

Honorables Magistrados
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (sala plena)
Ciudad.

Asunto: Queja disciplinaria contra Margarita Cabello Blanco,
Procuradora General de la Nación

Reciban un atento saludo,

De forma respetuosa, **Douglas E. Lorduy Montañez**, abogado independiente y profesor universitario, **Camilo Alberto Enciso Vanegas**, actuando en calidad de director del **Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción** (en adelante IIEA), organización de la sociedad civil identificada con NIT. 901.157.998.8, **Nicolás Díaz Cruz**, actuando en calidad de Representante Legal del **Extituto de Política Abierta**, NIT. 90.1257.318-9, y **León Valencia Agudelo**, actuando en calidad de Representante Legal de la **Fundación Paz y Reconciliación**, NIT. 900.612.034-1. identificados como aparece al pie de nuestras correspondientes firmas, presentamos ante esta Corporación queja disciplinaria en contra de la doctora **Margarita Cabello Blanco**, Procuradora General de la Nación, para que se investigue y se establezca su responsabilidad frente al régimen disciplinario de los servidores públicos, de acuerdo con los hechos que pasaremos a relatar.

1. HECHOS

PRIMERO: El 8 de mayo de 2022 la señora Procuradora General de la Nación, **Margarita Cabello Blanco**, dio a conocer a través de medios de comunicación la decisión de la entidad de ordenar la suspensión provisional del señor alcalde de Medellín electo **Daniel Quintero Calle**, aduciendo una investigación disciplinaria contra él por supuesta participación en política. De entrada, se debe aclarar que el propósito de la presente queja no consiste en determinar si el alcalde Quintero incurrió o no en una falta disciplinaria. Los hechos sobre los que recae el presente documento buscan evidenciar que la Procuraduría General de la Nación (en adelante “la PGN”) no tiene la competencia para restringir los derechos políticos del alcalde, pues esa competencia la tiene, exclusivamente, un juez de la República.

SEGUNDO: La Procuradora General de la Nación ha violado las órdenes impartidas al Estado colombiano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte IDH”) en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, decisión del 8 de julio de 2020 que estableció la orden de abstenerse de usar procedimientos de la Procuraduría General de la Nación para separar de sus cargos a funcionarios públicos de elección popular, reafirmando que sólo un juez de la República tiene dicha facultad.

La decisión de la PGN fue fundamentada en la Ley ordinaria 2094 de 2021, que modificó el Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, norma que ha sido señalada por la Corte IDH como contraria al mandato de la sentencia del caso *Petro*

Urrego Vs. Colombia, a través de la resolución del 25 de noviembre de 2021 que hace seguimiento al cumplimiento de la sentencia. Dijo:

“(…) La reforma legal planteada por el Estado continúa permitiendo que un órgano distinto a un juez en proceso penal imponga restricciones a derechos políticos de funcionarios democráticamente electos, de manera incompatible con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención Americana y con el objeto y fin de dicho instrumento”¹.

Dejando en evidencia la negativa práctica del Estado colombiano y de la PNG de desconocer el estándar internacional definido por la Corte IDH.

TERCERO: El día 10 de mayo de 2022 la señora **Margarita Cabello Blanco**, en declaraciones al periódico El Tiempo, afirmó:

"La Procuraduría tiene la competencia constitucional y legal para investigar, suspender provisionalmente y sancionar, hasta con destitución e inhabilidad, a todos los servidores públicos del país, incluyendo a los de elección popular"²

Eso es justamente lo contrario a lo ordenado por la Corte IDH; la Procuradora para los casos de Daniel Quintero Calle, alcalde electo de Medellín y de Andrés Fabián Hurtado Barrera, alcalde electo de Ibagué, deliberadamente desconoció el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la CADH”) y el mandato general del artículo 2 que obliga a los funcionarios a no excusarse en derecho interno para inaplicar un mandato convencional.

CUARTO: El 25 de marzo de 2021 la señora **Margarita Cabello Blanco** radicó ante el Congreso de la República el proyecto de ley que modificó el Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019. Esa iniciativa terminó con la expedición de la Ley 2094 de 2021 que se abroga facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación.

La conducta de la señora **Margarita Cabello Blanco** es contraria a la Convención, la Constitución y la ley, pues sirviéndose de su iniciativa legislativa solicitó al Congreso de la República un proyecto legislativo que no respeta el trámite constitucional en materia de reformas a la administración de justicia, atribuyéndose facultades que en la actualidad usa en contra de funcionarios de elección popular, pretendiendo equiparar la actividad administrativa de la procuraduría relacionada con el control disciplinario, a la función judicial.

¹ Corte IDH. Resolución del 25 de noviembre de 2021: Supervisión de cumplimiento de sentencia. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Serie C 406.

² “Daniel Quintero fue suspendido del cargo de alcalde de Medellín” Disponible en: El Tiempo. 10 de mayo de 2022. En: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/daniel-quintero-suspenden-al-alcalde-tras-video-en-camioneta-671388>

Este comportamiento de la Procuradora General de la Nación no debe ser ajeno al juzgamiento por parte de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, que debe proceder en conformidad para garantizar el respeto al sistema político constitucional vigente en el Estado colombiano.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS³

LA PROCURADORA MARGARITA CABELLO BLANCO HA INCURRIDO EN GRAVES INFRACCIONES A LOS DERECHOS HUMANOS CONFORME A LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SUSCRITOS Y RATIFICADOS POR COLOMBIA, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 52 NUMERAL 2 DE LA LEY 1952 DEL 2019 - CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO - CONFIGURÁNDOSE UNA FALTA GRAVÍSIMA A TÍTULO DE DOLO.

La Convención Interamericana de Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” fue aprobada en el seno de la Organización de los Estados Americanos para ser incorporada en su propia Carta⁴, fue suscrita por Colombia el 22 de noviembre de 1969, Colombia es Estado parte de la Convención desde el 31 de julio de 1973⁵ y finalmente Colombia se sometió sin condiciones a la jurisdicción de la Corte IDH el 21 de junio de 1985⁶. En este sentido, dicho tratado tiene plenos efectos en el ordenamiento jurídico nacional, su interpretación y aplicación está a cargo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el alcance de sus decisiones son de obligatorio cumplimiento para los Estados que han reconocido su competencia contenciosa.

En virtud de lo establecido por el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, al tratarse de un tratado internacional de derechos humanos prevalece en el orden interno y, en ese sentido, se entiende integrado en el “bloque de constitucionalidad”. Esto es, el conjunto normativo que sirve de parámetro para determinar la compatibilidad con el ordenamiento constitucional de cualquier norma de nivel legal en Colombia y que, por ende, define su constitucionalidad tanto en concreto como en abstracto.

