dos sin justificación, se designará inmediatamente un defensor de oficio que podrá ser un defensor público o un estudiante de consultorio jurídico de universidad legalmente reconocida y, si es del caso, se ordenará la compulsión de copias para que se investigue la conducta del defensor.</p> <p>El disciplinable y su defensor podrán presentarse en cualquier momento, asumiendo el proceso en el estado en que se encuentre. La misma consecuencia se aplicará en los eventos de sustitución de poder.</p> <p>La inasistencia de los sujetos procesales distintos al disciplinable o su defensor no suspende el trámite de la audiencia.</p> <p>Artículo 46. Modifícase el artículo 229 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 229. Variación de los cargos. Si el funcionario advierte la necesidad de variar los cargos por error en la calificación o prueba sobreviniente, se aplicarán las siguientes reglas:</p> <p>1. Si después de escuchar los descargos, el funcionario de conocimiento advierte un error en la calificación, así lo hará saber en la audiencia, motivará su decisión y ordenará devolver el expediente al instructor para que proceda a formular una nueva calificación en un plazo máximo de quince (15) días. Contra esta decisión no procede recurso alguno y no se entenderá como un juicio previo de responsabilidad. Si el instructor varía la calificación, notificará la decisión en la forma indicada para el pliego de cargos. Surtida la notificación, remitirá el expediente al funcionario de juzgamiento quien, fijará la fecha y la hora para la realización de la audiencia de descargos y pruebas, la cual se realizará en un término no menor a los diez (10) días ni mayor a los veinte (20) días de la fecha del auto de citación.</p> <p>2. Si el instructor no varía el pliego de cargos, así se lo hará saber al funcionario de juzgamiento quien, citará a audiencia, en la que podrá decretar la nulidad del pliego de cargos, de conformidad con lo señalado en esta ley.</p>	<p>3. Si agotada la etapa probatoria, la variación surge como consecuencia de prueba sobreviniente, el funcionario procederá a hacer la variación en audiencia, sin que ello implique un juicio previo de responsabilidad. La variación se notificará en estrados y suspenderá la continuación de la audiencia, la que se reanudará en un término no menor a los cinco (5) días ni mayor a los diez (10) días. En esta audiencia, el disciplinable o su defensor podrán presentar descargos y solicitar y aportar pruebas. Así mismo, el funcionario resolverá las nulidades. Ejecutoriada esta decisión, se pronunciará sobre la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas solicitadas y decretará las que de oficio considere necesarias, las que se practicarán en audiencia que se celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes. Podrá ordenarse la práctica de prueba por comisionado cuando sea necesario y procedente en los términos de esta ley. El período probatorio, en este evento, no podrá exceder el máximo de un (1) mes.</p> <p>Artículo 47. Modifícase el artículo 230 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 230. Traslado para alegatos previos al fallo. Si no hubiere pruebas que practicar o habiéndose practicado las decretadas, se suspenderá la audiencia por el término de diez (10) días para que los sujetos procesales preparen sus alegatos previos a la decisión. Reanudada esta, se concederá el uso de la palabra a los sujetos procesales para que procedan a presentar sus alegatos, en el siguiente orden, el Ministerio Público, la víctima cuando fuere el caso, el disciplinable y el defensor. Finalizadas las intervenciones, se citará para dentro de los quince (15) días siguientes, con el fin de dar a conocer el contenido de la decisión.</p> <p>Artículo 48. Modifícase el artículo 235 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 235. Pruebas en segunda instancia. En segunda instancia excepcionalmente se podrán decretar pruebas de oficio.</p> <p>El funcionario de conocimiento debe decretar aquellas pruebas que puedan modificar sustancial y favorablemente la situación jurídica del disciplinado.</p> <p>En dicho evento y, luego de practicadas las pruebas, se dará traslado por el término de cinco (5) días a los sujetos procesales, vencidos estos, el fallo se preferirá en el término de cuarenta (40) días.</p> <p>Artículo 49. Modifícase el artículo 239 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 239. Alcance de la función jurisdiccional disciplinaria. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitarán y resolverán los procesos que, por infracción al régimen disciplinario contenido en el presente estatuto, se adelanten contra quienes ejerzan funciones jurisdiccionales de manera permanente, transitoria u ocasional, excepto quienes tengan fuero especial.</p> <p>Parágrafo: La competencia para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores de la Procuraduría General de la Nación, es exclusiva y excluyente de este órgano de control, salvo el caso del Procurador General de la Nación.</p>
<p>Artículo 50. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revítese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para ampliar la planta de personal, definir los términos y formas de elección de la sala disciplinaria que se debe conformar privilegiando el mérito y modificar el régimen de competencias internas de la Procuraduría General de la Nación, así como para realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento e inversión con el fin de garantizar la implementación y aplicación del procedimiento que se crea en esta ley.</p> <p>Artículo 51. Modifícase el artículo 263 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 263. Artículo transitorio. A la entrada en vigencia de esta ley, los procesos en los cuales se haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal, continuarán su trámite hasta finalizar bajo el procedimiento de la Ley 734 de 2002. En los demás eventos se aplicará el procedimiento previsto en esta ley.</p> <p>Parágrafo. La designación de la primera sala disciplinaria de juzgamiento a que alude el parágrafo 2 del artículo 15 de esta ley, deberá ser integrada de forma tal que, a su entrada en vigencia, asuma inmediatamente sus competencias. El período de esta primera sala se extenderá hasta el 17 de marzo de 2025, sin perjuicio de su eventual prórroga.</p> <p>Artículo 52. Sentido de algunas expresiones de la Ley 1952 de 2019. Cuando en la Ley 1952 de 2019 se emplee la expresión "auto de citación a audiencia y formulación de cargos", debe entenderse "pliego de cargos". La expresión "o el que haga sus veces" que acompaña a la nominación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, se entenderá eliminada. Toda mención de la Carta Política o de la Constitución Nacional se entenderá referida a la Constitución Política. En materia de notificaciones, en donde se dice "a la entrega en la oficina de correo" debe entenderse "a la entrega de la comunicación en la última dirección registrada". Cuando se refiera a "defensor de oficio", entiéndase "defensor público o estudiante de consultorio jurídico de universidad legalmente reconocida".</p> <p>Artículo 53. Modifícase el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 265. Vigencia y derogatoria. Las disposiciones de Ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma y las contenidas en la presente ley, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación y deroga las normas que le sea contrarias. Durante este período conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002.</p> <p>En todo caso, la Ley 734 de 2002 continuará siendo objeto de aplicación, para los procesos que conocen la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial y la Fiscalía General de la Nación, en los términos del parágrafo transitorio del artículo 93 de esta ley.</p>	<p>Los regímenes especiales en materia disciplinaria conservarán su vigencia.</p> <p>Parágrafo transitorio. El reconocimiento de funciones jurisdiccionales que se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación regirá al día siguiente de la promulgación de esta ley. Mientras entra en vigencia esta normativa, en todos los procesos en los cuales se investiguen servidores de elección popular se adoptarán las medidas internas para garantizar que el funcionario que formule el pliego de cargos no sea el mismo que profiera el fallo.</p> <p>Los expedientes disciplinarios contra servidores públicos de elección popular que, a la entrada en vigencia de esta ley, estén en curso en las personerías municipales serán enviados inmediatamente a la Procuraduría General de la Nación.</p> <p>A la Procuraduría General de la Nación le compete en forma privativa conocer de los procesos disciplinarios contra sus servidores.</p> <p style="text-align: center;">MARGARITA CABELLO BLANCO Procuradora General de la Nación</p> <p style="text-align: center;">DANIEL ANDRÉS PALACIOS MARTÍNEZ Ministro del Interior</p>

<p>Bogotá D.C., 25 de marzo 2021</p> <p>Honorable Senador Arturo Char Chaljub Presidente del Senado de la República E. S. D.</p> <p>Ref: Presentación de proyecto de Ley <i>"Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p>Apreciado Presidente, honorables Senadores y Representantes,</p> <p>En mi calidad de Procuradora General de la Nación y en ejercicio de la iniciativa legislativa que, el artículo 156 constitucional le reconoce al titular del órgano de control presento a su consideración el proyecto de la referencia el cual tiene como finalidad esencial dar cumplimiento a la sentencia de 8 de junio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego contra Colombia en la que, entre otros aspectos, señaló la necesidad de generar mayores garantías para los destinatarios de la ley disciplinaria, en aplicación del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹.</p> <p>La sentencia en mención, valga enunciarlo, ordena al Estado colombiano adecuar en un plazo razonable el ordenamiento jurídico interno, debido a que, en su criterio, existen algunas disposiciones que no admiten una interpretación conforme a la Convención.</p> <p>Asimismo, fijó el término de un año para que el Estado colombiano rinda un informe sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la sentencia, el cual vence el próximo 19 de agosto de 2021.</p> <p>En ese orden de ideas, el proyecto de la referencia, en el marco de la mencionada decisión y, como una respuesta del Estado colombiano a los requerimientos de la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se propone, sin desfigurar su tradición institucional:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) El reconocimiento de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para investigar y juzgar a todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular; ii) Garantizar la distinción entre la etapa de instrucción o investigación y el juzgamiento en el proceso disciplinario y, <p>¹ Adoptada en la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos el 22 de noviembre de 1969, aprobada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972 y que entró en vigor, en virtud de su ratificación, el 18 de julio de 1978.</p>	<p>iii) Garantizar la doble instancia y conformidad.</p> <p>La forma de materializar ese estándar de garantías es mediante la modificación del Código General Disciplinario que fue aprobado en el año 2019, cuya vigencia está suspendida.</p> <p>Es, precisamente en el marco de esa suspensión que, la Procuraduría General Nación somete a consideración del Congreso de la República ajustes al procedimiento que fue diseñado y aprobado en la Ley 1952 de 2019 y necesarios para cumplir la finalidad del proyecto de la referencia, los cuales, adicionalmente, permitirán que esta ley, después de dos años de aprobada, logre su plena vigencia.</p> <p>Es importante advertirlo desde ahora, la parte dogmática de la Ley 1952 se conserva, solo se introducen algunos ajustes con el fin de ampliar las garantías para los sujetos disciplinables, se corrigen algunos aspectos que han generado controversia de esta normativa, y, en lo que hace al procedimiento, se propone uno mixto: escritural y verbal, según las características del asunto, en los que se impone diferenciar la etapa de investigación y la de juzgamiento, teniendo en cuenta que la oralidad plena no se puede implementar ni en la Procuraduría General de la Nación ni mucho menos en las personerías y oficinas de control interno disciplinario, la que tampoco garantiza que el Estado ejerza en debida forma su función de control, razón por la que se propone volver al esquema de la Ley 734 de 2002, pero con las mejoras y garantías que contempló la Ley 1952 de 2019.</p> <p>La finalidad de esta reforma, entonces, a más de dar cumplimiento a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es lograr que, en un plazo máximo de nueve (9) meses, la Ley 1952 entre en plena vigencia, sin más suspensiones.</p> <p>Igualmente, que, una vez se promulgue la ley, la Procuraduría General de la Nación, en todos los procesos en los que se investiguen servidores de elección popular pueda adoptar las medidas internas para garantizar que el funcionario que formule el pliego de cargos no sea el mismo que profiera el fallo, con el fin de cumplir una parte de las recomendaciones, mientras entra en plena vigencia esta ley. En ese mismo sentido, las actuaciones disciplinarias contra servidores públicos de elección popular que estén en curso en las personerías municipales deberán ser enviados inmediatamente a la Procuraduría General de la Nación.</p> <p style="text-align: center;">Exposición de Motivos</p> <p style="text-align: center;">1. La necesidad de mantener y proteger la institucionalidad en el Estado colombiano</p> <p>La sentencia de 8 de junio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego contra Colombia, señaló que el Estado Colombiano desconoce el mandato del artículo 23.2 de la Convención Americana, en tanto la única restricción admisible al derecho político a ocupar cargos públicos, entre ellos, los de elección popular, cuando se trate de decisiones de las autoridades, son aquellas condenas proferidas por un juez penal por el desconocimiento del estatuto penal.</p>
<p>En consecuencia, una aplicación literal de esta decisión llevaría a señalar que, indefectiblemente, todas aquellas restricciones para el ejercicio de este derecho que no tengan como fundamento una sentencia proferida por el juez penal como consecuencia del desconocimiento de los tipos consagrados en el Código Penal, son contrarias a la protección de los derechos políticos en el marco de la Convención Americana.</p> <p>Lo anterior, conduciría a concluir que, en el ordenamiento jurídico colombiano y a partir de la sentencia de la Corte Interamericana, (i) no se puede aplicar el estatuto disciplinario a los servidores de elección popular, por cuanto ellos solo pueden ser sancionados por la infracción del código penal y, (ii) ninguna autoridad, aun aquellas de carácter judicial, que no tengan la calidad de jueces penales, pueden imponer sanciones que impliquen la restricción del derecho a ser elegido.</p> <p>Estas conclusiones, sin ningún matiz, minan la institucionalidad del Estado Colombiano que, y, especialmente a partir de la Constitución de 1991, buscó no solo generar mayores garantías para los ciudadanos, sino imponer un haz de responsabilidades para quienes en nombre el Estado detentan el poder, y, por tanto, a quienes se les debe exigir con mayor rigor el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>Responsabilidades que, en el caso de los servidores públicos, pero especialmente aquellos de elección popular, no puede circunscribirse al desconocimiento de las normas de lo que se ha denominado la última ratio en el campo del <i>ius puniendi</i>: el derecho penal, dejando de lado otras regulaciones que tienen como finalidad que, el ejercicio de la función pública y el comportamiento del servidor se ajuste a los parámetros éticos y a los principios que permitan al Estado cumplir los fines para los cuales fue instituido.</p> <p>En ese sentido, sin desconocer el respeto que el Estado colombiano le debe a las decisiones de los tribunales internacionales, el proyecto de la referencia busca proteger y mantener el diseño institucional que ideó el Constituyente de 1991, en el marco de la autonomía e independencia de órganos como la Procuraduría General de la Nación, a la que se le atribuyó la competencia para conocer de los procesos disciplinarios contra los funcionarios públicos, incluidos los de elección popular, de quienes, precisamente por su origen democrático, se espera un mayor compromiso con su función y, llamados, entonces, a responder de una forma más estricta por las acciones, omisiones o extralimitaciones en el ejercicio del mandato que se otorga mediante el voto popular, competencia que, como lo señala propia Constitución, debe ser ejercida con todas las garantías propias del debido proceso, en donde la responsabilidad penal solo es una de esas manifestaciones de control del ejercicio de la función pública.</p> <p>La razón, el estatuto penal y el disciplinario tienen propósitos diversos, su campo de acción son diferentes y, por tanto, no se puede pretender que, en el caso de los servidores públicos de elección popular, el derecho disciplinario quede refundido en el ámbito penal, en tanto hay comportamientos que para este son indiferentes pero que para el derecho disciplinario tienen toda la relevancia y, viceversa.</p>	<p>No se puede desconocer que la potestad disciplinaria, como lo ha señalado la Corte Constitucional, es una de las más importantes manifestaciones del <i>ius puniendi estatal</i>, que busca prevenir y sancionar las conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de los deberes o que obstaculizan la correcta marcha de administración pública, desconociendo, así, los principios que rigen el ejercicio de la función pública² y, por ende, esa potestad resulta consustancial a la definición del Estado, como un Estado de Derecho³.</p> <p>En consecuencia, como una forma de mantener las funciones que la Constitución Política asignó a los diferentes órganos del Estado, se le solicita al Congreso de la República que, en ejercicio de la competencia que expresamente le reconoció el Constituyente de 1991, le atribuya a un órgano que no hace parte de la rama judicial, función jurisdiccional, para el cumplimiento de una competencia específica: la disciplinaria, a efectos que se entienda que, cuando el órgano de control investiga, juzga y sanciona por el desconocimiento de los deberes funcionales de los servidores públicos está administrando justicia y, de esta manera, reforzar lo que la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros tribunales internacionales han señalado, esto es, que la función disciplinaria es materialmente una función judicial.</p> <p>Esa atribución a la Procuraduría General de la Nación, para ejercer la función disciplinaria como lo hace un juez, a más de respetar el diseño o arquitectura institucional que ideó el Constituyente de 1991, responde a una línea constante y reiterada de la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos, que, si bien no aplicó en el caso Petro Urrego contra Colombia, reconoce a los Estados miembros, al momento de establecer la restricción a los derechos políticos, una libertad de configuración a efectos de no desconocer su arquitectura institucional, en donde lo importante no es si la restricción proviene de un juez o un órgano administrativo sino que, en ejercicio de esa atribución, se respeten las garantías que conforman el debido proceso y cuyo estándar mínimo se encuentra enunciado en el artículo 8 de la Convención Americana.</p> <p>En otros términos, como se explicará a continuación, tanto para la Corte Interamericana como para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁴, la restricción de derechos políticos debe respetar el debido proceso, independiente de la denominación del juez o el tribunal que la establezca.</p> <p>Es por ello por lo que este proyecto de ley busca, además, de que se le atribuya a la Procuraduría General de la Nación la función jurisdiccional en lo que hace a su competencia para disciplinar a los servidores públicos incluidos los de elección popular, ampliar las garantías de respeto al debido proceso que, si bien hoy existen, se acrecientan para generar mayores niveles de protección en los términos de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.</p> <p>² Corte Constitucional. Sentencia C-026 de 2008. ³ Corte Constitucional. Sentencia C-236 de 1996. ⁴ Matytek v. Poland. Decisión de 30 de junio de 2006.</p>

2. La libertad de configuración interna o el margen de apreciación estatal, permite afirmar que la restricción de derechos políticos no necesariamente debe tener como origen la decisión de un juez penal

La Procuraduría General de la Nación antes de la aprobación de la Convención Americana de Derechos Humanos, y, aún después de la promulgación de la Constitución de 1991, ha ejercido la competencia para investigar y sancionar disciplinariamente a todos los servidores públicos, inclusive a los de elección popular, salvo aquellos con fuero constitucional, respetando las garantías al debido proceso y, cuando ello no ha sucedido, la jurisdicción de lo contencioso ha efectuado la respectiva corrección.

La Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias C-028 de 2006 y C-500 de 2014 analizó dicha atribución y concluyó que la Procuraduría General de la Nación tiene una calidad legítima dentro del ordenamiento constitucional para investigar y sancionar disciplinariamente a los servidores de elección popular sin fuero, lo cual reafirmó en la sentencia de unificación SU-712 de 2013, competencia que se puso en duda en la sentencia Petro Urrego Vs. Colombia.

Ahora bien, si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las decisiones de los casos López Mendoza Vs. Venezuela, sentencia de 1 de septiembre de 2011 y Petro Urrego Vs. Colombia señaló que, al tratarse de una restricción impuesta por vía de sanción de los derechos políticos, debería tratarse de una **“condena, por juez competente, en proceso penal”**, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana; también lo es que, en pronunciamientos diferentes a los anteriores, ha defendido y respetado la autonomía de los Estados para regular las limitaciones de los derechos políticos desde diferentes procedimientos y bajo distintas fórmulas, pero siempre, bajo la premisa de que no se vulneren las garantías intangibles de los electores y de los elegidos.

En el caso **Yatama Vs. Nicaragua**⁵, la Corte Interamericana dejó claro que los derechos políticos no son absolutos y que los Estados tienen plena legitimidad para regular su ejercicio:

“La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones⁶. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática...”. (Negrilla fuera de texto).

En ese sentido, la regla es que la exigencia de requisitos y condiciones para ejercer el derecho a elegir y ser elegido, no constituyen una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones; no obstante, las condiciones para esas restricciones no deben ser

⁵ Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.
⁶ Cfr. Case of Hirst v. the United Kingdom (no. 2), no. 74025/01, § 36, ECHR-2004.

discriminatorias, deben tener criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno, con el fin de satisfacer el interés público y ser proporcional a ese objetivo⁷.

El artículo 23 de la Convención Americana se refiere a los derechos de los ciudadanos y reconoce los derechos que se ejercen por cada individuo en particular.

El párrafo 1 de dicho artículo estipula que todos los ciudadanos tienen el derecho de: (i) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (ii) 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 (iii) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

El párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

La Corte Interamericana en el caso **Castañeda Gutman Vs. México** señaló que la disposición del artículo 23 tiene como función evitar la discriminación, pero reafirma el derecho de los Estados a regular el goce y restricción de los derechos políticos, siempre y cuando no se haga de manera desproporcionada e irrazonable.

“La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único – a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales – evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir a poder ejercerlos⁸. (Negrilla fuera de texto).

En relación con el requisito que se trate de **“condena por juez en proceso penal”**, interpretado bajo un concepto evolutivo, había sostenido que esta se debe entender como aquella decisión administrativa adoptada en el marco de las garantías del debido proceso. Precisamente en el caso **López Mendoza contra Venezuela**, antecedente de la sentencia Petro Urrego contra Colombia, recordó:

“(…) la Corte ha indicado que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional sean penales o no, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. Asimismo, la Corte recuerda lo expuesto en su jurisprudencia previa en el sentido que las sanciones administrativas y disciplinarias son,

⁷ CIDH, ibidem
⁸ Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas⁹

Conforme con los precedentes, el proceso disciplinario, formal y materialmente jurisdiccional, resulta armónico con la Convención Americana siempre y cuando se respeten, como mínimo, las garantías judiciales consagradas en el artículo 8, estas son:

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

(ii) La posibilidad de la persona inculpada de delito al derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

Por tanto, durante el proceso, toda persona tiene derecho, a las siguientes garantías mínimas:

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

(iii) La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

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

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

Las consideraciones y decisiones de la Corte Interamericana se inclinan, en primer lugar, por hacer efectivo el principio de legalidad por parte del Estado y, en segundo lugar, porque en todo procedimiento, **independiente de la autoridad**, se verifiquen las prerrogativas consignadas en el artículo 8 de la Convención.

En otros términos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, salvo en el caso Petro Urrego contra Colombia y Mendoza contra Venezuela, ha encontrado plenamente legitimadas las restricciones de derechos políticos, producto de

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Mendoza contra Venezuela, sentencia de 1º de septiembre de 2011, Fondo Reparaciones y Costas. Serie C Núm. 233.

decisiones de naturaleza administrativa o judicial, siempre que se demuestre que estas han respetado la Convención Americana, en lo que a las garantías judiciales se refiere.

En el caso **López Lone y otros Vs. Honduras**¹⁰, la Corte lo explicó de la siguiente manera:

“...La Corte recuerda que cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. 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 las normas internas y la Convención Americana, evidenciando en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. Por tanto, en la aplicación del nuevo régimen disciplinario, las autoridades internas están obligadas a tomar en cuenta las interpretaciones de la Convención Americana realizadas por la Corte Interamericana, en este y otros casos, incluyendo lo relativo a la importancia de que los procesos disciplinarios y las normas aplicables estén legalmente y claramente establecidas, las garantías judiciales que se deben asegurar en este tipo de procesos, el derecho a la estabilidad en el cargo, así como el respeto de los derechos políticos, libertad de expresión y derecho de reunión de los jueces y juezas”. (negrilla fuera de texto).

Esa interpretación obedece a la naturaleza dinámica de la Convención Americana de Derechos Humanos, el carácter soberano de los Estados y el respeto por la libertad de configuración interna o el *margen de apreciación estatal*¹¹ como se ha denominado, producto de la evolución de los tiempos, de los procesos políticos locales, la tradición judicial de los pueblos y las condiciones contemporáneas de la transformación institucional que, desafortunadamente, en el caso Petro Urrego contra Colombia no se siguió.

Por tanto, si la pretensión de protección de los derechos políticos de los servidores públicos elegidos por voto popular, tienen como fundamento (i) el respeto de las garantías procesales y procedimentales, consideradas en abstracto en el artículo 8 de la Convención Americana y que las mismas se desplieguen en el marco de (ii) un proceso de naturaleza jurisdiccional que, no puede estar restringido a un proceso penal, ha de entenderse que el mismo estará a cargo de una autoridad independiente, como ocurre con la rama judicial o de un órgano autónomo como la Procuraduría General de la Nación, en razón del diseño institucional que se concibió en la Constitución de 1991 y, que expresamente optó por excluir a este órgano del Ejecutivo, para dotarlo de autonomía e independencia, características estas que se reforzarían al atribuirle funciones jurisdiccionales, como lo propone el proyecto de ley.

¹⁰ Corte IDH, Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302.

¹¹ GABRIEL MAINO, Carlos Alberto, “Los derechos humanos: baluarte y socava de las instituciones. Hacia un adecuado equilibrio entre el control judicial de convencionalidad y la presentación política de los procesos democráticos”, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, No. 22, 2016, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, pág. 377.

En esta misma línea no se debe desconocer que, el legislador colombiano en desarrollo del artículo 29 constitucional, ha considerado como un imperativo el respeto de todas las garantías de los sujetos disciplinables.

Un análisis comparativo en las regulaciones que, por lo menos desde 2002, rigen la materia disciplinaria, permite advertir que las prerrogativas sustanciales consignadas en el artículo 8 de la Convención Americana tienen una consagración legal. Veamos:

Artículo 8 Convención Americana de Derechos Humanos	Código Disciplinario Ley 1952 de 2019, vigente a partir de julio de 2021	Código Disciplinario Vigente: Leyes 734 de 2002 y 1474 de 2011.
La posibilidad de la persona a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter	Artículo 112. <i>Derechos del disciplinado.</i> Como sujeto procesal, el disciplinado tiene los siguientes derechos: 1. Acceder a la actuación. 2. Designar apoderado. 3. Ser oído en versión libre, en cualquier etapa de la actuación, hasta antes del traslado para presentar alegatos previos al fallo de primera o única instancia. Artículo 12. <i>Debido proceso.</i> El sujeto disciplinable deberá ser investigado y juzgado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código. Artículo 4°. <i>Legalidad.</i> Los destinatarios de este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. La preexistencia también se predica de las normas complementarias. La labor de adecuación típica se someterá a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad.	ARTÍCULO 92. DERECHOS DEL INVESTIGADO. Como sujeto procesal, el investigado tiene los siguientes derechos: 1. Acceder a la investigación. 2. Ser oído en versión libre, en cualquier etapa de la actuación, hasta antes del fallo de primera instancia. ARTÍCULO 80. DEBIDO PROCESO. El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público. 40. LEGALIDAD. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización.
La posibilidad de la persona inculpada de delito al derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad	Artículo 14. <i>Presunción de inocencia.</i> El sujeto disciplinable se presume inocente y debe ser tratado como tal mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación disciplinaria toda duda razonable se resolverá a favor del sujeto disciplinable cuando no haya modo de eliminarla responsabilidad.	ARTÍCULO 90. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. A quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a

Derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal.	Artículo 7°. <i>Igualdad.</i> Las autoridades disciplinarias deberán hacer efectiva la igualdad de los intervinientes en el desarrollo de la actuación procesal y proteger, especialmente, a aquellas personas que, por su condición económica, física, mental, se encuentren en Circunstancias de debilidad manifiesta. El sexo, la raza, color, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar o étnico, la lengua, el credo religioso, la orientación sexual, la identidad de género, la opinión política o filosófica, las creencias o prácticas culturales en ningún caso podrán ser utilizados dentro del proceso disciplinario como elementos de discriminación	ARTÍCULO 15. IGUALDAD ANTE LA LEY DISCIPLINARIA. Las autoridades disciplinarias tratarán de modo igual a los destinatarios de la ley disciplinaria, sin establecer discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
Comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada	Artículo 225. <i>Trámite previo a la audiencia.</i> El auto de citación a audiencia y formulación de cargos se notificará personalmente al procesado o a su apoderado si lo tuviere. Para el efecto inmediatamente se librará comunicación y se surtirá con el primero que se presente. Si vencido el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo de la comunicación, no se ha presentado el procesado o su defensor, si lo tuviere, se procederá a designar defensor de oficio con quien se surtirá la notificación personal y se adelantará la audiencia. La audiencia se celebrará, no antes de cinco (5) ni después de quince (15) días, contados a partir de la notificación del auto de citación a audiencia y formulación de cargos, para lo cual, una vez surtida, se remitirá comunicación a los sujetos procesales informándoles de la hora, fecha y lugar de instalación de la audiencia.	165. NOTIFICACIÓN DEL PLIEGO DE CARGOS DE OPORTUNIDAD DE VARIACIÓN. El pliego de cargos se notificará personalmente al procesado o a su apoderado si lo tuviere. Para el efecto inmediatamente se librará comunicación y se surtirá con el primero que se presente. Si dentro de los cinco días hábiles siguientes a la comunicación no se ha presentado el procesado o su defensor, si lo tuviere, se procederá a designar defensor de oficio con quien se surtirá la notificación personal. Las restantes notificaciones se surtirán por estado. El pliego de cargos podrá ser variado luego de concluida la práctica de pruebas y hasta antes del fallo de primera o única instancia, por error en la calificación jurídica o por prueba sobreviniente. La variación se notificará en la misma forma del pliego de cargos y se otorgará un término prudencial para solicitar y practicar otras pruebas, el cual no podrá exceder la mitad del fijado para la actuación original.
Concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa	Artículo 225. <i>Trámite previo a la audiencia.</i> El auto de citación a audiencia y formulación de cargos se notificará personalmente al procesado o a su apoderado si lo tuviere. Para el efecto inmediatamente se librará comunicación y se surtirá con el primero que se presente.	ARTÍCULO 166. TÉRMINO PARA PRESENTAR DESCARGOS. Notificado el pliego de cargos, el expediente quedará en la Secretaría de la oficina de conciliación, por el término de diez días, a disposición de los sujetos procesales,

Si vencido el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo de la comunicación, no se ha presentado el procesado o su defensor, si lo tuviere, se procederá a designar defensor de oficio con quien se surtirá la notificación personal y se adelantará la audiencia. La audiencia se celebrará, no antes de cinco (5) ni después de quince (15) días, contados a partir de la notificación del auto de citación a audiencia y formulación de cargos, para lo cual, una vez surtida, se remitirá comunicación a los sujetos procesales informándoles de la hora, fecha y lugar de instalación de la audiencia.	quienes podrán aportar y solicitar pruebas. Dentro del mismo término, el investigado o su defensor, podrán presentar sus descargos.	
Derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de libre y privadamente con su defensor. Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley	Artículo 15. <i>Derecho a la defensa.</i> Durante la actuación disciplinaria el investigado tiene derecho a la defensa material y a la designación de un abogado. Si el procesado solicita la designación de un defensor así deberá procederse. Cuando se juzge como persona ausente deberá estar representado a través de apoderado judicial. Si no lo hiciere, se designará defensor de oficio, que podrá ser estudiante del Consultorio Jurídico de las universidades reconocidas legalmente.	ARTÍCULO 17. DERECHO A LA DEFENSA. Durante la actuación disciplinaria el investigado tiene derecho a la defensa material y a la designación de un abogado. Si el procesado solicita la designación de un defensor así deberá procederse. Cuando se juzge como persona ausente deberá estar representado a través de apoderado judicial, si no lo hiciere se designará defensor de oficio, que podrá ser estudiante del Consultorio Jurídico de las universidades reconocidas legalmente.
Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;	Artículo 110. <i>Facultades de los sujetos procesales.</i> Los sujetos procesales podrán: 1. Solicitar, aportar y controvertir pruebas e intervenir en la práctica de las mismas Artículo 112. <i>Derechos del disciplinado.</i> Como sujeto procesal, el disciplinado tiene los siguientes derechos: 4. Solicitar o aportar pruebas y controvertirlas e intervenir en su práctica para lo cual se le remitirá la respectiva comunicación. 5. Rendir descargos. 6. Impugnar y sustentar las decisiones cuando hubiere lugar a ello. 7. Obtener copias de la actuación. 8. Presentar alegatos antes de la evaluación de la investigación y antes del fallo de primera o única instancia.	ARTÍCULO 90. FACULTADES DE LOS SUJETOS PROCESALES. Los sujetos procesales podrán: 1. Solicitar, aportar y controvertir pruebas e intervenir en la práctica de las mismas. ARTÍCULO 92. DERECHOS DEL INVESTIGADO. Como sujeto procesal, el investigado tiene los siguientes derechos: 4. Solicitar o aportar pruebas y controvertirlas, e intervenir en su práctica. 5. Rendir descargos. 6. Impugnar y sustentar las decisiones cuando hubiere lugar a ello. 7. Obtener copias de la actuación. 8. Presentar alegatos de conclusión antes del fallo de primera o única instancia.
Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y	Garantía constitucional: Artículo 33. Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente	

Derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior.	Artículo 110. <i>Facultades de los sujetos procesales.</i> Los sujetos procesales podrán: 2. Interponer los recursos de ley. Artículo 134. <i>Recurso de apelación.</i> El recurso de apelación procede únicamente contra las siguientes decisiones: la decisión que niega pruebas en etapa de juicio, la decisión de archivo, la decisión que finalice el procedimiento para el testigo renuente y el quejoso temerario, y el Fallo de primera instancia	o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. ARTÍCULO 90. FACULTADES DE LOS SUJETOS PROCESALES. Los sujetos procesales podrán: 2. Interponer los recursos de ley. ARTÍCULO 115. RECURSO DE APELACIÓN. El recurso de apelación procede únicamente contra las siguientes decisiones: la que niega la práctica de pruebas solicitadas en los descargos, la decisión de archivo y el fallo de primera instancia.
La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza	Artículo 161. <i>Requisitos de la confesión.</i> La confesión deberá reunir los siguientes requisitos: 1. Se hará ante la autoridad disciplinaria competente para fallar el proceso, para instruirlo o ante el comisionado o designado. 2. La persona que confiesa deberá estar asistida por defensor. 3. La persona debe ser informada sobre el derecho a no declarar contra sí misma y de las garantías consagradas por el artículo 33 de la Constitución Política. 4. La confesión debe hacerse en forma consciente y libre.	ARTÍCULO 21. Principio de integración normativa. Se remite a la Ley 600 de 2000, artículo. 280. Artículo 280. <i>Requisitos.</i> La confesión deberá reunir los siguientes requisitos: 1. Que sea hecha ante funcionario judicial. 2. Que la persona esté asistida por defensor. 3. Que la persona haya sido informada del derecho a no declarar contra sí misma. 4. Que se haga en forma consciente y libre.
El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos	Artículo 16. <i>Cosa juzgada disciplinaria.</i> El destinatario de la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante de naturaleza disciplinaria, profundos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta. Lo anterior sin perjuicio de la revocatoria directa establecida en la ley.	11. EJECUTORIEDAD. El destinatario de la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante, profundos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta. Lo anterior sin perjuicio de la revocatoria directa establecida en el Capítulo IV del Título V del Libro IV de este Código.
El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia	Artículo 115. <i>Reserva de la actuación disciplinaria.</i> En el procedimiento disciplinario las actuaciones disciplinarias serán reservadas hasta cuando se cite a audiencia y se formule pliego de cargos o se emita la providencia que ordene el archivo definitivo, sin perjuicio de los derechos de los sujetos procesales. El disciplinado estará obligado a guardar la reserva de las pruebas que por disposición de la Constitución o la ley tengan dicha condición.	ARTÍCULO 95. RESERVA DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA. En el procedimiento ordinario las actuaciones disciplinarias serán reservadas hasta cuando se formule el pliego de cargos o la providencia que ordene el archivo definitivo, sin perjuicio de los derechos de los sujetos procesales. En el Procurador General de la

		Nación y en el procedimiento verbal, hasta la decisión de citar a audiencia. El investigado estará obligado a guardar la reserva de las pruebas que por disposición de la Constitución o la ley tengan dicha condición
--	--	---

Es fácil advertir que, los criterios normativos adoptados por el Estado colombiano en materia de derecho disciplinario cumplen los estándares mínimos que permiten armonizar con la aplicación del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos para todos los servidores públicos, incluidos aquellos de elección popular.

Lo que no impide que, el Estado, en el ejercicio evolutivo y la progresividad en la adopción y aplicación de derechos fundamentales, implemente garantías superiores para proteger en mayor medida a los destinatarios del derecho disciplinario, objetivo que se propone en el presente proyecto de ley.

Es decir, el Estado Colombiano se propone dotar, mediante este proyecto de ley, de mayores garantías a los sujetos disciplinables, con el fin de eliminar cualquier riesgo de vulneración de sus derechos, en complemento a las consignadas en el artículo 8 del Pacto de San José de Costa Rica y, en cumplimiento de las observaciones que, en relación con la estructura del procedimiento disciplinario, efectuó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia de 8 de junio de 2020.

En consecuencia, en el proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso, se propone (i) atribuir función jurisdiccional a la Procuraduría General de la Nación, **para una de sus funciones misionales: la disciplinaria**, (ii) estructurar un proceso, en donde la etapa de juzgamiento se adelante por un funcionario diferente al que hizo la investigación, (iii) eliminar la única instancia, (iv) consagrar la doble conformidad, reformas estas que no solo buscan dar respuesta a los requerimientos del sistema interamericano a efectos de dotar de mayor rigurosidad y legitimidad la restricción de los derechos políticos dentro del ordenamiento interno.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos¹² en los casos **Castillo Petruzzi y otros vs. Perú, Herrera Ulloa vs Costa Rica, Barreta Leiva vs Venezuela, Vélez Looor vs Panamá, Liakat Ali Alibux vs Suriname y Mohamed vs Argentina**, determinó que, a pesar de que los Estados cuentan con un amplio margen de configuración para diseñar sus leyes en materias de juzgamiento, la vía procesal mediante la cual se ejerce y se garantiza el derecho a la impugnación, debe permitir un nuevo análisis de todos aquellos aspectos alegados por el recurrente, tanto normativos como fácticos o probatorios, que pueden tener

¹² Sobre el particular, se pueden ver los casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Castillo Petruzzi y otros vs. Perú, sentencia del 30 de mayo de 1999, serie C. No. 52; Herrera Ulloa vs. Costa Rica, sentencia del 2 de julio 2004, Serie C. No 10; Barreta Leiva vs Venezuela, sentencia del 17 de noviembre de 2009, Serie C Nro. 206; Vélez Looor vs Panamá, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Serie C Nro. 218; Mohamed vs. Argentina, sentencia del 23 de noviembre de 2012, Serie C No. 225; y, Liakat Ali Alibux vs Suriname, sentencia del 30 de enero de 2014, Serie C. Nro. 276.

repercusiones en la decisión judicial condenatoria y/o sancionatoria. Esta garantía debe ser brindada ante una autoridad diferente a la que profirió la condena.