Por otro lado, la Constitución de 1991 le atribuye a la Procuraduría General de la Nación la potestad disciplinaria y la vigilancia de los servidores públicos, incluyendo

³ Este aparte de la queja fue construido en lo fundamental a partir del artículo de Douglas E. Lorduy Montañez, intitulado “*Aciertos y desaciertos del diseño del control disciplinario en la Constitución de 1991: análisis a partir de los recientes ajustes impuestos por la Corte IDH*”, publicado en la obra *Treinta Años de la Constitución Política de Colombia*, Ed. Tirant Lo Blanch, 2021, págs. 901 a 931.

⁴ Según lo aprobado en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria (Buenos Aires, 1967).

⁵ Luego de haberse tramitado en el Congreso de la República y sancionado por el Presidente la respectiva ley aprobatoria del tratado, que lo fue la Ley 16 de 1972.

⁶ Dispone el artículo 62-1 de la Convención que: “1. *Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención*”. Por su parte el artículo 67 ibidem establece que “[e]l fallo de la Corte será definitivo e inapelable”. Y el artículo 68 define que “[l]os Estados Parte en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”.

aquellos de elección popular. A su vez, la Ley 734 del 2002, antiguo Código Disciplinario Único, permitía a la Procuraduría General de la Nación destituir e inhabilitar a funcionarios, incluso aquellos que fueron elegidos por el pueblo.

Ahora bien, el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, tratado internacional suscrito y ratificado por Colombia, contempla que la restricción a los derechos políticos de servidores de elección popular la puede ejercer única y exclusivamente por *“condena, por juez competente, en proceso penal”*. Al respecto, y con ocasión de la destitución que efectuó el Procurador General de ese momento, Alejandro Ordóñez, sobre el entonces alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, la Corte IDH le ordenó al Estado colombiano en sentencia del 8 de julio del 2020, adecuar en un plazo razonable el ordenamiento jurídico en los términos del parágrafo 154 de la sentencia, que dispuso:

“112. En el presente caso, el Tribunal constata que el artículo 277.6 de la Constitución Política de Colombia faculta al Procurador para “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”. Por su parte, el artículo 278 del texto constitucional establece que el Procurador ejercerá directamente la función de “1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas [...]”. La Corte observa que el primer período del inciso 6º del artículo 277 y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución de Colombia admiten la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1º de la propia Constitución, ***a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador***. Conforme a la regla de que no debe declararse una norma violatoria de la Convención en tanto admita una interpretación compatible con ésta, la Corte encuentra que el inciso 6º del artículo 277, y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución Política de Colombia, no son incompatibles con el artículo 23 de la Convención Americana.

113. Por otro lado, el Código Disciplinario Único prevé en sus artículos 44 y 45 la facultad de la Procuraduría para destituir e inhabilitar funcionarios públicos, y define las implicaciones de dichas sanciones en los siguientes términos: “a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución, o c) La terminación del contrato de trabajo, y d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera”. La Corte ya concluyó anteriormente que una sanción de inhabilitación o

destitución **de un funcionario público democráticamente electo** por vía de autoridad administrativa y no por “condena, por juez competente, en proceso penal”, es contraria al artículo 23.2 de la Convención y al objeto y fin de la Convención (*supra* párr. 100). Por las mismas razones, la Corte concluye que el Estado incumplió con sus obligaciones previstas en el artículo 23 de la Convención, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, por la existencia y aplicación de las normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones **a funcionarios públicos democráticamente electos**, como fue el caso del señor Petro”.

De lo anterior, se evidencia que la Corte IDH considera que las competencias asignadas a la Procuraduría General de la Nación en los artículos 277 y 278 de la Constitución colombiana, y en general el marco normativo aplicable en materia disciplinaria⁷, no son necesariamente incompatibles con el artículo 23 de la Convención. A juicio de la Corte, esas normas del ordenamiento interno colombiano permiten una interpretación acorde con la Convención en el sentido de que, **tratándose de servidores públicos de elección popular, la competencia de la Procuraduría no puede ir más allá de la vigilancia** y, por tanto, la restricción de derechos políticos para esta clase de servidores sólo puede ocurrir “*por condena, impuesta por juez competente, en proceso penal*”. De esta forma, el fallo dejó intactas todas esas competencias de la Procuraduría General de la Nación, de estirpe claramente administrativa y de naturaleza sancionatoria, respecto de todos los demás servidores públicos, esto es, aquellos que no son democráticamente elegidos.

En resumen, la sentencia de la Corte IDH del caso Petro vs Colombia impuso al Estado colombiano la obligación de ajustar su ordenamiento jurídico al artículo 23 de la Convención, en el sentido de que no puede una entidad administrativa restringir derechos políticos a funcionarios de elección popular, pues, esto le compete únicamente a jueces penales por la comisión de delitos, en el marco de un proceso judicial penal.

A pesar de lo anterior, la Procuradora General de la Nación radicó ante el Congreso de la República el proyecto de ley que modificó el Código General Disciplinario, Ley

⁷ Marco normativo que la Corte IDH identifica con toda precisión en el párrafo 77 así: “77. En relación con el marco jurídico relevante para el presente caso, la Corte constata los siguientes hechos: a) que el artículo 277.6 de la Constitución Política de Colombia señala que el Procurador General tendrá el poder de “[e]jercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular”, y el artículo 278 señala que podrá ejercer “directamente las siguientes funciones: [...] [d]esvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones [...]”; b) que las facultades disciplinarias del Procurador General están reguladas en el Código Disciplinario Único, cuyo artículo 44 establece la destitución e inhabilidad como sanciones y cuyo artículo 45 dispone las implicaciones de dichas sanciones; c) que el artículo 38 del referido Código establece que “[h]aber sido declarado responsable fiscalmente” constituye una inhabilidad para ocupar cargos públicos; d) que el 24 de octubre de 2018 la Corte Constitucional emitió la sentencia C-101/18, mediante la cual se pronunció sobre el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías y sobre los alcances del artículo 23.2 de la Convención Americana; y e) que la Ley 1864 de 2017 modificó el Código Penal para incluir delitos relacionados con los mecanismos de participación”.

1952 de 2019, y que derivó en la expedición de la Ley 2094 de 2021. Mediante dicha Ley, la Procuraduría General de la Nación se abroga facultades jurisdiccionales que, supuestamente permiten suspender, destituir e inhabilitar a servidores de elección popular. Sin embargo, como se sustentará a continuación, dicha interpretación representa una clara contradicción con la Convención Americana de Derechos Humanos y con lo ordenado por la Corte IDH.

Como se mencionó en el acápite de hechos, la Corte IDH en Resolución del 25 de noviembre del 2021 consideró que la Ley 2094 de 2021 continúa vulnerando el artículo 23 de la Convención. Al respecto, consideró:

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

22. En ese sentido, la reforma legal planteada por el Estado continúa permitiendo que un órgano distinto a un juez en proceso penal imponga restricciones a derechos políticos de funcionarios democráticamente electos, de manera incompatible con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención Americana y con el objeto y fin de dicho instrumento.