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

3.El alcance la función atribuida a la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar servidores públicos de elección popular: la interpretación de los distintos jueces

Como se indicó en el acápite anterior, la Corte Constitucional ha considerado que no existe contradicción entre la atribución disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación respecto de funcionarios elegidos por voto popular, y el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En la sentencia C-028 de 2006, al conocer de una demanda contra varios artículos de la Ley 734 de 2002, advirtió que no había oposición entre el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en lo que concierne a las restricciones legales al ejercicio de los derechos políticos, cuando la sanción provenga de decisiones diferentes a las penales, siempre que ellas sean razonables y proporcionales, y, expresamente indicó que las inhabilidades **de carácter permanente** solo se justifican en el marco de delitos contra el erario público y de corrupción. Sanciones intemporales que, valga advertirlo, no consagran las normas disciplinarias.

Importante esta decisión, porque no limitó la competencia de la Procuraduría General de la Nación para destituir o inhabilitar solo cuando se trate de las conductas mencionadas: delitos contra el erario público y de corrupción, como al parecer se ha entendido.

En pronunciamiento posterior, sentencia SU-712 de 2013, la Corte Constitucional avaló nuevamente la compatibilidad de los poderes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"la competencia atribuida constitucionalmente al Procurador General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a quienes desempeñen funciones públicas, inclusive tratándose de cargos de elección popular, es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos"¹³.

¹³ Sentencia SU-712 de 2013.

En esta decisión, se consideró que del artículo 23.2 de la Convención Americana, "no se infiere una prohibición a los Estados para que en sus ordenamientos internos consagren otro tipo de restricciones a los derechos políticos, menos aun cuando emanen directamente de sus propias constituciones. En otras palabras, lo que hace el artículo 23 de la Convención es fijar una serie de pautas bajo las cuales el Legislador puede regular los derechos allí señalados, pero no establece una relación cerrada (numerus clausus) en cuanto a las eventuales restricciones que constitucionalmente pueden ser impuestas a su ejercicio."¹⁴

En la sentencia C-500 de 2014, la Corte resolvió estarse a lo dispuesto en la sentencia C-028 de 2006 en cuanto a la compatibilidad de la facultad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación y el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y retomó la tesis de la sentencia SU-712 de 2013, sobre la competencia plena de la Procuraduría General para investigar y sancionar a los servidores públicos de elección popular, sin distinguir si el hecho que origina la investigación es un acto de corrupción o no.

Poco después, al ocuparse de la destitución del entonces alcalde de Bogotá Gustavo Petro, en sentencia SU-355 de 2015, señaló que:

"... (i) es constitucionalmente válida la competencia de la PGN para investigar y sancionar disciplinariamente a todos los servidores públicos, incluyendo a los de elección popular -con excepción de aquellos que se encuentren amparados por fuero-; y (ii) es constitucionalmente válida la competencia de la PGN para imponer la sanción de destitución e inhabilitación general cuando se cometan las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima"¹⁵.

El Consejo de Estado¹⁶, por su parte, si bien en un principio, mayoritariamente coincidió con la Corte Constitucional, en cuanto a la competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar a los funcionarios de elección popular, sin distinguir la clase de acto, es decir, si era de corrupción o no, en la sentencia de 15 de noviembre de 2017, precisamente en el caso de Petro Urrego contra la Procuraduría General de la Nación, indicó que:

"Es así como, a la luz de las facultades otorgadas por la Constitución de 1991 al poder judicial, y de la integración de estas con la salvaguarda a los derechos políticos que ostentan los servidores públicos de elección popular, es dable establecer que, a la luz del artículo 23 convencional, solo los jueces de la República resultan competentes para imponer las sanciones que impliquen la destitución y la inhabilitación general de derechos políticos cuando quiera que estas provengan de acciones u omisiones que, no obstante ser contrarias a derecho, no constituyan casos de corrupción."¹⁷ (negrilla añadida)

En ese orden de ideas, en esta decisión se estableció la regla según la cual, la Procuraduría General de la Nación solo es competente para investigar y sancionar a los servidores de elección popular si el hecho se enmarca en un acto de

¹⁴ Ibidem.
¹⁵ Sentencia SU-355 de 2015.
¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 5 de marzo de 2014, Exp. 25000-23-42-000-2013-06871-01, Demandante: Gustavo Francisco Petro Urrego, Demandado: Procuraduría General de la Nación; y de 9 de agosto de 2016, Exp. 11001-03-25-000-2011-00316-00(1210-11), Demandante: Piedad Esneida Córdoba Ruiz, Demandado: Procuraduría General de la Nación, entre otras.
¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de noviembre de 2017. Radicado: 110010325000201400360 00 No. Interno: 1131-2014. Demandante: Gustavo Francisco Petro Urrego Demandado: Nación - Procuraduría General de la Nación. Magistrado Ponente: César Palomino.

corrupción, en aplicación de la Convención de la Organización de Estados Americanos contra la corrupción de 26 de marzo de 1996 y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y a los jueces cuando el hecho disciplinable no constituya un caso de corrupción e implique la imposición de sanciones de destitución e inhabilitación.

Finalmente, y, con ocasión de la sentencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Gustavo Petro Urrego contra el Estado Colombiano, se ha generado un escenario de discusión y debate acerca de la competencia de la Procuraduría General de la Nación frente al poder disciplinario que tiene respecto de quienes son elegidos popularmente, así como la naturaleza de su función, para concluir, entre otros que:

- (i) El órgano de control perdió competencia para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular y, abogar, entonces, porque sea la jurisdicción contencioso-administrativa la que se encargue de esta clase de procesos, en tanto no puede imponer sanciones que impliquen la restricción de los derechos políticos, es decir, destitución e inhabilitación, suspensión e inhabilitación especial y suspensión. En otros términos, solo puede disciplinarlos si la sanción a imponer es la multa.
- (ii) solo los jueces penales están llamados a inhabilitar a estos servidores, en el marco de un proceso penal, razón por la que aquellos dejaron de ser sujetos disciplinables y,
- (iii) la Procuraduría General de la Nación solo puede disciplinar a esta clase de servidores si el hecho se enmarca en un acto de corrupción.

Es, en este contexto que, se considera que una forma de avanzar en la armonización de la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con las decisiones de los órganos internos y evitar anular una de las funciones esenciales y tradicionales del órgano de control: **la disciplinaria**, es mediante la atribución de la naturaleza jurisdiccional a la función disciplinaria que constitucionalmente se le asignó a la Procuraduría General de Nación.

Esa atribución permitirá que todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular, sean juzgados en igualdad de condiciones, sin importar si el acto constituye o no un acto de corrupción, o si la sanción a imponer es de destitución, suspensión e inhabilitación, y no admitir la interpretación según la cual, los servidores de elección popular tienen un ámbito de control restringido frente al resto de funcionarios, en tanto solo podrán ser juzgados por infracciones al derecho penal, es decir, que, pese al principio democrático, para ellos el haz de responsabilidades es menor, cuando precisamente por razón del mandato popular este exige maximizarse.

En ese orden, a continuación, se explicarán las razones que justifican la atribución de función jurisdiccional a la Procuraduría General de la Nación.

4. Naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la Nación

4.1. La Procuraduría General de la Nación como órgano de control autónomo e independiente

El ejercicio del poder disciplinario respecto de los servidores públicos se vio fortalecido con la Constitución Política de 1991, pues en la Constitución de 1886, la Procuraduría General se limitaba a ejercer la función de "supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos" (artículo 143).

Ello obedeció al querer del Constituyente de 1991 de fortalecer el control de las conductas de los servidores públicos, incluidos los de elección popular, como una forma de responder al clamor de la sociedad de exigir mayores compromisos de los elegidos frente a la sociedad. Es por ello que la reforma constitucional introdujo nuevos controles, entre ellos, la pérdida de investidura y la función disciplinaria en cabeza de un órgano autónomo e independiente, en tanto en vigencia de la Constitución de 1886, este órgano hacía parte del Ejecutivo.

De acuerdo con la arquitectura institucional de la Constitución del 1991, además de las tres ramas del poder público, existen órganos que no hacen parte de la división clásica del ejercicio del poder, y, que son esenciales para lograr los fines de un Estado de Derecho moderno, para lo cual se les dotó de autonomía e independencia, en el marco del principio de colaboración armónica que rige el actuar estatal, en donde el control se erige como un elemento esencial no solo para mantener el equilibrio en el ejercicio de los poderes, sino para evitar los fenómenos de concentración y abuso del poder.

La Corte Constitucional¹⁸, ha señalado que la **autonomía e independencia** son dos conceptos integrados, pero diferentes. La **independencia** la define como un atributo que impide las injerencias externas para efectos del ejercicio de la función o competencia asignada al respectivo órgano. Por su parte, la **autonomía** es entendida como la capacidad de autogobernarse, y, por tanto, desarrollar las funciones asignadas por sí mismo.

Es, precisamente, en el marco de la autonomía e independencia que la Constitución le reconoce a la Procuraduría General de la Nación que, se propone la atribución de función jurisdiccional al ente de control, para el ejercicio del poder disciplinario, en tanto no está sujeto a las interferencias de los demás poderes para el ejercicio de su función, y garante, por tanto, de los derechos de los disciplinados.

El artículo 116, inciso tercero, de la Constitución Política, señala expresamente que **la ley excepcionalmente** podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas y determinadas a autoridades administrativas, facultad que parte de superar la concepción clásica de la división tripartita del poder público, como se explicará a continuación.

Es importante señalarlo, la Corte Constitucional ha indicado que la excepcionalidad no ríe con la permanencia, pues lo excepcional no es aquello que no reviste el

¹⁸ Sentencias C-285 de 2016 y C-193 de 2020.

carácter de permanente sino aquello que constituye una excepción de la regla general¹⁹.

4.2. Funciones jurisdiccionales atribuidas a autoridades administrativas

Con Montesquieu²⁰, la teoría constitucional adoptó la tesis de la tridivisión del poder público según la cual, este se divide en poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial.

La clásica división, parte de considerar que al Estado le corresponde promulgar el derecho, ejecutarlo y aplicarlo a los casos concretos, de ahí las tres funciones enunciadas.

Pese a que no tuvo gran trascendencia en la práctica, conviene mencionar que, en Colombia, la teoría de la división tripartita del poder dio paso a la teoría organicista con el Acto Legislativo 01 de 1945, que plantea que el poder es uno solo, pero se ejerce mediante distintos órganos.

La realidad de los Estados, la complejidad de las acciones a desarrollar a efectos de cumplir los fines estatales, ha obligado a que una determinada función con un claro titular, pueda ser ejercida por otras ramas del poder público u órganos autónomos e independientes, que, si bien tienen una función principal, ello no es óbice para que permita la flexibilización en la distribución de esas competencias, no solo dentro de las funciones tradicionales legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial, sino en otras que, en un Estado clásico eran impensables, por ejemplo, la función electoral.

En todo caso, se debe advertir que existe una ardua discusión acerca de la existencia de esas otras funciones, a partir de la consideración de la función administrativa como residual. Ello significa que, si una función no es legislativa ni judicial, **será administrativa**. Tesis residual que se le aplica al derecho disciplinario, en tanto, como el mismo no encaja en la función legislativa o en el judicial, propiamente dicha, se le clasifica como administrativa, pese a que no comparte muchas de las características de aquella.

Entonces, si bien la clásica división se preserva en lo sustancial, esto es, frente a la función principal que corresponde a las ramas, como se estableció en el artículo 113 de la Constitución de 1991, según el cual, son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Pero también se reconoce la existencia de otras funciones, así como de órganos autónomos e independientes, como lo señala el mismo artículo 113:

"Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines."

¹⁹ Sentencias C-212 de 1994, C-1071 de 2002 y C-436 de 2013

²⁰ MONTESQUIEU Carlos de secondat Baron de. Del espíritu de las leyes. Editorial Tecnos, Madrid 1998.

El Constituyente de 1991 reconoció la imposibilidad de una separación estricta de las tres ramas al indicar:

"[E]l Estado, en la práctica y no en sus textos, en cuanto se refiere a su organización y funciones, ha rebasado las doctrinas tradicionales y ha evolucionado tanto que la actual distribución del poder público en tres ramas en verdad ya no corresponde ni en la teoría ni en la práctica a la estructura real del Estado moderno.

Y esa afirmación es cierta, porque como se verá hay órganos que no encuadran en ninguna de las tres ramas del poder público, porque sus funciones ni son legislativas, ni administrativas, ni judiciales. Sus instituciones ejercen primordialmente unas funciones propias, específicas y distintas y, por lo mismo, no encajan dentro de la simplista y elemental teoría tripartita por lo que, a nuestro juicio, hay necesidad de hacer una enumeración adicional." ²¹

En el mismo sentido, la doctrina ha considerado que "esta doctrina por fuerza de la evolución del aparato estatal ya no corresponde ni en la teoría ni en la práctica a la estructura real del Estado moderno, cuya actuación se ha tornado más compleja y comprensiva. No es, se advierte, que la doctrina de la tridivisión haya perdido validez política como fórmula para lograr la desconcentración y racionalización del poder público, mediante la separación, distinción y equilibrio de las ramas del poder, en orden a impedir la concentración absoluta y totalitaria de la potestad pública, pues este principio es de la esencia del Estado de derecho. Es que hoy se presenta una imposibilidad lógica de enmarcar en esa clasificación tan simplista, tan elemental, las múltiples funciones asumidas por el Estado, que desbordan esa nomenclatura"²².

En consecuencia, es evidente que tanto para el Constituyente de 1991, como para la Corte Constitucional y la teoría moderna, el ejercicio de ciertas funciones públicas, en el marco de la desconcentración del poder y la colaboración armónica, puede ser ejercida por órganos u autoridades que, sin hacer parte de la estructura de quien es su detentador natural, las puede desarrollar sin que ello implique desdibujar el Estado de Derecho que nos define ni los principios que le subyacen, entre ellos, el principio de separación.

La distribución flexible de funciones que, se insiste, no es ajena a nuestro sistema jurídico y que se ve reflejada en que una misma función pueda ser ejercida por órganos que integran las distintas ramas del poder, viene dado por la propia Constitución, cuando, por ejemplo, el Presidente de la República –rama ejecutiva– puede ejercer función legislativa – cuando excepcionalmente es autorizado para tal efecto o cuando se afirma que el legislativo ejerce función jurisdiccional respecto de los servidores públicos con fuero especial.

Bajo esa misma lógica, las autoridades administrativas también fueron autorizadas por el Constituyente para ser investidas de facultades jurisdiccionales.

La Corte Constitucional ha señalado que "ese tipo de asignación de competencias constituye una tendencia común en el derecho comparado actual, destinada a la descongestión de la administración de justicia, y cuya validez depende de la excepcionalidad y el origen legislativo de la atribución en los términos del artículo 116 de la Constitución Política"²³.

²¹ Gaceta Constitucional No. 59.

²² SÁCHICA, Luis Carlos. Constitucionalismo colombiano, Bogotá, Ed. El Voto Nacional, 1962, p. 139.

²³ Sentencia C-156 de 2013.

Asimismo, ha considerado que "de acuerdo con el artículo 113, los órganos del Estado tienen funciones separadas, pero deben colaborar armónicamente para obtener los fines estatales según fueron definidos en el artículo 2° de la Carta Política, de manera que la separación de funciones entre las ramas del poder público no es absoluta ni configura ámbitos de acción "exclusivos, rígidos e impermeables. Esa separación de funciones se manifiesta, en cambio, como un equilibrio destinado a impedir la concentración y el abuso del poder, y en la concurrencia de esfuerzo "con miras al logro de metas comunes", como lo evidencia la atribución de funciones jurisdiccionales excepcionales a otras ramas del poder público, como aquellas previstas en los artículos 174 y 178 de la Carta en relación con el Congreso de la República"²⁴.

El máximo Tribunal Constitucional ha resaltado que las funciones jurisdiccionales atribuidas a autoridades administrativas **son excepcionales** y su definición por vía legal debe ser precisa²⁵ y debe armonizarse "con los principios propios de la administración de justicia y, principalmente, con la autonomía, la independencia y la imparcialidad que deben caracterizar las actuaciones de los jueces y sus decisiones"²⁶.

De otra parte, debe resaltarse que, en nuestro ordenamiento jurídico, se consagró la procedencia de recursos, ante los órganos de la Rama Judicial, contra los actos dictados por las autoridades administrativas investidas de funciones jurisdiccionales, a efectos de reforzar los controles que son propios en el marco de un Estado de Derecho.

Así lo previó el artículo 8 de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 3 de la Ley 1285 de 2009, el cual señalaba que, contra las decisiones que adopten las autoridades administrativas investidas de facultades jurisdiccionales "siempre procederán recursos ante los órganos de la Rama Jurisdiccional del Estado, en los términos y con las condiciones que determine la ley".

En sentencia C-713 de 2008, la Corte Constitucional analizó el entonces proyecto de ley estatutaria que sería la Ley 1285 de 2009 y, frente a la disposición mencionada, sostuvo:

"...el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas hace parte de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, por cuanto constituye una modalidad de resolución asistida donde la adjudicación del derecho corresponde a un tercero neutral –una autoridad administrativa–, que no hace parte del sistema tradicional de justicia.

En este orden de ideas, el inciso segundo del artículo 3° del proyecto resulta ajustado a la Constitución, pues la propia Carta reconoce expresamente la posibilidad, por supuesto excepcional, de atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas. Más aún, la norma precisa que esas funciones serán aquellas que por su naturaleza y cuantía puedan ser resueltas por éstas de manera adecuada y eficaz, siempre y cuando no implique la instrucción de sumarios o investigación de delitos y el juzgamiento de los mismos, lo que armoniza plenamente con la restricción prevista en el artículo 116 de la Constitución.

Así mismo, la exigencia de que este tipo de decisiones sea siempre susceptible de recursos ante los órganos de la Rama Judicial del Estado, es una **regulación propia de la libertad de configuración atribuida al Congreso, que se refleja como garantía adicional y de alguna**

²⁴ Ibidem.

²⁵ Sentencia C-212 de 1994.

²⁶ Sentencia C-1072 de 2002.