(...)

(...)Sin embargo, esta Corte advierte que las reformas realizadas al procedimiento disciplinario colombiano en este sentido, no deben confundirse con mantener jurídicamente en su ordenamiento la posibilidad de que órganos distintos a un “juez en proceso penal” impongan sanciones de destitución o inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos”.

A pesar de dicho pronunciamiento, la Procuradora General de la Nación ha continuado aplicando la ley a sabiendas de que es inconveniente, hecho que se evidencia con la reciente decisión de la PGN de suspender provisionalmente a los alcaldes de Medellín e Ibagué por presunta participación en política. Lo anterior, ha sido sustentado con fundamentos como que, la interpretación de la Corte IDH conlleva a una grave impunidad en materia de corrupción. Dicho argumento, es totalmente contrario a la realidad. En primer lugar, porque como se explicó, la sentencia de la Corte IDH deja intactas las facultades disciplinarias de la PGN (incluidas las de dictar medidas de suspensión provisional en el cargo e imponer sanciones de suspensión y de destitución) en relación con todos los servidores públicos que no son de elección popular, que son el 99% de los servidores públicos. Y, en segundo lugar, el hecho de que la PGN no tenga hoy competencia para restringir derechos políticos a servidores públicos de elección popular, en forma

alguna impide que la PGN vigile la conducta de estos servidores y, cuando sea del caso y tenga fundamento probatorio, ponga el asunto en conocimiento de los jueces competentes, lo que es, además, un deber de ese órgano de control; y serán los jueces, exclusivamente, los que puedan tomar decisiones que impliquen la restricción de derechos políticos a funcionarios de elección popular.

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, en adelante 'CGD', "[c]onstituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses (...)"

Según el artículo 27 ibídem "[l]a falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones".

Por su parte, el artículo 30 CGD señala que "**[e]s autor quien realice la falta disciplinaria o determine a otro a realizarla**, aun cuando los efectos de la conducta se produzcan después de la dejación del cargo o función".

De los hechos descritos, se desprende con total claridad que la actuación de la Procuradora Margarita Cabello representa una flagrante vulneración a los Derechos Humanos, pues con su conducta ha omitido ejercer un adecuado control de convencionalidad, lo que ha conllevado a vulnerar los derechos políticos de funcionarios como el Alcalde de Medellín. La presentación misma del proyecto de ley de reforma al Código General Disciplinario, así como las constantes directrices encaminadas a permitir la restricción de estos derechos a servidores de elección popular, evidencian su actuar doloso en incumplir las órdenes de la Corte IDH y contravenir lo dispuesto por la Convención Americana.

Así las cosas, la Procuradora podría estar cometiendo la falta gravísima contemplada en el numeral 2° del artículo 52 de la Ley 1952 de 2019, que reprocha: "incurrir en graves infracciones a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario conforme los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Colombia". Lo anterior, en la medida en que su conducta ha vulnerado el artículo 23.2 de la Convención Americana, tratado internacional de Derechos Humanos firmado por Colombia.

Ahora bien, se debe considerar que la actuación de la Procuradora fue cometida a título de dolo. Según el artículo 28 del Código General Disciplinario, "la conducta es dolosa cuando el sujeto disciplinable conoce los hechos constitutivos de falta disciplinaria, su ilicitud y quiere su realización".

En consecuencia, teniendo en cuenta que la Procuradora General de la Nación impulsó el Proyecto de Ley para reformar el CGD, bajo una evidente y flagrante

contradicción de la Convención Americana e incluso, después del pronunciamiento de la Corte IDH en la que se consideró que la Ley 2094 de 2021 sigue vulnerando el artículo 23 del tratado, se debe entender que la conducta es manifiestamente dolosa. Lo anterior, en la medida en que la Procuradora conoce y sabe que la Procuraduría no puede restringir derechos políticos a funcionarios de elección popular y, aún así, ha actuado de forma contraria a la Convención, impartiendo directrices en total desacato de la Sentencia de la Corte IDH del 8 de julio del 2020. Ejemplo de ello es la reciente suspensión provisional al Alcalde de Medellín emitida por la PGN bajo el yugo de su dirección.

En conclusión, la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco, presuntamente ha incurrido en la falta gravísima del numeral 2 del artículo 52 del Código General Disciplinario, a título de dolo, al haber vulnerado el derecho humano a ser elegido, contemplado en el artículo 23 de la Convención Americana, por no abstenerse de usar procedimientos que separen de sus cargos a funcionarios públicos de elección popular, facultad que únicamente le compete a los jueces penales. La Procuradora dispuso, determinó y respaldó la decisión de suspender provisionalmente del cargo al Alcalde de Medellín y al de Ibagué, decisión que es contraria a derecho e implica el desacato de la sentencia del 8 de julio del 2020 de la Corte IDH. Asimismo, omitió el deber de ejercer el control de convencionalidad, todo lo cual la hace incurso en la falta gravísima descrita.

LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN NO ES COMPETENTE PARA SUSPENDER DE MANERA PROVISIONAL A FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR, AL CONSTITUIR UNA MANIFIESTA RESTRICCIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS PROHIBIDA POR LA CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

La decisión de la Procuraduría General de la Nación de suspender provisionalmente a un funcionario elegido popularmente contraviene directamente el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. A pesar de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sólo se ha pronunciado respecto de la falta de competencia de los órganos administrativos para destituir e inhabilitar servidores de elección popular, se debe entender incluida la suspensión provisional respecto de dicha prohibición.

El artículo 23 de la Convención establece que: “2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. Así, se puede entender que el artículo no está dirigido a evitar únicamente una destitución e inhabilitación de los funcionarios de elección popular, pues, su propósito recae en evitar CUALQUIER medida que restrinja derechos políticos por parte de algún operador distinto al judicial dentro de un proceso penal. Así mismo, se debe entender que los *derechos políticos* allí reconocidos no se limitan al derecho a elegir y ser elegido, sino que también lo son los derechos a participar en la dirección de los asuntos públicos y a tener acceso a las funciones públicas. Y está claro también

según esa misma literalidad que las restricciones que la Convención considera legítimas hacen referencia a todos los derechos políticos allí reconocidos.

Rodrigo Uprimny, doctrinante experto en asuntos de derecho constitucional, considera que es adecuado interpretar que la suspensión provisional, realizada por la Procuraduría en contra de Quintero, es violatoria del artículo 23 de la Convención y que la decisión del Caso Petro Vs Colombia es extensible a este caso. Al respecto, sostuvo:

“la esencia de esas sentencias es que no puede una autoridad administrativa, como la Procuraduría, limitar derechos políticos a través de un proceso disciplinario, ya que el artículo 23 de la Convención Americana atribuye esa facultad al “juez competente, en proceso penal”. La suspensión es una limitación de los derechos políticos del funcionario electo popularmente y de sus votantes, por lo cual es razonable concluir que le es aplicable esa jurisprudencia interamericana”⁸.