<p>manera pretende asegurar una cierta coherencia e integridad en las decisiones judiciales." (negrilla fuera del texto)</p> <p>Ahora bien, el literal a) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, derogó de manera expresa el artículo 8, inciso 2, parte final de la Ley 270 de 1996, que establecía "Contra las sentencias o decisiones definitivas que en asuntos judiciales adopten las autoridades administrativas excepcionalmente facultadas para ello, siempre procederán recursos ante los órganos de la Rama Jurisdiccional del Estado, en los términos y con las condiciones que determine la ley".</p> <p>Si bien el mencionado precepto no está vigente, es importante señalar que superó el examen de constitucionalidad y, en consecuencia, el legislador en ejercicio de su libertad de configuración, además de reconocer a un órgano que no hace parte de la rama judicial funciones jurisdiccionales, puede válidamente, como una garantía reforzada, exigir el control de la decisión por parte de los jueces, como de hecho se propone en el proyecto de la referencia.</p> <p>4.3. La asignación de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación no es asunto nuevo</p> <p>Con base en el artículo 116 de la Constitución Política, a la Procuraduría General de la Nación se le ha atribuido funciones jurisdiccionales en las leyes 200 de 1995, artículo 135; 734 de 2002, artículo 148; y 1952 de 2019, artículo 200, en lo que hace al ejercicio de las funciones de policía judicial, entre otros, para el aseguramiento y práctica de pruebas.</p> <p>La Corte Constitucional declaró exequible esta atribución, entre otras, en la sentencia C-244 de 1996 para indicar que los actos que, en ejercicio de dichas funciones se pueden cumplir para el aseguramiento de pruebas en procesos disciplinarios, como el registro de correspondencia, la interceptación de teléfonos, la vigilancia electrónica, etc., "están íntimamente relacionados con la restricción de ciertos derechos fundamentales, es indispensable que sean ordenados por autoridad judicial; de ahí que se le haya atribuido a la Procuraduría... funciones jurisdiccionales, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 116 del Estatuto Superior".</p> <p>Indicó la Corte que, los requisitos establecidos en dicha norma superior se cumplen puesto que, a pesar de que la Procuraduría General de la Nación es un organismo de control independiente y autónomo, es de carácter administrativo y se le atribuyen funciones jurisdiccionales para un asunto concreto, esto es, la expedición de las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas, en la indagación preliminar al igual que en la investigación disciplinaria.</p> <p>La Corte Constitucional reiteró la exequibilidad de la atribución de facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, en la sentencia C-1121 de 2005.</p> <p>La atribución de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, en concreto la de policía judicial, ha sido avalada constitucionalmente porque (i) encuentra fundamento en el artículo 116 de la Constitución Política según el cual,</p>	<p>es posible otorgar este tipo de funciones a autoridades administrativas; (ii) no se desconocen las únicas excepciones establecidas en la norma superior: instrucción de sumarios y juzgamiento de delitos (iii) el carácter jurisdiccional está relacionado con la restricción de derechos fundamentales que entraña las actividades de policía judicial.</p> <p>Es claro, entonces que, como la función disciplinaria, en el marco de los derechos políticos, implica su restricción al momento de imponer sanciones tales como la destitución, la suspensión y la inhabilidad, se impone reconocer que esa función es jurisdiccional y, por tanto, revestir a las decisiones que, en ese marco se dictan, con las características de autonomía e independencia que constitucionalmente se reconoce al órgano de control, como el de la imparcialidad que, en el marco del proyecto se busca satisfacer mediante la implementación de un periodo fijo los integrantes de una de las salas disciplinarias de juzgamiento que se crean en el artículo 15 del proyecto, los cuales serán elegidos privilegiando el mérito, quienes tendrán un periodo de dos años, prorrogable por dos años más, periodo institucional que comenzará y terminará con el del Procurador General de la Nación.</p> <p>Esta forma de vinculación, además de garantizar la imparcialidad objetiva, busca la inamovilidad de quienes deben juzgar aquellos funcionarios de elección popular cuya segunda instancia compete al Procurador General de la Nación, a efectos de satisfacer el requerimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según el cual quien juzga no esté subordinado a quien instruye o, en este caso, a quien debe conocer la segunda instancia (considerando 129).</p> <p>Atribución que, por demás, implica el reconocimiento que, desde la doctrina y la jurisprudencia de nuestras cortes y de las cortes internacionales, han hecho de la función disciplinaria como el ejercicio material de una función jurisdiccional.</p> <p>4.4. Naturaleza jurídica de la función disciplinaria</p> <p>4.4.1. Naturaleza jurídica de las decisiones disciplinarias tomadas por la administración: administrativa o jurisdiccional</p> <p>Para algunos tratadistas, los actos administrativos o decisiones disciplinarias que profieren entes diferentes a los jueces no tienen la misma entidad de un acto administrativo, en tanto estos tienen como fin cumplir los cometidos de la administración como atender la prestación del servicio, resolver situaciones administrativas, mientras que las decisiones disciplinarias responden a una dogmática que nada tienen ver con la del acto administrativo.</p> <p>Asimismo, otros indican que las decisiones disciplinarias no se diferencian de las judiciales ya que éstas devienen del ejercicio material de una función jurisdiccional.</p> <p>En esta línea, por ejemplo, el tratadista alemán <i>Ernst Forsthoff</i> quien señala que: "...[e]n la Administración tienen lugar a menudo decisiones que no se diferencian objetivamente en nada de las judiciales... El que, a pesar de ello, estas decisiones hayan</p>
<p>sido entregadas a la Administración es fruto de motivos históricos y prácticos..."²⁷ (Negrilla añadida).</p> <p>En igual sentido, el francés <i>André de Laubadere</i> el que, con fundamento en las normas legales francesas concluye que: "[l]a tendencia general del régimen disciplinario es la <i>jurisdiccionalización</i> (cursivas originales), es decir, dar garantías a los funcionarios, tomar ciertas reglas de fondo y de forma de una <i>represión de tipo jurisdiccional</i>..."²⁸ (Negrilla añadida).</p> <p>Y agrega, con relación a las <i>faltas disciplinarias</i>, que "[e]ste es el campo en que la <i>jurisdiccionalización es menos intensa</i>..."</p> <p>En todo caso, a pesar de ejercitarse una función jurisdiccional, según De Laubadere, sobre ella existe control del juez de lo contencioso administrativo.</p> <p>En esta línea conceptual, el tratadista argentino <i>Héctor Jorge Escobar</i>, considera que el acto proveniente del ejercicio de la potestad disciplinaria es de naturaleza jurisdiccional ya que la administración se encarga de una multiplicidad de funciones por lo cual sus actos no son de la misma naturaleza:</p> <p>"Si la administración pública es una actividad que está dirigida al cumplimiento de fines del Estado, no es menos cierto que para el logro de esos fines debe desarrollar una actividad muy diversificada, en la cual –esencialmente– la administración pública debe decidir y ejecutar los actos que son necesarios para alcanzar las metas propuestas, siendo esa atribución, sin duda, su función esencial. Esa es, en efecto, la administración "activa" la que realiza los servicios públicos, atiende a las distintas necesidades y requerimientos sociales, cumple las funciones de policía, etc.</p> <p>La administración activa, como es sabido, actúa dentro de los límites del derecho: sus actividades están precisadas, de modo más o menos concreto, según los casos; sus objetivos están prefijados; sus posibilidades señaladas. El derecho, en efecto, regula el desenvolvimiento de la administración activa; pero el derecho no es, en sí mismo, la finalidad directa de esa actividad administrativa.</p> <p>Pero existen otros casos en que la actividad administrativa se concreta en una decisión por la cual se resuelve una cuestión de derecho, que ha sido planteada invocando la violación de un derecho subjetivo u objetivo, de un interés legítimo.</p> <p>Aquí, la administración pública no atiende, directamente, a la prestación de un servicio, no llena una necesidad o un requerimiento social, en sentido estricto. Al contrario, la actividad administrativa se centra en la formulación de un juicio lógico-jurídico, que declara si ha existido o no la violación de un derecho, de una norma legal. En estos casos, el derecho es, en sí, el objeto inmediato de la actividad administrativa, si bien se puede sostener que también lo es, en forma mediata, el interés general, el interés público.</p>	<p>Nace de esta manera el acto administrativo jurisdiccional, que en sentido material no es sino una decisión por la cual se resuelve una cuestión de derecho, que se ha pretendido lesionado o violado, en virtud de una controversia, conflicto o recurso (Bielsa).</p> <p>De tal suerte, la administración pública obra en una doble función; por un lado, decide y ejecuta todo lo que es preciso para cumplir las finalidades que le son asignadas; por el otro, resuelve cuestiones de derecho, declarando lo que sea procedente, y haciendo del orden jurídico una finalidad, un objeto directo de su actuación.</p> <p>Esta dualidad de funciones explica suficientemente esa aparente contradicción, esa presunta anomalía que algunos autores señalan al indicar que en la <i>jurisdicción administrativa es, muchas veces, el mismo órgano que dictó el acto violatorio del derecho</i>, el que resuelve la impugnación efectuada por el administrado afectado. [...]</p> <p>La aceptación de la categoría de los actos administrativos jurisdiccionales evidencia coherentemente la existencia de la potestad jurisdiccional de la administración pública, ya que dichos actos, por un lado, reúnen todas las características de los actos administrativos, y pueden ser realmente considerados como tales, mientras que por el otro, constituyendo una función que es jurisdiccional, participan de las condiciones propias del acto jurisdiccional y tienen ciertas particularidades propias de las sentencias, sin serlo.</p> <p>[...]</p> <p>La potestad jurisdiccional es, pues, la facultad que tiene la administración pública de dictar actos administrativos jurisdiccionales, por los que decide controversias o conflictos de derecho, planteados entre ella y los administrados, con fuerza de verdad legal.</p> <p>En nuestro ordenamiento constitucional actual, no obstante, tales actos quedan sometidos al control final de los órganos judiciales, en virtud, especialmente, de los remedios existentes para el mantenimiento de los derechos y garantías constitucionales, a la supremacía de la Constitución nacional, establecida por su art. 31.²⁹</p> <p>Sobre la jurisdiccionalización del derecho disciplinario, el doctrinante colombiano Gustavo Humberto Rodríguez³⁰, siguiendo al doctrinante argentino Rafael Bielsa sobre la potestad disciplinaria acotó:</p> <p>"La potestad administrativa jurisdiccional no debe ser confundida con la función jurisdiccional, aunque aquella participe de la naturaleza de ésta. La función jurisdiccional está colocada en cabeza de los magistrados y jueces y consiste en la aplicación concreta de la ley a un caso especial controvertido. Como ocurre con las otras funciones, ésta, la jurisdiccional, ocasionalmente es ejercida por la rama legislativa y por la administrativa. Cuando la Administración la ejerce, está ejercitando la potestad administrativa jurisdiccional. Se produce así la llamada "jurisdiccionalización administrativa", o función "cuasijurisdiccional" (cita a</p>

²⁷ Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, año 1958, traducido por los profesores Legaz Lacambra y Garrido Falia, junto con Gómez de Ortega y Junge, pág. 20.

²⁸ Manual de Derecho Administrativo, Editorial Temis Librería, Bogotá, D. C., año 1984, págs. 262-263. *Manuel de droit administratif*, 11^o ed. 1978. Traducción de Jesús Villanizar Herrera.

²⁹ Compendio de Derecho Administrativo. vol. I, reimpresión, ed. Depalma, Buenos Aires, año 1990, págs. 210-212.

³⁰ Derecho Administrativo Disciplinario. Ed. Librería del Profesional, Bogotá, D. C., año 1985, pág. 6.

Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1964, T. I., pág. 210). Es la realización de la justicia dentro de la Administración.

Recuérdese que "jurisdicción" es "declarar derecho". Y es claro que la Administración debe ser la primera interesada en que sus actos estén sometidos a la ley, y en ejercer un **control de legalidad** (negritas del original) sobre sus propios actos y con sus propios recursos, independientemente del que ejerce la jurisdicción contencioso administrativa (Consejo de Estado, Tribunales Administrativos). Por ello, **entendemos que la potestad jurisdiccional la ejerce la Administración cuando revoca o modifica sus propias decisiones o actos**, en revocatoria directa, y cuando resuelve los recursos que ante ella se interponen en la llamada vía gubernativa (reposición y apelación) por los administrados inconformes con las decisiones que toma." (negritas originales)

Esta postura, la defendió nuevamente en otra publicación, al precisar:

"14. El procedimiento disciplinario

La investigación y sanción de las faltas disciplinarias tienen su propio procedimiento. En cuanto al aplicable al Servicio Civil, está previsto en el Decreto 1950 de 1973. Se trata de un procedimiento administrativo, aunque participa de la doble naturaleza de esta potestad, administrativa y sancionadora, y por esta última acude en ocasiones por remisión a las instituciones propias del procedimiento penal. **Es evidente que al ejercer la potestad disciplinaria se está ejercitando la llamada potestad administrativa jurisdiccional. Se da así lo que JÉZE y BONNARD denominan la "jurisdiccionalización del poder disciplinario."**³¹ (negritas originales).

Por su parte, la postura de las Altas Cortes, en nuestro país, han sido unánime al indicar que las decisiones de la Procuraduría General de la Nación en materia disciplinaria **no tienen carácter jurisdiccional** y, por tanto, son objeto de control judicial.

"las decisiones emanadas del Ministerio Público en ejercicio del poder disciplinario estarán siempre bajo la lupa de una autoridad judicial, en tanto son actos administrativos susceptibles de ser sometidos a control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo."³²

El Consejo de Estado ha indicado que, la potestad disciplinaria no tiene naturaleza jurisdiccional, sobre el particular ha indicado que los:

"... actos expedidos en ejercicio de la potestad disciplinaria constituyen ejercicio de función administrativa y sujetos al pleno control de legalidad y constitucionalidad por la jurisdicción contencioso-administrativa. No se trata de actos que manifiesten la función jurisdiccional, ni mucho menos de una función sui generis o nueva del Estado, sino -se reitera con énfasis- de actos administrativos que tienen, por definición, control judicial"³³.

³¹ Derecho Administrativo General. Ediciones Ciencia y Derecho, 2ª. ed., año 1995, Bogotá, D. C., págs. 45-46.
³² Sentencia SU-712 de 2013.
³³ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, del 11 de Julio de 2013, radicado 11001-03-25-000-2011-00121-00(0413-11).

En otra providencia, argumentó que, el hecho de aplicar principios propios del derecho penal no hace de la potestad disciplinaria una función jurisdiccional.

"... la aplicación mutatis mutandi de los principios aplicables al poder sancionatorio penal, o del principio del non bis in idem, no transforma la potestad disciplinaria en una función jurisdiccional. El Consejo de Estado ha explicado que la aplicabilidad del non bis in idem se deriva no de una aludida naturaleza jurisdiccional del control disciplinario, sino del hecho de que forma parte del derecho administrativo sancionador."³⁴

Para el Consejo de Estado, dado que los actos expedidos en ejercicio de la potestad disciplinaria por la Procuraduría General de la Nación materializan el ejercicio de la función administrativa, son actos administrativos y, como tal, pasibles de control judicial.

Dicho control, tiene unas características especiales, en tanto es pleno e integral y no admite interpretaciones restrictivas, lo cual, en modo alguno, significa que se trata de una tercera instancia³⁵.

En ese sentido, ha dicho la jurisprudencia que el control judicial de los actos disciplinarios no está limitado ni por lo que se plantee expresamente en la demanda, ni por interpretaciones restrictivas de la competencia de los jueces³⁶.

Se trata, entonces, de un control sustantivo pleno que propende por materializar el alcance de los derechos consagrados en la Constitución, por ello, ha concluido que "no hay límites formales para el control judicial contencioso-administrativo de los actos administrativos proferidos por las autoridades administrativas disciplinarias y la Procuraduría General de la Nación, salvo aquellos límites implícitos en el texto mismo de la Constitución y en las normas legales aplicables. Las argumentaciones de la Procuraduría a través de sus representantes y apoderados que puedan sugerir lo contrario -v.g. que el control judicial es meramente formal y limitado, o que las **decisiones disciplinarias de la Procuraduría tienen naturaleza jurisdiccional- no son de recibo** por ser jurídicamente inaceptables y conceptualmente confusas"³⁷. (Negrilla añadida).

Esta diversidad de posturas se solventa si, en una decisión del legislador, en ejercicio de la facultad que le concede el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución Política, le reconoce a la función disciplinaria que ejerce la Procuraduría General el carácter de jurisdiccional.

4.4.2 Carácter jurisdiccional de la función disciplinaria

El que la potestad disciplinaria tenga carácter jurisdiccional, objeto del proyecto de ley de la referencia, no resulta algo extraño ni exótico en nuestro ordenamiento jurídico.

³⁴ En igual sentido hay varias sentencias, una de ellas es la proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 10/03/2016, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, radicado 11001-03-25-000-2011-00615-00).
³⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 23 de septiembre de 2015, radicado: 11001-03-25-000-2010-00162-00(1200-10), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez (e).
³⁶ Radicado interno 1085-2010, CP Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.
³⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 23 de septiembre de 2015, radicado: 11001-03-25-000-2010-00162-00(1200-10), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez (e).

En efecto, el control disciplinario que se ejerce respecto de los funcionarios judiciales -con excepción de los que integran las Altas Cortes que tienen fuero disciplinario-, es jurisdiccional.

El Constituyente de 1991, siguiendo la tradición que existía en nuestro país y como una forma de desconcentrar la función disciplinaria y proteger la autonomía de la rama judicial, le asignó al Consejo Superior de la Judicatura -Sala Disciplinaria-, y a los consejos seccionales, la competencia para "examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley", artículo 265 de la Constitución Política.

Sobre el particular, la Corte Constitucional sostuvo que: "La Constitución de 1991 creó, pues, una jurisdicción, cuya cabeza es la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, con el mismo nivel jerárquico de las demás (Título VIII, capítulo 7 de la Carta). Sus actos en materia disciplinaria son verdaderas sentencias que no están sujetas al posterior estudio y pronunciamiento de otra jurisdicción, como sería el caso de la Contencioso Administrativa..."³⁸

Si bien es cierto, ello podría parecer obvio si se tiene en cuenta que el Consejo Superior de la Judicatura -Sala Disciplinaria- se entendía que integraba la Rama Judicial como hoy sucede con el Consejo Nacional de Disciplina Judicial y, por ende, **es conatural que profiera sentencias**, también lo es que no todas las decisiones de los órganos judiciales son materialmente providencias judiciales, de modo que, pese a ser un órgano judicial, la norma habría podido otorgar naturaleza administrativa a dichas providencias.

Por su parte, la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido que los procesos disciplinarios sancionatorios constituyen una función materialmente jurisdiccional.

En efecto, en la sentencia de 8 de julio de 2020, origen del proyecto de ley de la referencia, proferida en el caso Petro Urrego Vs. Colombia, la Corte puso de presente, lo dicho por la Comisión, en los siguientes términos:

"80. La Comisión alegó que las garantías establecidas en el artículo 8 de la Convención no se limitan a procesos penales, sino que se aplican a procesos de otra naturaleza. De esta forma, sostuvo que **las garantías de independencia, competencia e imparcialidad deben ser satisfechas por las autoridades que tengan en su conocimiento procesos disciplinarios sancionatorios, al constituir una función materialmente jurisdiccional...**" (Negrilla y subrayas añadidas).

De la misma forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la pluricitada sentencia, se refirió a la función materialmente jurisdiccional. Al efecto apuntó:

119. En relación con lo anterior, si bien el artículo 8 de la Convención se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido

³⁸ Sentencia C-417 de 1993.

estricto, "sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos. De este modo, cuando la Convención alude al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", **está refiriéndose a cualquier autoridad pública, ya sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. De esta forma, se desprende que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8.1 de la Convención Americana.** Por esta razón, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de cualquier carácter, se debe observar "las debidas garantías" que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso¹⁵⁹. Esto significa que el incumplimiento de una de esas garantías conlleva necesariamente una violación de dicha disposición.