Aunado a lo anterior, a pesar de que la Corte IDH no se ha pronunciado sobre una suspensión provisional realizada por un operador disciplinario, en el Fallo de Petro vs Colombia se sostuvo:

“el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento **no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción** (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal.” (Negrillas fuera del texto)

De ello, se evidencia que la inhabilitación o destitución era un mero ejemplo de las formas como se pueden restringir derechos políticos, así como también lo pueden ser los casos de fallos con responsabilidad fiscal. Adicionalmente, el sustento de la norma del artículo 23.2 de la Convención es evitar la persecución política por parte de instituciones administrativas que, por ejemplo, en el caso de la actual Procuradora, han sido ternados por figuras altamente políticas como el Presidente de la República. Sobre este punto, la Corte IDH mencionó en el Caso Petro Vs. Colombia:

“Lo anterior busca que la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas.”

⁸ Consulta en: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/rodrigo-uprimny/la-procuradora-y-las-elecciones/> el 16 de mayo del 2022 a las 7:23 p.m.

En consecuencia, al ser la suspensión provisional una medida que restringe derechos políticos por remover temporalmente del cargo, se encuentra prohibida por la Convención Americana e implica la vulneración de los derechos humanos por parte de la Procuraduría. En este caso, si bien la decisión fue tomada por el Viceprocurador General de la Nación, se debe considerar que se trata de una directriz impartida por la Procuradora General, quien impulsó el proyecto de ley y ha sostenido dicha postura en diversos medios de comunicación.

LA PROCURADURA MARGARITA CABELLO BLANCO HA VIOLADO EL PRINCIPIO DE PACTA SUNT SERVANDA DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONVENCIÓN DE VIENA DE 1969 SOBRE DERECHO DE LOS TRATADOS, Y EL ARTÍCULO 2 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS AL EXCUSARSE EN DERECHO INTERNO PARA INCUMPLIR OBLIGACIONES INTERNACIONALES CON LA APLICACIÓN DE LA LEY 2094 DE 2021.

La aplicación de los tratados internacionales por parte de los operadores jurídicos internos ha sido motivo de amplio desarrollo normativo y jurisprudencial. Desde esta perspectiva, es evidente que la Procuradora debía abstenerse de apoyar la aplicación de la Ley 2094 de 2021 y de instar actuaciones administrativas que claramente vulneran los preceptos de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Desde la perspectiva internacional, es necesario observar la regulación general que hay al respecto de la prevalencia de tratados internacionales sobre normas internas. La Convención de Viena de 1969 Sobre el Derecho de los Tratados regula varios de los elementos procesales y de aplicación general de los tratados entre estados. Sus disposiciones fungen como un fundamento procesal para entender las relaciones entre estados y los criterios que deben aplicarse a la hora de aplicar los acuerdos concertados. Es relevante, entonces, entender sus disposiciones en cuanto a la Convención Americana y las obligaciones de los estados firmantes de esta. En su artículo 26 consagra el concepto de “Pacta sunt servanda” el cual establece que: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. El criterio general establecido por este implica que las disposiciones consagradas en la Convención deben ser respetadas por los estados miembros, de buena fe.

La figura referida ha sido desarrollada, a su vez, por la jurisprudencia colombiana, el Consejo de Estado hizo referencia explícita a esta figura al hablar de las obligaciones propias del estado con las disposiciones internacionales:

“Y como, en virtud del principio Pacta Sunt Servanda, las normas de derecho interno deben ser interpretadas de manera que armonicen con las obligaciones internacionales del Estado Colombiano (C.P., art. 9), tal y como esta Corte lo ha señalado”⁹

⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de noviembre de 2017, Rad. No. 201400360. C.P. César Palomino Cortés

Teniendo en cuenta la figura del “Pacta sunt servanda” debemos, entonces, determinar de qué manera consagra la Convención la interacción entre sus disposiciones y los criterios normativos internos. El artículo 2 del tratado dispone:

“Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

La sumisión del orden constitucional y legal interno a las disposiciones convencionales es evidente. En cumplimiento de la vinculatoriedad del tratado al actuar normativo del Estado colombiano, todas las estructuras jurídicas que inhabiliten la garantía de los derechos consagrados en la Convención Americana deben ser modificadas y adaptadas al articulado del tratado.

Tratando la figura de la Procuraduría, es importante resaltar que la Constitución de 1991 atribuyó, principalmente, a la Procuraduría General de la Nación el ejercicio del control disciplinario. Dicha función ha sido desarrollada principalmente por la ley y, dicho diseño institucional tiene errores estructurales que, a falta de medidas internas, han tenido que ser corregidos por vía de la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tal y como se ha referido en diferentes acápite del documento. La intervención de la Corte IDH tiene profundas implicaciones orgánicas y procesales.

El control de convencionalidad es en particular uno de los elementos principales de las implicaciones referidas, comprometiendo este a todas las autoridades de los Estados Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El caso Almonacid Arellano y otros Vs Chile nos permite entender el alcance de la figura y las ramificaciones dentro de un contexto nacional:

“La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe 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. En esta misma línea de ideas, esta Corte ha

establecido que “según el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno”¹⁵⁰. Esta regla ha sido codificada en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.”¹⁰

El control de convencionalidad mencionado en la jurisprudencia de la Corte IDH puede ser interpretado a su vez con la figura interna del control de constitucionalidad. La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre esta figura dentro de nuestro ordenamiento de la siguiente manera:

“(...) el artículo 4º de la Constitución, que establece que “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”. Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución.”¹¹

Al entender que todo el ordenamiento jurídico debe adecuarse a los preceptos establecidos por la convención y compaginando la figura del control de convencionalidad desarrollada por la jurisprudencia de la Corte IDH con la figura del control constitucional difuso, es claro que todas las autoridades colombianas están cobijadas por estas figuras. Es decir que no sólo tienen las autoridades la facultad de dejar de aplicar la ley o norma jurídica por ser contraria al bloque de constitucionalidad, sino que deben hacerlo en virtud del artículo 2 de la convención y la jurisprudencia que se ha desarrollado de ella misma.

Este concepto es desarrollado en el contexto de Colombia por la Corte IDH en el caso *Petro Vs Colombia*, según esta, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 29-a de la Convención, los derechos consagrados en la misma son unos mínimos esenciales que los Estados se comprometen a respetar y a garantizar, y que no pueden ser interpretados para suprimirlos y tampoco para limitarlos en mayor medida que la prevista en ella.