Igualmente, la Corte Interamericana atribuyó a la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación la condición de **autoridad jurisdiccional**, como lo registra el siguiente aparte de su sentencia:

123. De los alegatos de las partes se colige que, **en lo que concierne al procedimiento disciplinario ante la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General, el conflicto se centra en las siguientes garantías del debido proceso: la imparcialidad de la autoridad jurisdiccional**, el principio de presunción de inocencia y el derecho de defensa. La Corte analizará el caso concreto en el mismo orden, tomando en consideración los alegatos de los representantes respecto a la violación de la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación en perjuicio del señor Petro. (Negrilla añadidas).

Asimismo, sostuvo:

"111. Al respecto, **la Corte ha indicado que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional sean penales o no**, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. Asimismo, la Corte recuerda lo expuesto en su jurisprudencia previa en el sentido que las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas". (Negrilla y subrayas añadidas).

De otra parte, conviene mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha asimilado la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales.

En la sentencia de 2 de febrero de 2001, caso Baena Ricardo Vs. Panamá, plasmó así sus consideraciones sobre a similitud de las sanciones disciplinarias y las penales:

"En relación con lo anterior, conviene analizar si el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en

cuenta que las sanciones administrativas son, como las penas, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita". (Negrilla añadidas).

4.5. Naturaleza materialmente jurisdiccional de la función disciplinaria a cargo de la Procuraduría General de la Nación: Atribución formal

El anterior recorrido permite evidenciar que, constitucional y legalmente es viable atribuir, formalmente, naturaleza jurisdiccional a la función disciplinaria a cargo de la Procuraduría General de la Nación.

En primer lugar, el artículo 116, inciso tercero de la Constitución Política, permite que las autoridades diferentes a las judiciales puedan ejercer funciones jurisdiccionales siempre que no se trate de adelantar la instrucción de sumarios ni delitos. La función disciplinaria no entra en esta descripción.

Precisamente, con fundamento en dicha norma, varias leyes le han permitido a la Procuraduría General de la Nación ejercer funciones de policía judicial, cuya atribución fue avalada por la Corte Constitucional.

El artículo 116 superior permite asignar funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas en forma excepcional siempre que ello se haga frente a funciones que cumpla de forma ordinaria y específica el respectivo ente.

En el caso de la Procuraduría General de la Nación, la función disciplinaria está prevista en los artículos 277 y 278 de la Constitución Política; es decir, hay una relación con sus funciones, por tanto, esa atribución cumple con el requisito de lo que la Corte Constitucional denomina como la "asignación eficiente" de las funciones jurisdiccionales conferidas por la ley.

En segundo lugar, la Procuraduría es uno de los organismos de control que goza de autonomía e independencia y tiene a su cargo funciones de distinta clase: disciplinaria, preventiva y de intervención.

La garantía de independencia e imparcialidad indispensable para el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación deviene de su consagración constitucional como un órgano autónomo, es decir, no está sometido a ninguna de las ramas del poder público.

En tercer lugar, aunque formalmente no existe duda de que la función disciplinaria se expresa en actos administrativos y no en providencias judiciales, lo cierto es que, existen razones suficientes para considerar que, materialmente, desempeña una función de naturaleza jurisdiccional.

El ejercicio de la función disciplinaria implica la administración material de justicia o el ejercicio de funciones jurisdiccionales y, por ello, este proyecto pretende la atribución formal de dicha naturaleza al órgano de control.

Esta atribución parte del reconocimiento de que, desde la Constitución del 1991, la Procuraduría General de la Nación es el órgano de control preferente en materia disciplinaria.

La Procuraduría General de la Nación no debe verse despojada del ejercicio de la función disciplinaria que ha tenido desde antes de la Constitución de 1991, su tradición de décadas ha demostrado que la ha ejercido de manera eficiente y eficaz, y cuenta no solo con la experiencia, sino con la infraestructura y presencia territorial indispensables para el adecuado desarrollo de esta función.

Además, no implica alteración alguna del diseño institucional en tanto se refuerza, fortalece y reivindica dicha función y no implica que se asignen funciones a otros órganos del Estado o ramas del poder público. Tampoco se limitan o sustraen competencias de otros órganos y, en los términos del artículo 113 constitucional, que consagra el principio de separación y colaboración armónica de los poderes públicos se mantiene la autonomía e independencia tanto de los demás órganos estatales como de la Procuraduría misma.

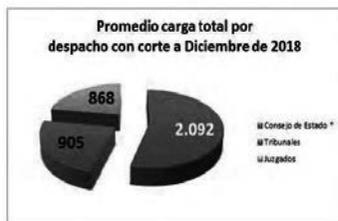
En otras palabras, la atribución de funciones jurisdiccionales para sancionar disciplinariamente y, en consecuencia, suspender provisionalmente, destituir e inhabilitar a cualquier sujeto pasivo de la acción disciplinaria, sean de elección popular o no, permite a la Procuraduría General de la Nación mantener su actual competencia y, por tanto, adelantar todo el proceso disciplinario, bajo el nuevo esquema de investigación y juzgamiento.

No se causa traumatismo institucional alguno porque no es necesario que la Procuraduría General asuma nuevas funciones disciplinarias, como tampoco que se sustraiga o se desplace alguna función que esté ejerciendo otro órgano del Estado. Lo que se proyecta es que se mantengan sus funciones constitucionales, pero más robustecidas para cumplir con "la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas", artículo 277 superior.

De este análisis resulta que la asignación de funciones jurisdiccionales en materia sancionatoria a la Procuraduría no implica una nueva institucionalidad, como tampoco un aumento o pérdida de autonomía e independencia, ni el desplazamiento o reasignación de competencias de otro órgano, además, no se anulan o limitan los actuales controles judiciales de los actos disciplinarios definitivos.

Por el contrario, sin refirir con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la función disciplinaria puede ser robustecida imprimiéndole de manera formal, naturaleza jurisdiccional, con un refuerzo adicional para la garantía de los derechos de los disciplinados: **el control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo que actualmente existe, pleno e integral.**

Finalmente, nada aporta al ejercicio eficiente de esta función que esta se le asigne, por ejemplo, a la jurisdicción contenciosa la que, recientemente, fue objeto de una reforma, precisamente para lograr un mejor reparto de competencias, en razón de la congestión que acusaban los jueces, tribunales y el Consejo de Estado.



Gráfica tomada de la ponencia para primer Debate al Proyecto de Ley 364 del 2020 Cámara - No 007 de 2019 Senado "Por medio del cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de la Contratación Administrativa - Ley 1477 de 2011, y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción"

Actualmente, cursan 12.142 procesos contra servidores públicos de elección en la Procuraduría General de la Nación, los cuales, sin lugar a dudas impactarían la labor de la jurisdicción, en el evento de ser asignados a esta para su conocimiento.

DISTRIBUCIÓN POR ETAPA		DISTRIBUCIÓN POR CARGO	
ETAPA ACTUAL	TOTAL PROCESOS	CARGO	TOTAL PROCESOS
ETAPA PROBATORIA INVESTIGACION DISCIPLINARIA	8.097	ALCALDE CONCEJAL	8.108
EVALUACION DE INVESTIGACION DISCIPLINARIA	1.556	GOBERNADOR	664
ETAPA PROBATORIA INDICACION PRELIMINAR	1.099	DEPUTADO	153
PRELIMINAR DE DISCIPLINADO	625	SEN	38
EVALUACION DE INVESTIGACION PRELIMINAR	427	REPRESENTANTE A LA CAMARA	20
PARA PROGRESAR FALLO	298	SENADOR DE LA REPUBLICA	21
ESTUDIO PRELIMINAR	68	TOTAL	12.142
EN TRAMITE DE RECURSO DE APELACION	48		
EN TRAMITE DE RECURSOS	26		
EN TRAMITE DE IMPONIAMIENTO	15		
DECISION DE SEGUNDA INSTANCIA	7		
EN TRAMITE DE ACUJACION	4		
ETAPA PROBATORIA SEGUNDA INSTANCIA	2		
EN TRAMITE DE REVOCACION DIRECTA	2		
EN TRAMITE DE RECURSO DE QUEJA	1		
EN PROCESO DE REGISTRAR SANCION	1		
TOTAL	12.142		

Fuente: Sistema de Información Misional SIM
Fecha de corte: 20 de febrero de 2021

Así, se considera que, la mejor opción para dar respuesta a los retos que impuso la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es atribuir naturaleza jurisdiccional a una de las funciones misionales de la Procuraduría General de la Nación: **la disciplinaria.**

Finalmente, se considera importante indicar, las razones por las que un proyecto de ley, como el que se somete a consideración del Congreso de la República, no debe agotar el trámite de una ley estatutaria.

5. La atribución de función jurisdiccional no requiere agotar el trámite de una ley estatutaria

De acuerdo con el artículo 152 de la Constitución asuntos como los derechos y deberes fundamentales de las personas; los procedimientos y recursos para su protección; **la administración de justicia;** la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales; las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción, deben ser regulados mediante el trámite reforzado de las leyes estatutarias.

Según el artículo 153 de la Constitución Política, el procedimiento legislativo calificado de este tipo de leyes exige que su aprobación, modificación o derogación (i) se realice por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso; (ii) se cumpla en una sola legislatura y (iii) el proyecto se someta a control previo de constitucionalidad ante la Corte Constitucional.

Ahora bien, para establecer si el presente proyecto de ley debe ser tramitado como ley estatutaria, debe tenerse en cuenta que las materias reservadas por el Constituyente para el legislador estatutario son aquellas que tienen una especial importancia para la vida en comunidad.

Sin embargo, ello no significa que cada aspecto de dichas materias, deban ser reguladas mediante una ley estatutaria, pues ello conllevaría al vaciamiento de las competencias del legislador ordinario.

En este punto, en sentencia C-162 de 2003, señaló la Corte Constitucional:

"Con todo, la decisión del constituyente de someter a un proceso legislativo calificado el desarrollo de las citadas materias, **no implica, en manera alguna, que éstas, hasta en sus más acabados detalles, deban ser reguladas siguiendo ese procedimiento.** Un entendimiento de esta índole entorpecería la función legislativa pues, dado que las normas jurídicas constituyen un sistema integrado regulado por la Carta como conjunto armónico de principios, resultaría en extremo difícil encontrar un tema que finalmente no conduzca a uno de aquellos que debe desarrollarse a través de leyes estatutarias, debiendo someterse, por lo tanto, a ese mismo trámite. De allí que lo que debe entenderse es que estas leyes se ocupan de la estructura general y de los principios reguladores de esas materias pero no del desarrollo integral y detallado de cada una de ellas.

Por lo tanto, el procedimiento legislativo ordinario y el procedimiento especial establecido para las leyes estatutarias deben aplicarse armónicamente pues éste último no ha sido estatuido para invadir el ámbito del primero sino únicamente para regular la estructura fundamental y los principios básicos de las materias planteadas por el constituyente. Procediendo de esta manera se logra equilibrar el querer de la Carta de someter la regulación de esos asuntos a especiales exigencias, con el ejercicio de las competencias del legislador ordinario. (...)

La necesidad de mantener la armonía entre el ejercicio de la función legislativa en el ámbito propio de las leyes estatutarias y el ejercicio de esa función en el ámbito inherente a las leyes ordinarias ha conducido a esta Corporación a circunscribir aquellas a las materias específicamente indicadas por el constituyente y a realizar de éstas una **interpretación restrictiva**". (Negrilla fuera del texto original).

Podría pensarse, entonces que, en tanto se propone atribuir naturaleza jurisdiccional a la función disciplinaria a cargo de la Procuraduría General de la Nación, esta encuadra en el concepto de "administración de justicia" y, por tanto, materia reservada al legislador estatutario.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha explicado que, para determinar si una ley debe ser estatutaria, se debe establecer **si se regula total o parcialmente** una de las materias enunciadas en el artículo 152 de la Constitución.

Es decir, no es suficiente, para exigir el trámite agravado, que la materia objeto del proyecto de ley haga referencia a uno de los asuntos enunciados en el artículo 152 constitucional o guarde con ellos, una relación indirecta, sentencia C-162 de 2003.

Por tanto, para determinar el trámite, se requiere que la regulación se refiera a "la **estructura normativa básica** sobre derechos y deberes fundamentales de las personas, los recursos para su protección, la **administración de justicia**, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación *ciudadana* y los *estados de excepción*"³⁹, justamente porque "el propósito de las leyes estatutarias no es el de regular en forma exhaustiva la materia que constituye su objeto"⁴⁰. (Negrilla fuera de texto).

En cuanto a la administración de justicia, la Corte Constitucional ha hecho una interpretación restrictiva de esta en lo que hace a su regulación mediante el procedimiento de la ley estatutaria, para indicar que esta es la excepción y no la regla.

En la sentencia C-055 de 1995 señaló que "[d]ebe darse un sentido restrictivo a la reserva estatutaria en el campo de la administración de justicia, **por lo cual ella se refiere a los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia**, esto es, a la determinación de los principios que informan la administración de justicia, así como los órganos encargados de ejercerla y sus competencias generales".

En el mismo sentido, en la sentencia C-037 de 1996, en la que la Corte realizó el control de constitucionalidad de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, expuso que una norma de esa índole "debe ocuparse esencialmente sobre la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento" pues "no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria".

En la sentencia C-114 de 1999 la Corte indicó que "[e]s, pues, claro, que por el hecho de que una regulación normativa sea o haya sido materia de una ley estatutaria, en este caso, la de administración de justicia, no por ello queda automáticamente excluida del ámbito normativo propio de la ley ordinaria. Recuérdese que la misma Carta autoriza al Congreso a expedir, por la vía ordinaria, Códigos en todos los ramos de la legislación, por lo cual, mal puede sostenerse que toda regulación de los temas que han sido objeto de ley estatutaria haga forzoso el procedimiento restrictivo y más exigente previsto por el Constituyente para su formación. Se reitera: el propósito de las Leyes Estatutarias no es el de regular en forma exhaustiva la materia que constituye su objeto."

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 1998.
⁴⁰ C-114-99.

En la sentencia C-368 de 2000, la Corte declaró la inexequibilidad parcial del artículo 608 de la Ley 522 de 1999, que supeditaba a una ley estatutaria la determinación de la estructura de la justicia penal militar. Allí se sostuvo que solo las materias consagradas en el artículo 152 de la Carta se regulaban mediante una ley de esa índole.

En la sentencia C-392 de 2000 se estableció que la creación de cargos como los de jueces y fiscales especializados, la asignación de sus competencias y la indicación de los procedimientos que debían surtir ante ellos constituían materias propias de una ley ordinaria y no de una ley estatutaria pues "no afectan el núcleo esencial o básico de la estructura, la organización y el funcionamiento de la administración de justicia".

En la sentencia C-670 de 2001 señaló que "[d]e cara a la administración de justicia... es claro que la necesidad de una ley estatutaria en esta materia tiene un sentido específico que no puede pasarse por alto: únicamente aquellas disposiciones que de una forma u otra (i.) afectan la estructura general de la administración de justicia, (ii) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre el tema, o (iii) desarrollan aspectos sustanciales de esta rama del poder público, deben observar los requerimientos especiales de la ley estatutaria".

En el año 2002, mediante sentencia C-295, la Corte precisó que "...es claro que en materia de administración de justicia únicamente aquellas disposiciones que de una forma u otra (i.) **afectan la estructura general de la administración de justicia**, (ii.) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre el tema, o (iii.) desarrollan aspectos sustanciales de esta rama del poder público, deben observar los requerimientos especiales de la ley estatutaria".

En la sentencia C-162 de 2003, la Corte indicó que "[i]mporta resaltar que, según la disposición demandada, el ejercicio de la acción de repetición contra los funcionarios judiciales y de la justicia penal militar procederá de acuerdo con lo establecido en la Ley 678 y en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. (...) tal determinación no toca ni con la estructura básica de la administración de justicia, ni con sus principios fundamentales, ni tampoco con aspectos que le sean sustanciales como rama del poder público."

En la sentencia C-713 de 2008, la Corte sostuvo que "la regulación del arancel judicial no es materia sometida a reserva de ley estatutaria, en la medida en que su contenido **no se refiere a la estructura orgánica esencial de la administración de justicia**"; por tanto, advirtió, "nada obsta para que se regule o modifique su configuración mediante ley ordinaria, desde luego observando los parámetros formales y sustanciales para la expedición de tales normas". Criterio reiterado en la sentencia C-368 de 2011.

En la sentencia C-260 de 2016, la Corte indicó que "la jurisprudencia constitucional también ha determinado que no todos los asuntos concernientes con la administración de justicia (vgr. los códigos que regulan procedimientos ante los jueces y tribunales, la estructura y concursos de la Fiscalía General de la Nación), tiene la categoría de norma estatutaria. Ciertamente, la necesidad de mantener la armonía entre el ejercicio de la función legislativa en el ámbito propio de las leyes estatutarias y el ejercicio de esa función en el ámbito inherente a las leyes ordinarias ha conducido a la Corte Constitucional a

circunscribir aquellas a las materias específicamente indicadas por el constituyente y a realizar de éstas una interpretación restrictiva".

Y agregó: "...no puede sostenerse que todos los aspectos que se deriven de los temas normados mediante ley estatutaria deben seguir el mismo trámite cualificado, pues el propósito de este tipo de leyes no es el de regular íntegramente la materia respecto de la cual es objeto. Para ello el artículo 150 superior mantiene como cláusula general de configuración normativa la reglamentación por vía *de la ley ordinaria*".

De acuerdo con lo expuesto, el que el proyecto de ley determine que la función disciplinaria tiene un carácter jurisdiccional, **al no afectar la estructura de la administración de justicia** en tanto no se afecta el diseño institucional de la Constitución Política; **ni tampoco atañe a los principios ni se desarrollan aspectos sustanciales de la rama judicial**, permite concluir que el trámite que se le debe dar es el propio de una ley ordinaria.

Una vez expuesto que el trámite de este proyecto de ley no requiere agotar el trámite propio de una ley estatutaria, se procede a explicar la reforma que se pretende introducir al procedimiento disciplinario.

6. Estructura y modificación del proceso disciplinario que se regula en la Ley 1952 de 2019

Como se anunció en la introducción de esta exposición de motivos, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de junio de 2020 señala que el estándar de garantía en los procesos disciplinarios debe ser compatible con las garantías judiciales del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En ese orden de ideas, llamó la atención sobre la necesidad que este proceso, por su carácter sancionatorio, diferenciara entre la etapa de instrucción y el juzgamiento, a efectos de guardar la imparcialidad objetiva (considerando 129).

Para atender ese requerimiento, la propuesta de reforma que se somete a consideración del Congreso de la República busca introducir esa distinción, para que el funcionario que conoce de la investigación disciplinaria y formula el pliego de cargos, no sea el mismo que escuche en descargos, ni decrete ni practique las pruebas en la etapa de juzgamiento, para finalmente decidir.

Se propone, entonces que, la fase o etapa de instrucción la dirija un funcionario que la debe efectuar de manera escritural hasta el momento de notificar el pliego de cargos, momento procesal en el que pierde competencia, para que el funcionario de juzgamiento asuma el conocimiento del proceso hasta la decisión final.