Hacer el control de convencionalidad es un deber que incumbe, no a los Estados Parte en abstracto, sino a todas las autoridades de esos Estados en concreto. En diferentes apartes de la sentencia la Corte IDH recordó ese deber en estos claros términos (Negrillas fuera de los textos):

10 Cfr. Caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 154.

11 Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-122 de 1 de marzo de 2011, Exp. D- 8207, M.P. Juan Carlos Henao Pérez

“103. El referido carácter complementario de la jurisdicción internacional significa que el sistema de protección instaurado por la Convención Americana no sustituye a las jurisdicciones nacionales, sino que las complementa. De tal manera, el Estado es el principal garante de los derechos humanos de las personas, por lo que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es él quien debe de resolver el asunto a nivel interno y, de ser el caso, reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales. En este sentido, la jurisprudencia reciente ha reconocido que **todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención, tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad, de forma tal que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos**”.

[...]

“107. En relación con lo anterior, la Corte recuerda que el control de convencionalidad ha sido concebido como una institución que se utiliza para aplicar el Derecho Internacional, en este caso el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y específicamente la Convención Americana y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de este Tribunal. **El control de convencionalidad es una obligación propia de todo poder, órgano o autoridad del Estado Parte en la Convención, los cuales deben, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, controlar que los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción sean respetados y garantizados.** Los jueces y órganos judiciales deben prevenir potenciales violaciones a derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, o bien solucionarlas a nivel interno cuando ya hayan ocurrido, teniendo en cuenta las interpretaciones de la Corte Interamericana. Solo en caso contrario pueden ser considerados por ésta, en cuyo supuesto ejercerá un control complementario de convencionalidad. En ese sentido, un adecuado control de convencionalidad a nivel interno fortalece la complementariedad del Sistema Interamericano y la eficacia de la Convención Americana al garantizar que las autoridades nacionales actúen como garantes de los derechos humanos de fuente internacional”.

[...]

“111. La Corte recuerda que el artículo 2 de la Convención contempla el deber general de los Estados Partes de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. En relación con los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Convención, **el deber de adecuar el derecho interno implica que**

las normas que prevén restricciones a los derechos políticos –o que facultan autoridades para su imposición- deben ajustarse a lo previsto en el artículo 23.2 del mismo instrumento (supra párr. 90 al 98). Asimismo, respecto a la adopción de dichas prácticas, esta Corte ha reconocido que todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad”.

En armonía con lo anterior, el Consejo de Estado colombiano (el juez de legalidad de todos los actos administrativos sancionatorios, como lo son los fallos disciplinarios), ha sentado jurisprudencia que se resume bien en el siguiente párrafo¹²:

“Al ser la Corte IDH un medio de protección y el intérprete autorizado de las normas convenidas en la CADH, **sus decisiones tienen efectos vinculantes y de obligatoria observancia para los Estados Partes**, de tal manera que ellos están sometidos a verificar que las normas de su ordenamiento jurídico interno sean compatibles con las normas convenidas multilateralmente y que, en caso de que ello no lo sea, se adopten las medidas necesarias para su cumplimiento. Esto es lo que la jurisprudencia interamericana ha denominado como control de convencionalidad”.

Todos los operadores disciplinarios, entre ellos quienes ejercen la potestad disciplinaria como servidores de la PGN, tienen la calidad de autoridades y, por lo tanto, están comprometidos con el deber de ejercer el control de convencionalidad en los términos de la jurisprudencia de la Corte IDH que, como lo señala la misma Corte y lo corrobora el Consejo de Estado, tiene carácter vinculante.

Al impulsar la promulgación y aplicación de la Ley 2094 de 2021 la Procuradora permitió la suspensión de los alcaldes de Medellín e Ibagué en el marco de las actuales elecciones presidenciales. Al hacerlo omitió en su totalidad el control de convencionalidad estipulado tanto en las disposiciones internacionales como en la jurisprudencia de la Corte IDH. Al omitir su deber como autoridad del Estado colombiano, llevó a la vulneración del artículo 23 de la referida Convención, lo cual implica una ruptura del “Pacta sunt servanda” y de todas las obligaciones que se desprenden del Convenio. En consecuencia de lo anterior, se entiende que las actuaciones de la Procuradora, como autoridad colombiana han permitido la vulneración de los derechos políticos de los alcaldes suspendidos, no sólo por la decisión misma sino por permitir e impulsar la expedición y aplicación de normativas directamente vulneratorias del derecho internacional y de los derechos humanos.

Las actuaciones de la señora Cabello son particularmente relevantes sobre el ordenamiento interno y sobre las actuaciones del órgano que preside debido a la naturaleza y desarrollo histórico que este ha tenido en el país. Se ha dicho que uno de los grandes aciertos de la Constitución de 1991, en contraste con la situación

¹² **Cfr.** Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 15 de noviembre de 2017. Rad. 2014-00360-00.

anterior a su entrada en vigor, fue el de haberle dado a la Procuraduría General de la Nación el carácter de órgano autónomo¹³, como forma de separarlo de intereses coyunturales del gobierno y, en general, de intereses político-electorales, y así garantizar un control eficaz y permanente en defensa del interés general en representación de la sociedad.

La experiencia de los 30 años que han pasado desde entonces deja, sin embargo, un sabor más agrio que dulce. Lo anterior, porque lo que se ha conocido es que la Procuraduría es hoy un órgano de diseño institucional jerarquizado¹⁴ cuyo funcionamiento, bueno o malo, depende sustancialmente de la persona misma del Procurador General. Así, hemos tenido buenas, malas y muy malas experiencias que demuestran una falla estructural en ese diseño y, sobre todo, en la forma anómala en la que viene funcionando el sistema de elección del Procurador General que ha permitido que gobiernos (cuyos funcionarios están llamados a ser sujetos del control disciplinario) hayan cooptado la cabeza del organismo¹⁵.

Si bien es cierto que por cuenta de algunas decisiones de la Corte Constitucional¹⁶, hay en funcionamiento un sistema especial de carrera dentro de la PGN por virtud del cual se ha alcanzado un grado de profesionalización significativo respecto de las diferentes funciones (de intervención y disciplinarias), la impronta de cada persona que ocupa el cargo de Procurador General resulta en cada período muy notoria en cuanto a la forma y la sustancia del ejercicio de las funciones disciplinarias. Esta volatilidad revela la falta estructural de independencia de los funcionarios llamados a cumplir esas funciones y la consecuente imposibilidad de que la entidad pueda ofrecer garantías efectivas mínimas de imparcialidad.

El hecho mismo de que la Procuradora Cabello haya dispuesto, determinado y respaldado la decisión firmada por su subalterno el Viceprocurador, que sea él quien firma pero que haya sido la Procuradora Cabello la anunciante y defensora de la medida, corrobora de manera incontrovertible el carácter jerarquizado de esa institución, la escasa o nula independencia de quienes dentro de la PGN ejercen funciones disciplinarias, su subordinación a evidentes intereses afectos a la Procuradora Cabello y, por ende, su imposibilidad estructural de ofrecer las mínimas garantías del debido proceso en los términos del artículo 29 Constitucional y de los artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La responsable de omitir el control de convencionalidad y vulnerar la Convención Americana misma con la expedición de los actos de suspensión provisional es, entonces, la señora Cabello, lo mismo ocurre con la Ley producto de su impulso en el congreso y las políticas actuales del órgano disciplinario que preside.