Así las cosas, el principio al debido proceso que, en la Ley 1952 se desarrolla en el artículo 12, se adiciona con la garantía según la cual en el proceso disciplinario el funcionario instructor no puede ser el mismo que adelanta el juzgamiento.

Por tanto, la reforma propuesta mantiene la estructura de la Ley 1952 de 2019, en lo que hace a esta etapa, en tanto puede originarse de oficio, por queja o informe de servidor, solo que deja de ser oral para que el funcionario instructor la adelante

de forma escritural hasta la notificación del pliego de cargos, razón por la que toda referencia al "auto de citación a audiencia y formulación de cargos", debe entenderse referida al pliego de cargos.

La notificación del pliego de cargos es el momento procesal con el que termina la fase de investigación, para dar paso a la de juzgamiento que, según lo expuesto, la debe asumir un funcionario diferente a quien hizo la investigación. Es, en esta etapa, en donde se presenta el mayor número de modificaciones a la Ley 1952. Veamos:

El proyecto introduce en esta etapa dos formas de juicio: **el ordinario y el verbal**, como lo hacía la Ley 734 de 2002, así, una vez se recibe el expediente por el competente, en los términos del artículo 35 del proyecto, se debe señalar, con fundamento en los parámetros que se indican en esa disposición, si el juzgamiento se hará por el juicio ordinario o el verbal.

El juicio verbal se debe adelantar cuando se presenten los siguientes supuestos:

i) Cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta;

ii) Por las faltas leves y por las gravísimas contempladas en los artículos 54, numerales 4 y 5; 55, numerales 1,2,4,5,6,7,8 y 10; 56, numerales 1,2,3,5; 57, numerales 1,2,3,5 y 11; 58, 60, 61 y 62, numeral 6.

Por tanto, el funcionario de juzgamiento debe motivar su decisión de no seguir el juicio verbal y, para el efecto, justificar su decisión en uno de los presupuestos indicados en el párrafo del artículo 35 del proyecto de ley. Esto es: (i) por la complejidad del asunto, (ii) el número de disciplinables, (iii) el número de cargos formulados en el pliego, o que, (iv) por la carencia de recursos humanos, físicos o dotacionales de la dependencia que debe cumplir la función de juzgamiento, se dificulte el logro de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal en el desarrollo de la actuación disciplinaria que, como tal, aconsejen que el juicio debe seguirse por uno ordinario o escritural.

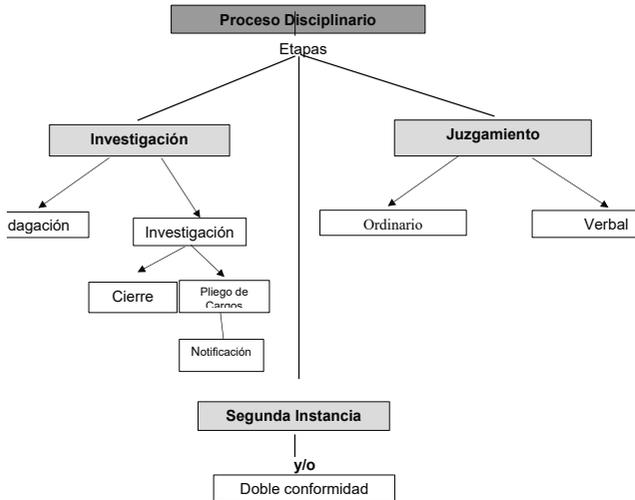
Juicio verbal que, en términos generales, sigue la estructura del juicio oral que fijó la Ley 1952 de 2019, en los artículos 234 y siguientes.

Las modificaciones en este punto buscan hacer claridad en la forma como se debe desarrollar la audiencia desde su instalación. Así, por ejemplo, se hace una regulación más precisa sobre lo que el funcionario debe hacer si se presenta la confesión o aceptación de cargos que se regulan en el proyecto de reforma en los artículos 24 y 25.

Igualmente, se contempla el procedimiento en el evento en que proceda la variación de los cargos, variación que, si bien se regula en el artículo 238 de la Ley 1952, se reforma para hacer claridad sobre la forma en que debe proceder el funcionario de conocimiento si el error se presenta en la calificación o por prueba sobreviniente.

Guardando las semejanzas con el juicio verbal u oral que regula la Ley 1952, la reforma desarrolla el juicio ordinario-escritural, disposiciones nuevas que entran a formar parte del capítulo de juzgamiento de la Ley 1952.

Así las cosas, se introducen 6 nuevas disposiciones, artículos 36 a 41 de la reforma, en los que, de forma precisa, se reglamenta la solicitud de pruebas, la renuencia, el término probatorio, la variación de cargos, el traslado para alegatos de conclusión, el término para fallar y el contenido del fallo. Disposiciones necesarias para hacer compatible la propuesta de reforma, en tanto, la Ley 1952 tiene como fundamento el proceso oral.



La segunda instancia mantiene la estructura de la Ley 1952 de 2019, en esta, solo se reforma el artículo que hace referencia a las pruebas que se pueden practicar en esta etapa, en tanto, se acoge lo que indicó en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido en que en esta instancia se deben decretar aquellas pruebas que tengan la esencial de modificar sustancial y favorablemente la situación jurídica del disciplinado, artículo 47 del proyecto de ley.

Es decir, se mantiene el principio según el cual el decreto de pruebas en segunda instancia es excepcional.

Finalmente, y, no menos importante, con el fin de reforzar o maximizar las garantías, se consagra como parte del principio al debido proceso que todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una instancia superior, en donde se prevé que el trámite será el mismo para el recurso de apelación, artículo 12 del proyecto.

7. Facultades extraordinarias: justificación

Las modificaciones que se plantean frente al procedimiento, en especial, la división entre las etapas de investigación y juzgamiento, en los términos del considerando 129 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, impone la concesión de facultades extraordinarias en los términos del artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, para ampliar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, en tanto a nivel central como en los territorios, pero especialmente en estos, dos de las funciones misionales de la entidad se concentran en un mismo funcionario: **la preventiva y la disciplinaria.**

En este marco, el procurador provincial y el regional, tienen concentrada la función disciplinaria, lo que significa que, para materializar la reforma que se propone, se requiere ampliar el número de estos, para que puedan acometer de forma separada la función de investigación y la de juzgamiento.

En ese sentido, en el territorio se requiere más de un procurador provisional y regional para hacer frente al nuevo diseño acusatorio, si se quiere llamar así, del proceso disciplinario, además, de seguir cumpliendo las funciones de prevención que desde la Constitución Política tiene asignadas la Procuraduría General de la Nación y que, por razón de esa misma concentración, en muchas ocasiones no se visibiliza o implica el aplazamiento de la función disciplinaria.

Igualmente, es importante advertir que, en el artículo 12 de la reforma, se establece expresamente que, si las personerías no logran implementar el procedimiento que se propone en este proyecto de ley, por temas de infraestructura y presupuestal, será la Procuraduría General de la Nación la llamada a asumir el conocimiento de esos procesos. Otro tanto puede suceder con las oficinas de control interno disciplinario. En consecuencia, la ampliación de la planta de personal es un imperativo, sin el cual, no se podrá materializar la entrada en vigor del nuevo código disciplinario.

A nivel central, la reforma implica ampliar el número de Procuradores Delegados que atiendan, en principio, las funciones de las tres salas que se crean para conocer de los procesos que, actualmente, conoce la Sala Disciplinaria y el Procurador General de la Nación, artículo 14 del proyecto. A este nivel, se requiere de una sala de instrucción, otra de investigación y la sala de segunda instancia, cuyo número lo determinará el titular del órgano de control. La Sala Disciplinaria que funciona actualmente está compuesta por dos delegados. De mantenerse este número, se

requiere mínimo de 4 procuradores delegados nuevos que hoy no existen en la planta de personal de la entidad.

En ese orden, se impone ampliar el número de delegados, en donde será necesario determinar si, además de los que integran las mencionadas salas, se requiere de un número adicional para atender la nueva estructura del proceso. Hoy, 15 procuradores delegados tienen competencia en lo disciplinario. Será necesario, entonces, evaluar si se requiere un número mayor a efectos de lograr el propósito de la reforma.

Así mismo, como consecuencia de la nueva estructura del proceso disciplinario, se impone modificar el régimen de competencias internas de la Procuraduría General de la Nación, por cuanto se impone especificar desde el nivel territorial y central las competencias para los funcionarios a los que les corresponda la instrucción y el juzgamiento, asunto que debe quedar claramente especificado.

Entonces, surge la necesidad de revisar el Decreto 262 de 2000 en lo que hace a las competencias de los procuradores provinciales, regionales, distritales, delegados y las Salas Disciplinarias, al igual que se determine frente a cuáles funcionarios desplegaran sus funciones. Si bien el artículo 14 de la reforma, enlista una serie de servidores que serán investigados y juzgados por las salas disciplinarias, se requiere volver sobre las competencias internas, en especial, en lo que hace al juzgamiento de los servidores de elección popular, para hacer las modificaciones necesarias que maximicen las garantías que se pretenden con esta reforma.

La ampliación de la planta personal implica, como consecuencia obvia, una modificación presupuestal para financiar los nuevos gastos de funcionamiento e inversión con el fin de garantizar la implementación y aplicación del procedimiento que se propone.

La ampliación del número de procuradores a nivel territorial y central se puede efectuar sin necesidad de modificar nomenclaturas, grados ni manuales de funciones, en tanto estos serán los mismos que hoy rigen en la entidad, Decreto 263 de 2000. Es por ello por lo que las facultades que se solicitan no implican una reestructuración de la entidad, como tampoco una actualización de la nomenclatura y clasificación de los empleos de la Procuraduría General de la Nación.

Igualmente, estas facultades se requieren para definir los términos y formas de elección de la sala disciplinaria que se debe conformar privilegiando el mérito, en los términos del párrafo 2 del artículo 15 del proyecto de ley.

Dejo así sustentadas las razones del proyecto de ley de la referencia que, insisto, busca mantener y proteger una institucionalidad que fue diseñada hace treinta años.

El mejor homenaje a la Constitución de 1991 es mantener a una Procuraduría General con todas sus atribuciones, en el marco de la autonomía e independencia que le reconocieron los Constituyentes.

Respetuosamente,

MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

DANIEL ANDRÉS PALACIOS MARTÍNEZ
Ministro del Interior

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 25 de marzo de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 423/21 Senado **“POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA LA LEY 1952 DE 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”** me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por Procuradora General de la Nación Dra. MARGARITA CABELLO BLANCO Ministro del Interior Dr. DANIEL ANDRES PALACIOS MARTINEZ La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – MARZO 25 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **PRIMERA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB
 SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 425 DE 2021 SENADO

por la cual se modifica la Ley 1333 de 2009, se ajusta el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones en materia ambiental.

<p>Bogotá, D.C., 19 de marzo de 2021</p> <p>Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General SENADO DE LA REPUBLICA E. S. D</p> <p>Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. _____ del 2021 <i>“Proyecto de ley “Por la cual se modifica la Ley 1333 de 2009, se ajusta el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones en materia ambiental”.</i></p> <p>Respetado Doctor Eljach:</p> <p>En desarrollo de nuestra actividad legislativa y en nuestra condición de congresistas radicamos ante el Senado de la República, el presente proyecto de ley cuyo objeto es modificar la Ley 1333 de 2009 para ajustar el procedimiento sancionatorio ambiental y de esta forma contribuir al fortalecimiento de la protección y cuidado del medio ambiente. En vista de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración del Senado de la República para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley.</p> <p>De los Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  JOSÉ DAVID NAME CARDOZO Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR Senador de la República </div> </div>	<p style="text-align: center;">Exposición de motivos</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por la cual se modifica la Ley 1333 de 2009, se ajusta el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones en materia ambiental”</i></p> <p>Sobre la Ley 1333 de 2009</p> <p>La Ley 1333 de 2009, actual régimen sancionatorio ambiental en Colombia, constituye uno de los más grandes logros regulatorios para la protección de los recursos naturales en el país. Esta herramienta contribuye en la actualidad al fortalecimiento de la efectividad de los principios y fines constitucionales, de los tratados internacionales y de las leyes y reglamentos que propenden al cuidado del medio ambiente, a través de la imposición de sanciones ante infracciones ambientales.</p> <p>Pese al gran aporte que trajo la Ley 1333 de 2009, las exigencias del contexto social y ambiental junto con la aplicación de dicha norma en casos concretos, han llevado a considerar la importancia de modificar su contenido, con el fin de afianzar su operatividad y efectividad. Dos casos puntuales sirven para mostrar la necesidad de ajuste o actualización de la ley: el primero, relacionado con el fenómeno de la minería criminal; y el segundo, asociado con los importantes avances obtenidos en la lucha contra la deforestación en Colombia. Estos dos contextos se explican a continuación.</p> <p>La minería criminal, especialmente la explotación ilícita de oro de aluvión en tierra, representa en Colombia una de las más grandes amenazas a la seguridad nacional y pública (Madrigal y Miranda, 2018¹; UNODC, 2020). La razón obedece a que, en el contexto colombiano, dicho fenómeno financia a Grupos Armados Organizados (GAO) para delinquir y genera graves impactos al medio ambiente y a los recursos naturales estratégicos (Madrigal <i>et al.</i>, 2018).</p> <p>La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) destaca que la explotación de oro de aluvión en Colombia representa una de las principales causas directas de la deforestación (UNODC, 2020). Para el periodo 2018-2019 dicha entidad proporciona, en relación con la pérdida de</p> <p><small>¹ De acuerdo con estos dos autores, es indispensable no confundir minería criminal “con los tipos de minería que existen en Colombia, muchos de los cuales están asociados con la historia y las tradiciones sociales y culturales de comunidades indígenas y negras que han practicado esta actividad desde tiempos inmemoriales (...) o con aquella minería ya profesionalizada y tecnificada (...) que promete un impacto menor en el medio ambiente y una política restaurativa frente al entorno afectado, una vez terminada la concesión minera (...) Tampoco se puede confundir con la minería que tiene un tratamiento penal particular y que no representa una conexión explícita con factores criminales”.</small></p>
--	---

coberturas vegetales de alto valor ambiental por departamento como consecuencia de la explotación de oro de aluvión en tierra, las siguientes cifras:

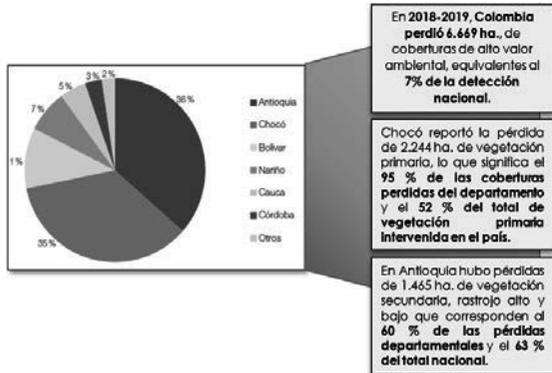


Figura 1: Pérdida de coberturas vegetales de alto valor ambiental por departamento, 2018-2019. Fuente: Explotación de oro de aluvión: Evidencias a partir de percepción remota - 2018. Bogotá: Autores, 2020. (p. 134). Gráfica modificada.

Las graves consecuencias que genera el flagelo de la minería criminal (figura 1) pueden ser combatidas por las autoridades públicas, entre otras, a través de las herramientas que busca proveer esta iniciativa legislativa. El robustecimiento de la Ley 1333 de 2009 brinda el adecuado tratamiento jurídico a las acciones u omisiones constitutivas de infracción ambiental a través de:

- i) La colaboración armónica entre entidades para la ejecución de acciones de protección de los recursos naturales, como ocurriría, por ejemplo, en el evento de extender la facultad a prevención para la imposición de medidas preventivas a la fuerza pública.
- ii) La extensión de la competencia en la facultad sancionatoria para investigar y sancionar todas aquellas infracciones ambientales

cometidas por personas que no sean titulares de instrumentos de manejo y control ambiental, aspecto que contribuye a impedir la impunidad ante la comisión de daños o afectaciones al medio ambiente (ver justificación a la modificación del artículo 2 de la Ley 1333 de 2009).

En contraste, el escenario de la lucha contra la deforestación en Colombia arroja importantes avances. Aunque de acuerdo con el IDEAM (2019), en el país se han perdido 2,6 millones de hectáreas de bosque entre 2000 y 2018, en el informe del 2018 realizado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el IDEAM se señala que en la última década se logró evitar una deforestación mayor del 17 % comparado con su tendencia de crecimiento estimada para el 2018, evitando de esta forma la deforestación de 40.360 ha. de bosque natural (IDEAM, 2019). La siguiente gráfica muestra los resultados obtenidos en cuanto a las tasas de deforestación en el periodo 2001-2019:



Gráfica: tasas de deforestación en el periodo 2001-2019 (IDEAM, 2019) Fuente: Política Nacional para el control de la deforestación y gestión sostenible de los bosques

Adicionalmente, el mencionado informe resalta cómo los logros obtenidos en la reducción de la deforestación en el país responden a la implementación de acciones entre entidades para frenar este fenómeno (figura 2). Se resalta la

creación de importantes tácticas operacionales², en las cuales el apoyo de la fuerza pública fue fundamental para alcanzar los objetivos de protección del medio ambiente ante fenómenos criminales en Parques Nacionales Naturales.



Figura 2: Logros frente a la deforestación en Colombia 2018. Gráfica elaborada a partir de los datos obtenidos del Informe de 2018 sobre deforestación en Colombia MADS - IDEAM. Fuente: IDEAM (2019)

La tendencia en la reducción de deforestación podría incrementar si el Congreso de la República, a través de la modificación de la Ley 1333 de 2009, permite incluir herramientas de gestión ambiental (preventivas y correctivas) adicionales a las represivas en beneficio del patrimonio ambiental del país. Ejemplo, i) invertir los recursos provenientes de las multas impuestas en los procesos sancionatorios ambientales en proyectos de compensación y restauración; ii) permitir al presunto infractor corregir el daño o la afectación ambiental a cambio de la posibilidad de suspender el procedimiento sancionatorio en curso (aplicación del principio de oportunidad); y iii) extender las funciones de control ambiental a la fuerza pública.

Para lo anterior, se proponen 5 grandes aspectos en la modificación de la Ley 1333 de 2009:

² La operación Artemisa es un ejemplo de colaboración institucional. En esta estrategia intervienen los ministerios de ambiente y de defensa (Fuerzas Militares y la Policía Nacional) y la Fiscalía General de la Nación.

1. Extensión de la facultad sancionatoria a conductas cometidas por personas que no son titulares de un instrumento de manejo y control ambiental

La modificación que se propone al artículo 2 de la Ley 1333 de 2009 consiste en extender la facultad sancionatoria para investigar las infracciones que se cometen por personas que no son titulares de un instrumento de manejo y control ambiental. Lo anterior teniendo que actualmente la ley (par., art. 2) contempla que la autoridad ambiental competente para el ejercicio de la facultad sancionatoria corresponde a aquella que haya otorgado el permiso, autorización o licencia ambiental.