Esta situación ha tenido implicaciones muy evidentes en la vida nacional, lo que ha puesto bajo sospecha particularmente la importantísima función disciplinaria de la

¹³ **Cfr.** Corte Constitucional, sentencia C-743 de 1998 y Consejo de Estado, Sección Segunda, auto del 31 de octubre de 2018, Rad. 11001-03-25-000-2016-00718-00 (3218-16), C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹⁴ Art. 275 Constitucional y Decreto 262 de 2000 (estructura orgánica de la PGN).

¹⁵ <https://www.dejusticia.org/column/un-duque-que-quiere-reinar/>.

¹⁶ **Cfr.** Corte Constitucional, sentencias C-101 de 2013, T-147 de 2013, T-716 de 2013.

PGN¹⁷, pues casos como el del ex alcalde de Bogotá Gustavo Petro Urrego han prendido las alarmas sobre la utilización de la potestad disciplinaria con propósitos de política electoral. En algunos casos, esta potestad se ha utilizado para proteger a servidores públicos implicados en graves hechos de corrupción. En otros, para perseguir a opositores políticos¹⁸. Este ejercicio de la potestad disciplinaria como una herramienta política ha puesto a la PGN dentro del ámbito de la refriega política electoral donde, lamentablemente, resultan sacrificadas por completo sus funciones esenciales de protección del interés público.

De esta forma, la buena intención del constituyente de 1991 termina siendo desvirtuada por cuenta de criterios de política electoral aplicados a las funciones nominadoras (en cabeza del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado) y de elección (en cabeza del Senado de la República) que, con contadas excepciones, han determinado que lleguen a ocupar el cargo de Procurador General personas sin un compromiso serio, profesional e independiente con los fines institucionales que la sociedad le ha asignado a ese órgano de control.

En este contexto, la alusión al caso al ‘*caso Petro Urrego*’ no es casual, pues este asunto, que fue puesto a consideración de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha significado el inicio de un proceso forzado de ajuste institucional que atañe especialmente a la PGN.

La necesidad de este ajuste institucional no es nueva. Por un lado, el Estado colombiano fue incapaz de hacer *motu proprio* esos ajustes, pese a múltiples advertencias y llamados de atención¹⁹. Por otro lado, el Congreso de la República no quiso desmejorar su posición política como elector del Procurador. Además, la Corte Constitucional prefirió emprender una defensa del diseño institucional antes descrito sin atender a lo dispuesto en los artículos 2 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, (en adelante “la Convención”) revelando una preferencia por criterios políticos o de conveniencia en desmedro de criterios jurídicos de defensa del orden constitucional²⁰. Por lo tanto, según parece, el reajuste requerido sólo se llevará a cabo debido a la intervención de órganos externos.

Finalmente, en relación con los ajustes que se derivan directamente de la sentencia de la Corte IDH que se han expuesto en este documento, hay que tener en cuenta que la Corte Constitucional colombiana, en sentencia de unificación, cuando

¹⁷ Véanse, por ejemplo:

<https://razonpublica.com/como-sera-la-procuraduria-de-margarita-cabello/>, y

<https://www.semana.com/nacion/articulo/destitucion-del-procurador-petro/368202-3/>

¹⁸ <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/13746/BecerraLuna-LauraNatalia-2017.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

¹⁹ D. LORDUY MONTAÑEZ, artículo titulado *La potestad disciplinaria en la Constitución de 1991, herramienta inviable para restringir derechos políticos*, en el libro *La Constitución de 1991 entre avances y retrocesos*. Editado por la Universidad del Sinú. 2016.

²⁰ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-225 de 1995, C-310 de 1997, C-124 de 2003, C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-500 de 2014, C-111 de 2019.

concedió la tutela al señor Andrés Felipe Arias²¹, para reconocer que tenía derecho a la garantía de doble conformidad en el proceso penal que siguió en su contra en única instancia la Corte Suprema de Justicia, sustentó que esa protección era procedente en ese caso porque la sentencia condenatoria en contra de Arias había sido dictada con posterioridad a la sentencia de la Corte IDH²² que había establecido el precedente en torno a la doble conformidad como garantía judicial mínima con fundamento en el mismo artículo 8 de la Convención.

Lo anterior, para significar que **una vez fijado el precedente de la Corte IDH, comienza a ser exigible a todas las autoridades del Estado Parte la interpretación de las normas de la Convención que por vía de autoridad fija esa Corte IDH en la sentencia**, y, por lo tanto, a partir de allí se definen las diversas consecuencias jurídicas que se han de derivar del cumplimiento o incumplimiento de la sentencia y del deber de ejercer el control de convencionalidad.

En consecuencia, se debe entender la Procuraduría General de la Nación, en cabeza de Margarita Cabello, ha vulnerado la Convención Americana de Derechos Humanos, posiblemente derivando en responsabilidad por hecho ilícito internacional al Estado de Colombia, ante las directrices que derivaron en la restricción de derechos políticos de servidores de elección popular sin la competencia para hacerlo, pues, en virtud del artículo 23 de la Convención, dicha facultad es exclusiva de un juez penal.

4. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El artículo 100 del Código General Disciplinario, dispone que “El proceso disciplinario que se surta contra el Procurador General de la Nación se tramitará mediante el procedimiento previsto en este código”. En consecuencia, se entiende que la solicitud de suspensión provisional en la presente queja se debe regir bajo los presupuestos ordinarios del CGD. Dicho estatuto, consagra la figura de la suspensión provisional en su articulado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 217. SUSPENSIÓN PROVISIONAL. Durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento por faltas calificadas como gravísimas o graves, el funcionario que la esté adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, sin derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere”.

²¹ **Cfr.** Corte Constitucional, sentencia SU-146 del 21 de mayo de 2020.

²² **Cfr.** Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 30 de enero de 2014. **Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname.**

Es decir, en cualquier momento de la investigación o el juzgamiento la Procuraduría puede tomar la decisión de aplicar estas medidas. Entendiendo lo anterior, resultan aplicables los criterios establecidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional en cuanto a los requisitos necesarios para que se profiera una medida de suspensión provisional.

La sentencia C-450 de 2003 delimita los fines de la suspensión provisional a partir de sus causales:

“En cuánto a las tres causales de suspensión provisional de un servidor dentro de un proceso disciplinario, es posible deducir que el fin que persigue el legislador con la causal primera, es asegurarse que el proceso se adelante en correcta forma evitando que quien es investigado o juzgado pueda llegar a interferir en él valiéndose de su cargo, función o servicio, entorpeciendo así el proceso disciplinario. Las causales segunda y tercera, por su parte, están referidas, ambas, a la preocupación de que continúe o se repita la falta que originó el proceso. Estas causales salvaguardan aquellos bienes jurídicamente tutelados que hubieren sido posiblemente lesionados en forma gravísima o grave, mediante la eliminación de la posibilidad de que sigan siendo o vuelvan a ser afectados por la conducta del servidor investigado o juzgado.”²³

A su vez, la sentencia T-433 de 2019 nos muestra con claridad los criterios que deben cumplirse para aplicar la medida:

“La decisión debe ser motivada y, en desarrollo de ese ejercicio argumentativo, se debe evidenciar el cumplimiento de las siguientes condiciones:

(a) Cualificación especial del sujeto disciplinable. La medida implica que el presunto responsable de la falta disciplinaria se encuentre en ejercicio de un cargo, función o un servicio público.

(b) Oportunidad. La suspensión se puede ordenar “durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento”. La investigación disciplinaria inicia cuando “con fundamento en la queja, en la información recibida o en la indagación preliminar, se identifique al posible autor o autores de la falta disciplinaria”. Por consiguiente, una vez se identifica al presunto responsable y se decide abrir investigación, el funcionario que la esté adelantando podrá ordenar la suspensión provisional del servidor. En concordancia, esta Corporación ha señalado que “según el artículo 157 de la Ley 734 de 2002, la suspensión provisional procede durante la investigación y el juzgamiento. Luego, si ello es así, nada se opone que tal medida cautelar se adopte en el auto de apertura de investigación disciplinaria”.

²³ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-450 de 3 de junio de 2003, Exp. D-4234 y D-4238 acumulados, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

(c) Calificación de las faltas. La medida se puede asumir ante faltas “gravísimas o graves”, las primeras se encuentran taxativamente reguladas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Las segundas son definidas según los criterios dispuestos en los artículos 43 y 50 de la mencionada Ley. Sin embargo, es importante resaltar que en esta etapa procesal, no se “hace ninguna valoración sobre la culpabilidad del servidor”, debido a que se trata de una medida provisional y no sancionatoria, en la cual no se determina la responsabilidad del procesado.

(d) Serios elementos de juicio sobre riesgos objetivos. La suspensión sólo se puede ordenar cuando se evidencien “serios elementos de juicio” que permitan inferir que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la consumación de los siguientes riesgos: (i) la interferencia por parte del procesado en la investigación; (ii) la continuación de la comisión de la falta; o (iii) la reiteración de la misma. Particularmente, en relación con estas dos últimas premisas, la Corte Constitucional ha señalado que permiten salvaguardar los bienes jurídicamente tutelados “mediante la eliminación de la posibilidad de que sigan siendo o vuelvan a ser afectados por la conducta del servidor investigado o juzgado”.²⁴

A su vez, la misma jurisprudencia se ha referido a las garantías constitucionales que debe cumplir quien imponga la medida:

“(…) al estar comprometidas garantías superiores como los derechos políticos y, a la vez, el interés general, puede resultar procedente acudir a el test de razonabilidad y el juicio de proporcionalidad, que son herramientas jurídicas utilizadas para evidenciar si una medida resulta constitucional en consideración al fin perseguido. Particularmente, el principio de razonabilidad constituye un “instrumento de control sobre las actuaciones de las autoridades estatales, pues en un Estado Social y Constitucional de Derecho, estas deben orientarse al cumplimiento de fines constitucionalmente legítimos. Si esas medidas tocan derechos fundamentales, no sólo deben ser razonables sino que, además, deben resultar proporcionados”.

La proporcionalidad constituye una prohibición de exceso. Desde esta perspectiva “la proporcionalidad de la medida provisional depende de que ésta propenda por los fines que la justifican”. En términos generales el juicio de proporcionalidad exige estudiar si el impacto sobre los derechos fundamentales cumple con los siguientes tres criterios: (i) idoneidad: exige verificar la adecuación de la medida para alcanzar un fin constitucionalmente legítimo; (ii) necesidad: implica analizar si existen medidas alternas con mayor o igual eficacia para lograr el fin propuesto, las cuales afectan en menor grado las garantías comprometidas; y (iii) proporcionalidad en sentido

²⁴ Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, Sentencia T-433 de 24 de septiembre de 2019, Exp. T-7.431.119, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

estricto: busca estudiar la proporcionalidad entre medios y fines “es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes”

De esta manera, se analizará el cumplimiento de los siguientes requisitos en cuanto a los actos realizados por la Señora Procuradora Margarita Cabello y la necesidad de imponer la medida de suspensión provisional. De las sentencias referidas, se observa que los puntos a cumplir en cuanto a los elementos fácticos del caso son los siguientes:

1. Que el funcionario se encuentre en ejercicio de un cargo, función o servicio público.
2. Que los hechos objeto de la investigación o proceso disciplinario puedan constituir una falta grave o gravísima.
3. Que se evidencien “serios elementos de juicio” que permitan inferir que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la consumación de los riesgos descritos en la ley.
4. Que la medida cumpla con las garantías de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos del caso en concreto se puede observar que:

1. Actualmente la señora Margarita Cabello Blanco se encuentra en ejercicio de su cargo como Procuradora General de la Nación.
2. Como fue explicado con anterioridad, la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco, presuntamente ha incurrido en la falta gravísima del numeral 2 del artículo 52 del Código General Disciplinario, a título de dolo, al haber vulnerado el derecho humano a ser elegido, contemplado en el artículo 23 de la Convención Americana, por no abstenerse de usar procedimientos que separen de sus cargos a funcionarios públicos de elección popular, facultad que únicamente le compete a los jueces penales.
3. El mismo día en el cual la Procuraduría suspendió provisionalmente al Alcalde de Medellín, Daniel Quintero Calle, también suspendió provisionalmente al Alcalde de Ibagué, Andrés Fabián Hurtado Barrera, por los mismos motivos. En reiteradas ocasiones la Procuradora se ha referido a la capacidad que tiene el órgano de control de remover de su cargo a funcionarios de elección popular. Recientemente en una columna publicada por el periódico El Tiempo²⁵, la Procuradora se expresó al respecto de la siguiente manera:

²⁵ “Democracia y defensa de las instituciones” En, El Tiempo. 14 de mayo de 2022. Autora: Margarita Cabello. Enlace: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/margarita-cabello-blanco/columna-de-margarita-cabello-democracia-y-defensa-de-las-instituciones-672399>

“Se discute hoy la competencia de este órgano de control a partir de la sentencia de 8 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, en un caso concreto, fijó una interpretación estricta del tenor literal del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos conforme a la cual la única restricción admisible a los derechos políticos de los servidores de elección popular es la que provenga de una condena proferida por un juez penal en el marco de un proceso de esa naturaleza.

Una interpretación rígida sobre el alcance de esa decisión conduciría a concluir que en Colombia desaparecería el estatuto disciplinario para los servidores de elección popular y que ninguna autoridad, aun aquellas de carácter judicial que no hacen parte de la justicia penal, podría imponer sanciones que impliquen la restricción del derecho a ser elegido.