Esta propuesta responde a la necesidad de evitar la impunidad frente a la comisión de afectaciones o daños al medio ambiente que no se circunscriban al otorgamiento de un instrumento de manejo y control ambiental y zanjar las discusiones existentes en torno a quién sería el llamado a investigar y sancionar dichas conductas.

2. Extensión de la facultad a prevención a la fuerza pública

La facultad a prevención en la Ley 1333 de 2009, tal como hoy está concebida, consiste en que otra autoridad pública (ambiental o no), al evidenciar una situación que ponga en riesgo o atente contra el ambiente y los recursos naturales, pueda imponer medidas preventivas, para luego remitirlas a la autoridad ambiental competente con el fin de que esta decida si las levanta o las mantiene, y ordene el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental.

Esta facultad a prevención permite que la autoridad pública que evidencia la situación actúe de forma inmediata, inclusive en flagrancia, sin esperar a que actúe la autoridad ambiental competente, conjurando así los riesgos ambientales de forma oportuna. Sin embargo, hay zonas y situaciones en el territorio en donde sólo la fuerza pública puede hacer presencia efectiva e inmediata. Por ello, la propuesta consiste en reemplazar en el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, la expresión *Armada Nacional por fuerza pública* para incorporar al Ejército, Fuerza Aérea y Policía Nacional.

Una de las principales dificultades para enfrentar situaciones de riesgo o afectación del medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje y la salud humana es la imposibilidad de actuar de manera oportuna y eficaz en el territorio. Frecuentemente en algunas zonas del país, en donde no tiene competencia territorial la Armada Nacional o no hacen presencia efectiva las autoridades ambientales regionales (pero sí el Ejército Nacional, Fuerza Aérea y Policía

Nacional), se evidencia infracciones ambientales. Otorgar la facultad a prevención a la fuerza pública, esto es, a las fuerzas militares (Ejército y Fuerza Aérea) junto con la Policía Nacional, permite al aparato estatal una presencia más expedita, efectividad y defensa a los bienes de protección del país.

Muestra de lo anterior son los resultados obtenidos por la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - DICAR de la Policía Nacional, a través de la Unidad Nacional contra la Minería Ilegal y Antiterrorismo – UNIMIL, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de febrero de 2021, donde se registran 4819 casos operativos en el territorio nacional, con intervención de 20853 minas, la incautación de 4582 kg. de mercurio y de 11328 equipos utilizados para actividades de minería ilegal (retroexcavadoras, motobombas, motores, volquetas) (Ministerio de Defensa Nacional, 2021).

3. Inversión de las multas en proyectos de restauración y compensación ambiental

La modificación que se propone al artículo 42 de la Ley 1333 de 2009 consiste en permitir que el MADS y la ANLA puedan invertir las multas, en programas de restauración y compensación del ambiente o en un lugar diferente al de la ocurrencia de la infracción ambiental, con base en criterios técnicos objetivos.

Lo anterior para que los dineros que se paguen por concepto de las multas cumplan también una función resarcitoria del daño o infracción ambiental y no sólo sean fuentes de recursos para financiar los gastos de funcionamiento de estas entidades. Por ejemplo, el daño que ocasiona la minería criminal puede ser resarcido, compensado o corregido con estos recursos.

4. Aplicación del principio de oportunidad y la notificación electrónica en el régimen sancionatorio ambiental

En cuanto a la aplicación del principio de oportunidad:

Se plantea una institución procesal similar al principio de oportunidad del procedimiento penal y de otros regímenes sancionatorios³, en donde de un esquema exclusivamente retributivo⁴ se trasciende a la aplicación del enfoque restaurativo como fin adicional del *ius puniendi* del Estado.

³ Por ejemplo: ver artículos 4 y 47 de la Ley 610 de 2000.

⁴ En el que el derecho de castigar se ejerce con el fin de incidir en el entendimiento del infractor para que no repita la conducta reprochable (prevención especial) y para que sirva de ejemplo disuasivo a quienes están próximos a cometer una infracción (prevención general negativa).

En desarrollo de lo anterior, el presente proyecto de ley de modificación de la Ley 1333 de 2009 se enfoca en la protección⁵ y restauración del ambiente más que en el ejercicio represivo del Estado ante la comisión de una infracción con daño o afectación a los bienes ambientales de protección. Lo anterior encuentra fundamento en el artículo 80 superior, al consagrar los derechos colectivos y del ambiente y establecer que el Estado deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Frente a lo particular, la Corte Constitucional en la Sentencia C-259 de 2019 describió los deberes del Estado colombiano respecto del medio ambiente: la prevención, la mitigación, la indemnización o reparación y la punición. En relación con los dos últimos (reparación y punición) señaló lo siguiente:

"[...] (iii) El deber de indemnizar o reparar los daños ambientales encuentra respaldo tanto en el principio general de responsabilidad del Estado (CP art. 90), como en el precepto constitucional que permite consagrar hipótesis de responsabilidad civil objetiva por los perjuicios ocasionados a los derechos colectivos (CP art. 88). Adicionalmente, el artículo 80 del Texto Superior le impone al Estado el deber de exigir la reparación de los daños causados al ambiente. Por esta vía, a manera de ejemplo, esta Corporación ha avalado la exequibilidad de medidas compensatorias, que lejos de tener un componente sancionatorio, buscan aminorar y restaurar el daño o impacto causado a los recursos naturales.

(iv) Finalmente, el deber de punición frente a los daños ambientales se consagra igualmente en el artículo 80 de la Constitución, en el que se señala la posibilidad de imponer sanciones de acuerdo con la ley. De este precepto emana la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, cuyo fin es el de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales. Esta atribución, como manifestación del *ius puniendi*, admite su ejercicio tanto por la vía del derecho administrativo sancionador (lo que incluye el derecho contravencional y el derecho correccional), como a través del derecho punitivo del Estado [...]" (Subrayado fuera del texto)

Tal como se expuso, desde el establecimiento de deberes constitucionales de protección ambiental se prevé que el Estado no solo debe concentrar sus esfuerzos en la imposición de sanciones por la comisión de infracciones ambientales, sino que debe también exigir la reparación de los daños causados. Este deber constitucional abre la posibilidad al concepto de *justicia restaurativa* en el marco del procedimiento sancionatorio ambiental, que ha sido objeto de aplicación en el régimen penal colombiano.

⁵ En particular, en materia sancionatoria ambiental, dentro de los fines de las sanciones está el de proteger el ambiente y los recursos naturales y dotar al Estado para el cumplimiento de varios fines constitucionales. Por un lado, dentro de los principios fundamentales constitucionales está el deber del Estado y de las personas de proteger los riquezas culturales y naturales de la Nación (Art. 8, C.N.).

El objetivo es que el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental, más que enfocar sus esfuerzos en la punición de las conductas reprochables, abra la posibilidad a que los presuntos infractores que reconocen su falta, presenten una propuesta reparatoria para que se cumpla la finalidad del régimen, es decir, la protección del ambiente y los recursos naturales renovables, en este caso a través del resarcimiento del daño o afectación ambiental causadas.

Entonces, la figura referente a la aplicación del denominado principio de oportunidad⁶ en materia sancionatoria ambiental busca trascender el ámbito represivo del Estado y privilegiar la corrección, mitigación o compensación de los daños o afectaciones ambientales generados con ocasión de una infracción. Este objetivo es de gran importancia, pues aparte de que la imposición de multas no resulta siendo lo suficientemente disuasiva, en la actualidad los recursos procedentes de las sanciones impuestas financian el funcionamiento de las autoridades ambientales sin atender al que debería ser su verdadero propósito: la protección del ambiente.

Debe resaltarse, además, que la aplicación de este principio es limitada, pues tal como se mencionó en el artículo propuesto, esta figura no se podrá aplicar a presuntos infractores que hayan accedido al mismo dentro de los cinco (5) años anteriores contados desde la firma del acto administrativo que declare la terminación del procedimiento, de acuerdo con la información obrante en el Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA.

En cuanto a la notificación electrónica:

La nueva realidad que deja la convivencia con la pandemia por la Covid-19 ha visibilizado la eficiencia del uso de las herramientas digitales y de telecomunicaciones en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, en términos de acceso a la información, ejecución de actividades administrativas, realización de negocios jurídicos, comercio electrónico, entre otras.

Con fundamento en este aprendizaje, se propone la implementación de la notificación electrónica en el procedimiento sancionatorio ambiental, con el fin de que, i) este sea el medio principal para que la autoridad ambiental dé a conocer sus decisiones a los sujetos procesales, y ii) se amplíe los canales de notificación al correo electrónico, redes sociales, mensaje de texto, plataformas de mensajerías instantánea y fax, entre otros, por ser válidas⁷.

⁶ Se propone como un mecanismo pedagógico para un mejor entendimiento, por ser una figura ya existente en el procedimiento penal colombiano.

⁷ La validez de las notificaciones por medios electrónicos ha venido siendo ratificada por la jurisprudencia nacional. Un ejemplo reciente es la Sentencia el 3 de junio de 2020 de la Corte Suprema de Justicia, Expediente 11001-02-03-000-2020-01025-00. Magistrado Ponente. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.

Bajo ese entendido, la notificación ordinaria regulada en la Ley 1437 de 2011 sería un mecanismo subsidiario al cual se acudiría únicamente cuando el destinatario de la decisión adoptada por la autoridad ambiental acredite sumariamente no tener a su disposición un mecanismo digital o electrónico de comunicación. Lo anterior busca agilizar los trámites administrativos y reducir los tiempos para que las decisiones sean conocidas, controvertidas y gocen de firmeza.

5. Otras modificaciones a la Ley 1333 de 2009

a) Concepto de infracción ambiental

El texto que se propone en la modificación del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 define qué asuntos son de incumbencia para el derecho sancionatorio ambiental, esto es, el daño ambiental y el incumplimiento de normas con contenido ambiental.

Esto excluye del procedimiento sancionatorio ambiental, los incumplimientos de actos administrativos que, a pesar de ser expedidos por la autoridad ambiental competente, no tienen contenido ambiental (formal) que pueden ser objeto de sanción por el procedimiento establecido en el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011, aspecto que se especifica en el parágrafo 3 también propuesto.

b) Ampliación de la causal primera de cesación del procedimiento

El texto que se propone modifica el numeral 1 del artículo 9, en el sentido de incluir la liquidación de la persona jurídica como causal de cesación del procedimiento sancionatorio ambiental. La razón obedece a que, en la actualidad, la mencionada norma contempla el fallecimiento de las personas naturales como causal de cesación, pero no establece la misma consecuencia jurídica en los casos de liquidación de las personas jurídicas (situación que acarrea su inexistencia). Para superar dicho vacío, en la actualidad se debe acudir a la interpretación de la norma con el fin de cesar procedimiento cuando esto ocurre, cuestión que es discutible.

Podría pensarse que una vez liquidada la persona jurídica, la autoridad ambiental puede continuar la acción sancionatoria ambiental en contra de los representantes legales, accionistas o socios de la misma. No obstante, esta posibilidad se debe descartar, de acuerdo con lo señalado por la doctrina:

"Realmente la persona jurídica es la titular de la obligación incumplida y, por ende, a ella, es a la que se le exige el cumplimiento, siendo también la misma titular como sujeto infractor. Este comportamiento excluye, por supuesto, la imputación de igual conducta a la persona física. En lo que respecta al principio del *non bis in idem* en cuanto que una sola trasgresión se irradia en dos módulos punitivos, se ha

<p>considerado que la "unidad subjetiva entre las dos acciones que es precisa para apreciar la vulneración de este principio concurre en los casos que analizamos, por cuanto la persona física, en tales casos no actúa autónomamente sino como expresión de la voluntad de la persona jurídica... no es posible disociar la voluntad de la persona jurídica de las de sus órganos"⁸. Es entendido que la responsabilidad personal del agente está supeditada a la acreditación del elemento culposo [...]” (Ossa, 2009)</p> <p>Así las cosas, al no existir una causal de cesación del procedimiento cuando se liquida una persona jurídica y ante la imposibilidad de continuar el procedimiento sancionatorio ambiental en contra de las personas naturales que la integran, se requiere una causal específica para regular dicha situación.</p> <p>c) Ampliación del plazo para la imposición de medidas preventivas</p> <p>Se propone modificar el parágrafo 2 del artículo 13, en el sentido de ampliar el plazo de 5 días hábiles a 10, para que la autoridad que impuso la medida preventiva cuente con el tiempo suficiente con el fin de reunir toda la información y elaborar el concepto técnico correspondiente.</p> <p>d) Supresión del término medidas cautelares</p> <p>La modificación del artículo 14 que se propone intenta superar la dificultad de aplicar la norma, por cuanto revisado el articulado de la misma ley, no se encuentran descritas medidas cautelares que le permitan a la autoridad ambiental garantizar la presencia o comparecencia del presunto infractor al proceso. En este sentido, se propone reemplazar <i>impondrá medidas cautelares por gestionará las medidas necesarias</i>.</p> <p>Es conveniente anotar que el texto vigente da a entender que la autoridad ambiental puede adoptar medidas privativas de la libertad del presunto infractor, para garantizar su comparecencia al proceso, aspecto que no se realiza de esa manera pues ésta solo puede imponerse por autoridad judicial⁹, de ahí que resulte necesario ajustar la norma al ámbito exclusivamente funcional de la autoridad ambiental.</p> <p>e) Prórroga del periodo probatorio y eliminación de prohibición en las indagaciones preliminares</p> <hr/> <p>⁸ Obra citada: Mayor Menéndez, P. cita de Ayala, N. (2005). Manual de derecho administrativo sancionador. Responsabilidad conjunta de las personas jurídicas y sus administradores en el derecho administrativo sancionador. España: Ed. Aranzadi.</p> <p>⁹ Ver sentencia C-469 de 2016, en la cual la Corte Constitucional concluye que ciertas medidas están taxativamente señaladas en la ley y solo pueden ser ordenadas por un juez.</p>	<p>La modificación del artículo 17 busca prorrogar hasta por 2 periodos iguales, el actual plazo de 6 meses de la indagación preliminar. La razón obedece a que el término actual no resulta suficiente para determinar si se ordena el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental o se archiva definitivamente.</p> <p>De igual forma, se propone eliminar el párrafo relacionado con la prohibición en la indagación preliminar de extenderse a hechos diferentes de la queja, denuncia o actuación oficiosa. Lo anterior busca evitar la proliferación de investigaciones sancionatorias que podrían llevarse en un mismo proceso sancionatorio ambiental, bajo el entendido de que, si aparecen acreditados nuevos hechos, estos no pueden acumularse en una sola actuación, si se llega a superar los 6 meses, lo que actualmente implica ordenar nuevas indagaciones preliminares por la misma causa e infractor.</p> <p>f) Ajuste frente a la notificación del auto de inicio del procedimiento sancionatorio ambiental y eliminación de la posibilidad de iniciar y formular cargos en un mismo acto administrativo</p> <p>La modificación del artículo 18 consiste en suprimir como imperativo la notificación personal para reemplazarlo por la acción de notificar, en razón a que no siempre es posible hacerlo personalmente. Así lo reconocen los diferentes estatutos procedimentales, especialmente la Ley 1437 de 2011, en donde se permite la concurrencia de notificaciones como la electrónica o las supletorias como la de aviso.</p> <p>Adicionalmente, el Consejo Estado en un fallo reciente¹⁰ expuso que era violación al debido proceso, formular cargos en el mismo auto de apertura, por cuanto el presunto infractor ambiental perdía la oportunidad de solicitar la cesación del procedimiento.</p> <p>g) Ajuste frente a la notificación y motivación del auto de formulación de cargos, supresión de la procedencia de recurso de reposición</p> <p>Se modifica el artículo 24 en el sentido de suprimir el procedimiento especial de notificación del pliego de cargos, heredado del artículo 206 del Decreto 1594 de 1984, para aplicar el desarrollado por el CPACA. Esto en la práctica ha generado diversas interpretaciones en relación con el cómo debe notificarse el pliego de cargos. Al eliminarse esta parte, se acudirá a la norma general.</p> <p>Adicionalmente, se complementa la norma para establecer que la autoridad ambiental deba indicar en la motivación del auto de formulación de cargos las circunstancias asociadas a la existencia de riesgo o afectación ambiental. Ello</p> <hr/> <p>¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicación número: 08001 23 31 000 2011 01455 01. 15 de agosto de 2019. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López.</p>
<p>debido a que las circunstancias relacionadas con el riesgo o afectación ambiental han de ser determinantes en la tasación de la sanción. Al no estar obligada la autoridad ambiental a imputar dichas circunstancias en el pliego de cargos, existe un alto riesgo de violación al debido proceso del presunto infractor al ser sorprendido en la sanción con circunstancias que no le fueron imputadas.</p> <p>Se debe recordar que de acuerdo con lo establecido en la Sentencia C-595 de 2010, en la que la Corte Constitucional declaró exequible la presunción de culpa o dolo previsto en este régimen, la autoridad ambiental debe demostrar en grado de certeza probatoria la existencia de la infracción ambiental para poder formular cargos. Si ha de estar probada con certeza la infracción, lo propio debe suceder con el riesgo o afectación ambiental derivados de la misma. Y si ha de estar probado, debe imputarse como una circunstancia asociada a los cargos, de manera que pueda ejercerse el derecho de defensa frente a las mismas.</p> <p>Se propone la supresión del párrafo que indica que el recurso de reposición se concede en el efecto devolutivo, por dos razones: la primera, se debe a que por técnica legislativa dicha regulación no debe estar contenida en este artículo, pues el auto de cargos, al ser de trámite, no es susceptible de recurso y, por ende, al quedar allí permitiría concluir erróneamente que contra dicho acto administrativo sí proceden recursos. Cabe recordar que el mecanismo de defensa contra este auto son los descargos y no el recurso de reposición, tal como lo desarrolla el artículo siguiente. La segunda, es que los recursos, en el procedimiento administrativo general, se conceden en efecto suspensivo (ver art. 79 de la Ley 1437 de 2011).</p> <p>Finalmente, se recomienda incluir el último párrafo para dejar claro que en contra de este auto no procede recurso.</p> <p>h) Eliminación de exigencia técnica en el periodo probatorio</p> <p>Se propone modificar el artículo 26, por cuanto las prórrogas a los periodos probatorios se fundamentan en las particularidades propias de cada proceso para permitir que los medios de prueba practicados puedan allegarse a las diligencias.</p> <p>La Ley 1333 de 2009, adicionalmente, exige un concepto técnico, cuestión en sí misma innecesaria, pues existen circunstancias no asociadas a razones técnicas que ameritan prorrogar el periodo probatorio, por ejemplo, la dificultad para hacer comparecer un testigo o el aplazamiento de una visita técnica por razones logísticas. Mantener tal exigencia va en contravía de los principios de celeridad y eficiencia administrativa.</p> <p>i) Eliminación del término para decidir frente a la responsabilidad ambiental</p>	<p>Se propone eliminar en el artículo 27, el término de 15 días para decidir, por cuanto en la práctica esto no resulta ser suficiente. Además, existe aparente contradicción con el artículo 10 de la misma ley que señala que la caducidad de la acción sancionatoria es de 20 años. Lo anterior no implica que la autoridad ambiental vaya a tomarse el término de caducidad para decidir, pues como lo ha venido reiterando el juez constitucional, las decisiones deben adoptarse en un plazo razonable y proporcional a la complejidad del asunto a decidir¹¹, so pena de la violación del derecho fundamental al debido proceso.</p> <p>j) Inclusión de una medida preventiva y eliminación de la amonestación escrita como medida preventiva</p> <p>La modificación del artículo 36 propone revivir la medida preventiva que estaba en la Ley 99 de 1993, referida a la <i>realización de estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlos o compensarlos</i>, en razón a que la realización de esta medida permite obtener nivel de certeza en la naturaleza del impacto o daño para mitigarlo, corregirlo o compensarlo.</p> <p>En concordancia con el siguiente artículo, se elimina la <i>amonestación escrita</i> como medida preventiva y se incluye como sanción. Lo anterior, teniendo en cuenta que esta medida pertenece al ámbito punitivo del Estado que surte efectos una vez se impone.</p> <p>k) Ajuste en la redacción de la norma para incluir a la amonestación como sanción</p> <p>Se propone modificar la redacción del artículo 37 para ubicarlo en el ámbito sancionatorio y no en el de la medida preventiva. Adicionalmente, en concordancia con las otras modificaciones propuestas, se incluye la aplicación del artículo 90 de la Ley 1437 de 2011, en el evento en que el amonestado no asista a los cursos de educación ambiental.</p> <p>l) Eliminación de la expresión por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental</p> <p>Se considera necesario eliminar la frase <i>por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental</i> incluida en el artículo 39, ya que la suspensión de la actividad, al igual que las demás medidas preventivas, deber ser hasta que se desaparezcan o se superen las causas que la motivaron, por lo cual un periodo determinado no necesariamente atiende a la realidad, pues se podría presentar el caso en que se</p> <hr/> <p>¹¹ Ver sentencias T-186 de 2017, T-341 de 2018</p>

<p>cumpla el plazo sin que la causa que la motivó se haya superado, dejando sin eficacia la medida preventiva.</p> <p>m) Inclusión de la amonestación escrita como sanción, aplicación del artículo 90 de la Ley 1437 de 2011 y ampliación del tope de las multas</p> <p>La modificación propuesta para el artículo 40 consiste en primero, incluir a la amonestación escrita como sanción; segundo, aumentar la multa de 5.000 hasta 100.000 SMMLV; y tercero, incluir un tercer párrafo en donde se precise la aplicación del artículo 90 del CPACA para hacer efectivas las sanciones no dinerarias impuestas.</p> <p>Se propone modificar el numeral 1 el párrafo del artículo 42, en el sentido de ampliar el tope de la sanción pecuniaria a 100.000 SMMLV, por cuanto el valor actual es bajo y en algunos casos no satisface el daño o afectación ambiental ocasionado, lo que genera que sea más favorable desde una lógica económica, asumir el costo de la multa que cumplir la normatividad ambiental.</p> <p>n) Inclusión de los alegatos de conclusión en el procedimiento sancionatorio ambiental</p> <p>El texto que se propone intenta solucionar un problema jurídico: ¿se debe conceder o no alegatos de conclusión en los procesos ambientales sancionatorios? La anterior pregunta surge teniendo en cuenta que la Ley 1437 de 2011 en los procesos administrativos sancionatorios generales (art. 48) establece la figura de los alegatos de conclusión como un mecanismo de defensa, en contraste con la Ley 1333 de 2009 que como norma especial no trae esa instancia. Esto genera que algunas autoridades ambientales los conceden y otras no, situación que genera inseguridad jurídica en el interior del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y violación al principio de igualdad porque la misma conducta cometida por el mismo infractor tiene un trato procesal distinto dependiendo de la autoridad que aplique el procedimiento.</p> <p>Hay autoridades que sostienen que sí se deben conceder y otras que no. Para fundamentar sus posiciones se amparan en pronunciamientos jurisprudenciales que no son sentencias de unificación (autos, sentencias de primera instancia).</p> <p>Para solucionar definitivamente este dilema en los procesos sancionatorios se propone que los alegatos de conclusión sean concedidos, pero solo a partir de la vigencia de la ley que así lo establezca. La razón, mantener la legalidad de las decisiones sancionatorias que se impusieron sin alegatos de conclusión y otorgarlos para todos los demás procesos que no han llegado a la etapa de fallo.</p>	<p>No obstante, el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 establece que los alegatos de conclusión no son una figura que siempre deba concederse, pues esta opera cuando en el respectivo proceso hubo necesidad de abrir período probatorio para practicar pruebas. Es decir, no habría alegatos de conclusión si en un trámite administrativo no hubo necesidad de practicar pruebas adicionales o diferentes de las relacionadas en la formulación de cargos o de las allegadas en los descargos.</p> <p>a) Derogación del artículo 64 de la Ley 1333 de 2009</p> <p>Esto se propone por dos razones: la primera, para el 2021 ya no hay ningún procedimiento que se tramite con el Decreto 1594 de 1984; y la segunda, en atención a que se va a incluir los alegatos de conclusión, el artículo 64 podría generar confusión hermenéutica.</p> <p>El presente proyecto de ley fue trabajado con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y fue consultado con el Ministerio de Hacienda, Oficina Jurídica, Despacho del Viceministro General.</p> <p>Marco legal</p> <p>El presente proyecto de ley utilizó como referentes legales la Ley 99 de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones" y la Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" en razón a su carácter supletorio en el desarrollo de las actuaciones administrativas sujetas a la Ley 1333 de 2009, todo esto integrado con los documentos mencionados para fortalecer los aspectos sustanciales del proyecto de ley.</p> <p>Conflicto de Interés</p> <p>El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad que puede encontrarse en la esfera privada de cada uno de los congresistas que examinen el presente Proyecto de Ley, otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés, razón por la cual, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente la habilitación ética para conocer y votar este proyecto de ley, y en caso de existir, ponerlos de presente a la célula legislativa que tramite el mismo, es especial si los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tienen relaciones</p>
<p>comerciales, accionarias o económicas, en general, con titulares de instrumentos de control y manejo ambiental con procesos sancionatorios ambientales en curso.</p> <p>Bibliografía</p> <p>Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (2019). De acuerdo con el último reporte del Ideam la deforestación en Colombia en el año 2018 se redujo en 22.814 hectáreas respecto al 2017. Recuperado de http://www.ideam.gov.co/web/intranet/noticias</p> <p>Madrigal, A., Miranda, C. (2018). Minería criminal en Colombia. Necesidad de su construcción como amenaza en la agenda de seguridad y defensa del posacuerdo. En García, R., Guerrero, J., Hernández, M., Wilches, J. (Ed.), La Colombia del posacuerdo: restos de un país excluido por el conflicto armado (pp. 163-185). Colombia: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.</p> <p>Ministerio de Defensa Nacional. Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (2021). Informe ejecutivo acciones adelantadas por la Policía Nacional contra la explotación ilícita de yacimiento minero, desde el año 2013 hasta el 23/02/2021. Bogotá, D.C.</p> <p>Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Gobierno de Colombia. Colombia, Explotación de oro de aluvión: Evidencias a partir de percepción remota - 2018. Bogotá: Autores, 2019.</p> <p>Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Gobierno de Colombia. Colombia, Explotación de oro de aluvión: Evidencias a partir de percepción remota - 2018. Bogotá: Autores, 2020.</p> <p>Ossa, J. (2009). Derecho administrativo sancionador. Una aproximación dogmática. Colombia: Legis, S.A., p.59</p> <p>De los Honorables Senadores,</p> <p>JOSÉ DAVID NAME CARDOZO Senador de la República</p> <p>ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR Senador de la República</p>	<p>Proyecto de ley No. _____ de 2021</p> <p><i>"Por la cual se modifica la Ley 1333 de 2009, se ajusta el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones en materia ambiental"</i></p> <p>El Congreso de la República</p> <p>Decreta</p> <p>Artículo 1. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2. Facultad a prevención. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; <u>la Fuerza Pública</u>; así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.</p> <p>Parágrafo. En todo caso las sanciones podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, <u>o por la autoridad ambiental con jurisdicción en donde ocurrió la infracción ambiental cuando el proyecto, obra o actividad no esté sometido a un instrumento de control y manejo ambiental</u>, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma.</p> <p>Artículo 2. Modifíquese el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5. Infracciones. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 <u>y en las demás normas ambientales vigentes en que las sustituyan, modifiquen o reglamenten y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente.</u> Será también constitutivo de infracción ambiental</p>

<p>la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.</p> <p>Parágrafo 1. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.</p> <p>Parágrafo 2. El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.</p> <p>Parágrafo 3. <u>El incumplimiento de las obligaciones o condiciones previstas en actos administrativos sin contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente será objeto de aplicación del artículo 90 de la Ley 1437 de 2011, salvo que se afecte el seguimiento y control ambiental la cual se considerará también infracción ambiental.</u></p> <p>Artículo 3. Modifíquese el artículo 9 de la Ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 9. Causales de cesación del procedimiento en materia ambiental. Son causales de cesación del procedimiento las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Muerte de la persona natural o <u>liquidación definitiva de la persona jurídica.</u> 2. Inexistencia del hecho investigado. 3. Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor. 4. Que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada. <p>Parágrafo. Las causales consagradas en los numerales 1 y 4 operan sin perjuicio de continuar el procedimiento frente a los otros investigados si los hubiere.</p> <p>Artículo 4. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 13. Iniciación del procedimiento para la imposición de medidas preventivas. Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer medida(s) preventiva(s), la(s) cual(es) se impondrá(n) mediante acto administrativo motivado.</p> <p>Comprobada la necesidad de imponer una medida preventiva, la autoridad ambiental procederá a imponerla mediante acto administrativo motivado.</p>	<p>Parágrafo 1. Las autoridades ambientales podrán comisionar la ejecución de medidas preventivas a las autoridades administrativas y de la Fuerza Pública o hacerse acompañar de ellas para tal fin.</p> <p>Parágrafo 2. En los casos en que una medida preventiva sea impuesta a prevención por cualquiera de las autoridades investidas para ello, dará traslado de las actuaciones en un término máximo <u>de diez (10) días</u> hábiles a la autoridad ambiental competente para continuar con el procedimiento a que haya lugar.</p> <p>Parágrafo 3. En el evento de decomiso preventivo se deberán poner a disposición de la autoridad ambiental los individuos y especímenes aprehendidos, productos, medios e implementos decomisados o bien, del acta mediante la cual se dispuso la destrucción, incineración o entrega para su uso o consumo por tratarse de elementos que representen peligro o perecederos que no puedan ser objeto de almacenamiento y conservación, en los términos del artículo 49 de la presente ley.</p> <p>Artículo 5. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 14. Cuando un agente sea sorprendido en flagrancia. Cuando un agente sea sorprendido en flagrancia causando daños al medio ambiente, a los recursos naturales o violando disposición que favorecen el medio ambiente sin que medie ninguna permisión de las autoridades ambientales competentes, <u>la autoridad ambiental gestionará las acciones necesarias</u> para garantizar la presencia del agente durante el proceso sancionatorio.</p> <p>Artículo 6. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 17. Indagación preliminar. Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello.</p> <p>La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será de seis (6) meses, <u>prorrogables hasta por dos períodos iguales</u>, y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación.</p> <p>Artículo 7: La Ley 1333 de 2009 tendrá el artículo 17A cuyo texto es el siguiente:</p>
<p>Artículo 17 A. Suspensión y terminación del procedimiento sancionatorio ambiental por restauración o compensación ambiental. La autoridad ambiental competente, desde la indagación preliminar cuando sea el caso y hasta antes de emitir la decisión que define la responsabilidad del presunto infractor, podrá, a petición del presunto infractor, suspender el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental, si éste propone medidas para restaurar o compensar la afectación o daño ambiental ocasionado. Dicha suspensión se decretará por el tiempo que técnicamente sea necesario para la evaluación, implementación y verificación de las medidas. Durante la suspensión no correrá el término de la caducidad previsto en el artículo 10 de la presente ley.</p> <p>Culminada la implementación de las medidas, si la autoridad ambiental verifica mediante control y seguimiento ambiental que se restauraron o compensaron las afectaciones o daños ambientales causados por la infracción, declarará la terminación del procedimiento sancionatorio ambiental y ordenará la inscripción de dicha decisión en el Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA de que trata el artículo 57 de la presente ley. La autoridad ambiental competente podrá cobrar el servicio de evaluación y de control y seguimiento ambiental de las medidas a que se refiere el presente artículo.</p> <p>El presente beneficio de suspensión no se podrá aplicar a presuntos infractores que hayan accedido al mismo dentro de los cinco (5) años anteriores contados desde la firmeza del acto administrativo que declare la terminación del procedimiento, de acuerdo con la información obrante en el Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA.</p> <p>Parágrafo. Presentada la propuesta por el presunto infractor, la autoridad ambiental tendrá un plazo de un mes contado a partir de su radicación, para evaluarla. Si la autoridad ambiental requiere información adicional, así lo ordenará para que esta se allegue en un término no superior al establecido en el artículo 17 del CPACA. Contra la decisión que niegue el principio de oportunidad previsto en este artículo procede el recurso de reposición el cual será decidido en un plazo de diez días.</p> <p>Artículo 8. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 18. Iniciación del procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se <u>notificará de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo</u>, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio</p>	<p>para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales.</p> <p>Artículo 9. Modifíquese el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 24. Formulación de cargos. Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. <u>El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor y en caso de que haya riesgo o afectación ambiental, estas circunstancias se deberán indicar en la motivación del pliego de cargos.</u></p> <p><u>Contra el acto administrativo que formula cargos no procede recurso alguno.</u></p> <p>Artículo 10. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 26. Práctica de pruebas. Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por sesenta (60) días.</p> <p>Parágrafo. Contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición. La autoridad ambiental competente podrá comisionar en otras autoridades la práctica de las pruebas decretadas.</p> <p>Artículo 11: La Ley 1333 de 2009 tendrá el artículo 26A cuyo texto es el siguiente:</p> <p>Artículo 26A. A partir de la vigencia de la presente Ley, el procedimiento ambiental sancionatorio previsto en la Ley 1333 de 2009 tendrá la etapa de alegatos de conclusión de que trata el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, siempre que en el respectivo proceso se hubiere abierto a periodo probatorio para practicar pruebas.</p> <p>Artículo 12: Modifíquese el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 12. Determinación de la responsabilidad y sanción. Presentados los descargos o vencido el periodo probatorio, según el caso, la autoridad</p>

ambiental mediante acto administrativo motivado, declarará o no la responsabilidad del infractor e impondrá las sanciones a que haya lugar.

Parágrafo. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 8 y 22 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.

Artículo 13: Modifíquese el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009 el cual quedará así:

Artículo 36. Tipos de medidas preventivas. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos que trata la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad de la infracción, entre otras, alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas:

Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.

Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.

Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.

Realización de los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlos o compensarlos.

Parágrafo. Los costos en que incurra la autoridad ambiental por la imposición de las medidas preventivas como almacenamiento, transporte, vigilancia, parqueadero, destrucción, demolición, entre otros, serán a cargo del infractor.

Artículo 14: Modifíquese el artículo 37 de la Ley 1333 de 2009 el cual quedará así:

paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

Parágrafo 2. El Gobierno Nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor.

Parágrafo 3. Ante la renuencia del infractor en el cumplimiento de las sanciones previstas en el numeral 1, cuando la amonestación imponga la obligación de asistir a los cursos de educación ambiental, 3, 5, 7, cuando se haya designado como tenedor de fauna silvestre, y 8, se aplicará lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 17: Modifíquese el artículo 42 de la Ley 1333 de 2009 el cual quedará así:

Artículo 42. Mérito ejecutivo. Los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales que impongan sanciones pecuniarias prestan mérito ejecutivo y su cobro se hará a través de la jurisdicción coactiva, en caso de que no sean pagadas en el plazo establecido.

Parágrafo. El valor de las sanciones pecuniarias impuestas por la ANLA y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ingresará a una subcuenta especial del Fonam. No obstante, estas autoridades podrán ordenar que parte del valor pagado de la sanción pecuniaria impuesta se invierta en programas de restauración y compensación del ambiente, con ocasión de la infracción ambiental o en lugar diferente al de su ocurrencia, para lo cual podrán ejecutarlos directamente o a través de convenios.

Artículo 18: La Ley 1333 de 2009 tendrá el artículo 63A cuyo texto es el siguiente:

Artículo 63 A. Notificaciones. Cuando en esta ley se ordene notificar o comunicar un acto administrativo de conformidad con el Código Contencioso Administrativo, se hará electrónicamente siendo válidas las realizadas por medio de correo electrónico, redes sociales, mensaje de texto, plataformas de mensajerías instantánea, fax, entre otras que aparezcan en el expediente o en el registro mercantil.

Parágrafo. Cuando el presunto infractor o el tercero interviniente, debidamente reconocido, acredite sumariamente no disponer de un medio de las tecnologías de la información y comunicaciones para recibir notificaciones electrónicas, la autoridad ambiental le dará a conocer sus decisiones, de conformidad con lo establecido en los artículos 67 salvo numerales 1 y 2, 68, 69 de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 37. Amonestación escrita. Consiste en la llamada de atención escrita a quien ha infringido las normas ambientales sin poner en peligro grave la integridad o permanencia de los recursos naturales, el paisaje o la salud de las personas. La amonestación puede incluir la asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental. El infractor que incumpla la citación al curso será sancionado con multa equivalente hasta de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 15: Modifíquese el artículo 39 de la Ley 1333 de 2009 el cual quedará así:

Artículo 39. Suspensión de obra, proyecto o actividad. Consiste en la orden de cesar la ejecución de un proyecto, obra o actividad cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana o cuando se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, concesión o autorización o cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas.

Artículo 16: Modifíquese el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 el cual quedará así:

Artículo 40. Sanciones. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. La Autoridad Ambiental competente, impondrá al infractor, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

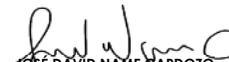
1. Amonestación escrita.
2. Multas diarias hasta por cien mil salarios mínimos legales vigentes (100.000 SMMLV).
3. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
4. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
5. Demolición de obra a costa del infractor.
6. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
7. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
8. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

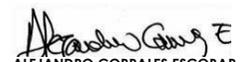
Parágrafo 1. La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el

Artículo 19. En lo no previsto en la ley 1333 de 2009 y en la presente ley se aplicará la Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", las leyes que lo sustituyan, modifiquen o adicionen.

Artículo 20. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación en el diario oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, modifica los artículos 2, 5, 9, 13, 14, 17, 18, 24, 26, 27, 36, 37, 39, 40 y 42; adiciona los artículos 17A, 26A, 63A y deroga el artículo 64 de la Ley 1333 de 2009.

De los Honorables Senadores,


JOSÉ DAVID NEME CARDOZO
Senador de la República


ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 25 de marzo de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 425/21 Senado **POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1333 DE 2009, SE AJUSTA EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA AMBIENTAL** ⁴⁰³ me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores, JOSÉ DAVID NAME CARDOZO, ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – MARZO 25 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO

Gaceta número 234- miércoles 7 de abril de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA **Págs.**
PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 423 de 2021 Senado, por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 425 de 2021 Senado, por la cual se modifica la Ley 1333 de 2009, se ajusta el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones en materia ambiental.	17