(...)

En ese marco, y con el propósito de armonizar los mandatos que surgen de la Convención Americana, tal como ha sido interpretada por la Corte IDH, con las previsiones imperativas de nuestra Constitución sobre el control de la función pública, la Ley 2094 de 2021 le otorgó facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para, manteniendo la institucionalidad prevista en la Constitución y en un marco de mayores garantías, conservar el sistema de controles frente a los detentadores del poder, con el fin de 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. Esa garantía del correcto ejercicio de la función pública debe ser preservada para evitar escenarios de irresponsabilidad de quienes han recibido un mandato popular que implica obligaciones.”

De las tres causales determinadas para el cumplimiento de este requisito, se observa que, la conducta de la señora Cabello se adecuaba en la tercera, es decir “la reiteración de la misma”. Es evidente que a los ojos de la Procuradora es perfectamente legítimo suspender a funcionarios en cargos de elección popular, pues ha justificado su sustento legal según sus criterios y es lógico entender que, repetirá la falta y vulnerará aún más los derechos políticos de los funcionarios de elección popular.

4. En cuanto al cumplimiento de las garantías constitucionales, se observa que una medida de suspensión provisional, en el caso en concreto, cumple con los tres preceptos jurisprudenciales. En primer lugar, se observa que la medida de suspensión provisional busca, según lo referido en la sentencia C-450 de 2003, la protección de aquellos bienes jurídicamente tutelados que hubieren sido posiblemente lesionados en forma gravísima o grave. En el

caso en concreto, es evidente que se cumple con el criterio de idoneidad puesto que se busca un fin constitucionalmente legítimo, la misma Corte Constitucional ha expresado en sentencia C-1076 de 2002 habla de la medida y su relación con el interés general:

“En el mismo orden de ideas la Corte ha sostenido que la figura de la suspensión provisional, en materia disciplinaria, es una medida conforme con la Carta Política por cuanto su finalidad es la evitar interferencias nocivas del presunto autor de una falta grave o gravísima en el curso de una investigación que se está adelantando en su contra o impedir que la continúe cometido, y en consecuencia, la institución procesal se incardina en la salvaguarda del interés general.”²⁶

Como se ha observado en el escrito presentado, es evidente que de no decretarse la suspensión provisional la Procuradora continuaría afectando el interés general al violar las disposiciones consagradas en tratados internacionales vinculantes para el país, induciendo la responsabilidad internacional del Estado colombiano y vulnerando los derechos políticos de los ciudadanos que eligieron a los funcionarios públicos objeto de sus decisiones.

En cuanto criterio de necesidad, este se cumple puesto que la única medida legalmente adoptada para controlar las actuaciones de la Procuradora General de la Nación es la referida. Las disposiciones legales en torno al control mismo de la oficina de la Procuraduría hacen de la Corte Suprema de Justicia y de la medida de suspensión provisional los únicos preceptos normativos válidos para impedir la repetición de actos contrarios a los derechos fundamentales y a tratados internacionales vinculantes. La flagrante manera en la cual la señora Cabello se ha referido a la posibilidad de suspender, destituir e inhabilitar funcionarios electos popularmente muestran que, de no ser suspendida, continuará con su actuar.

Finalmente, es proporcional la aplicación de la medida puesto que las actuaciones de la Procuradora vulneran los derechos políticos de la ciudadanía y de los funcionarios electos popularmente. Al tratarse de derechos fundamentales de principal importancia para el desarrollo de una democracia y de un Estado Social de Derecho, los posibles perjuicios que puedan causarse sobre la implicada no son, bajo ninguna circunstancia, más gravosos que los perjuicios que esta ha traído al país con sus decisiones como procuradora, teniendo en cuenta que incumplir la Convención Americana conlleva a responsabilidad por un hecho ilícito internacional por el incumplimiento de una obligación atribuible al Estado colombiano.

²⁶ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1076 de 5 de diciembre de 2002, Exp. D-3954 y D-3955 (acumulados), M.P. Clara Inés Vargas Hernández

Lo anterior se vuelve aún más evidente si tenemos en cuenta que la decisión se trataría de una medida cautelar que, como lo ha expresado la jurisprudencia constitucional en sentencia T-433 de 2019:

“La suspensión provisional busca garantizar la eficacia del proceso disciplinario, en beneficio del interés general y el correcto desarrollo de la función pública. Se trata de un mecanismo temporal, no sancionatorio y, por ende, no implica una decisión sobre la responsabilidad del procesado, ni la valoración sobre la culpabilidad. En consecuencia, su imposición no desconoce la buena fe del implicado ni la presunción de inocencia y, por ende, no genera consecuencias definitivas, de ahí que, por ejemplo “no es anotada en la hoja de vida - como ocurre por ejemplo con la sanción de amonestación- ni se registra como antecedente disciplinario, a lo que sí habría lugar en caso de un fallo con orden de suspensión.”²⁷

El carácter cautelar de la medida y la falta de carácter sancionatorio de la misma hace que la actuación no sacrifique preceptos constitucionales más relevantes de ninguna manera, se trata simplemente de un mecanismo que permite garantizar el cumplimiento de una decisión final y que evita la continuación de una actuación perjudicial para el interés general.

5. COMPETENCIA

La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de esta queja disciplinaria que se formula contra la Procuradora General de la Nación Margarita Cabello Blanco, de acuerdo con lo expresamente establecido en el artículo 100 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario, que replicó, en lo pertinente, lo que preveía el artículo 83 de la Ley 734 de 2002 -CDU), teniendo en cuenta que la Procuradora Cabello fue postulada para dicho cargo por el Presidente de la República.

6. PRUEBAS

7. NOTIFICACIONES

Douglas E. Lorduy Montañez recibirá comunicaciones y notificaciones a través del correo electrónico douglaslorduy@hotmail.com

Camilo Alberto Enciso Vanegas recibirá comunicaciones y notificaciones a través del correo electrónico contacto@instanticorrupt.org y en la dirección: Calle 72 # 9 – 55 Oficina 703.

²⁷ Op. cit.

Nicolás Díaz Cruz recibirá comunicaciones y notificaciones a través del correo electrónico info.extituto@gmail.com y en la dirección: Carrera 9ª #60-09 piso 3

León Valencia Agudelo recibirá comunicaciones y notificaciones a través del correo electrónico comunicaciones@pares.com.co y en la dirección: Calle 26b #4a-45

Cordialmente,



Camilo Alberto Enciso Vanegas
c.c. No. 80.086.658
Director
Instituto Anticorrupción



Douglas E. Lorduy Montañez
c.c. No. 79.531.894

León Valencia Agudelo
c.c. No. 71.589.999
Representante Legal
Fundación Paz y Reconciliación



Nicolás Díaz Cruz
c.c. No. 80.852.101
Representante Legal
Extituto de Política Abierta