

# EL DERECHO DISCIPLINARIO Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN:

**DOS ACTIVOS DE ALTÍSIMO  
VALOR PARA LA SOCIEDAD  
COLOMBIANA**

MARGARITA CABELLO BLANCO



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACIÓN

Copia privada para el Ejército Nacional

**La Procuraduría General de la Nación  
y el Derecho Disciplinario: dos activos de altísimo  
valor para la sociedad colombiana**

© Instituto de Estudios del Ministerio Público – IEMP,  
2023

Carrera 5 No. 15-80, piso 16, Bogotá, D. C., Colombia.

Pbx: (1) 587 8750 - Ext. 11621

Tel: 283 27 21 - Ext. 115

<http://iemp.procuraduria.gov.co>

Versión impresa:

ISBN 978-958-734-328-1

Versión digital:

ISBN 978-958-734-329-8

**Margarita Cabello Blanco**

Procuradora General de la Nación

**Equipo editorial**

Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público  
Carlos José González Hernández

Coordinador editorial  
Luis Felipe Núñez Mestre

Diseño y diagramación  
José Fernando Bedoya García

Impresión  
Imprenta Nacional de Colombia



Copia privada para el Ejército Nacional

**EL DERECHO  
DISCIPLINARIO  
Y LA PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN:**

**DOS ACTIVOS DE ALTÍSIMO  
VALOR PARA LA SOCIEDAD  
COLOMBIANA**

**MARGARITA CABELLO BLANCO**

Esta publicación es un compendio de las conferencias de la Procuradora General de la Nación en los seminarios regionales de derecho disciplinario realizados por la entidad entre 2021 y 2023.

Copia privada para el Ejército Nacional

# Índice.

- 7** Prólogo  
por Ignacio Berdugo Gómez de la Torre.
- 13** Presentación.
- 19** Introducción.
- 21** I. Importancia del derecho disciplinario para la sociedad colombiana.
- 21** 1. El derecho disciplinario y la Procuraduría General de la Nación en Colombia antes de la Constitución Política de 1991.
- 30** 2. El valor de la disciplina dentro de la sociedad y su reafirmación en la Constitución Política de 1991.
- 32** 3. El derecho disciplinario como instrumento idóneo para procurar y mantener el valor de la disciplina de los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas.
- 34** 4. El derecho disciplinario está concebido para todos los servidores públicos, sin ningún tipo de excepción.
- 35** 5. La distinción entre el derecho penal y el derecho disciplinario para entender la vigencia, importancia y aplicación para todos los servidores públicos de esta expresión del derecho sancionador.



- 37** 6. Desarrollo y evolución del derecho disciplinario, con su impronta de autonomía e independencia frente a las otras áreas del derecho.
- 39** 7. El derecho disciplinario, su relación con la corrupción y posición asumida por la Corte Constitucional Colombiana frente a los servidores públicos de elección popular.
- 41** 8. La Constitución Política de Colombia no está en contravía de lo señalado por la Convención Americana de Derechos Humanos. Necesidad de compatibilizar los dos regímenes.
- 45** **II. Importancia de la Procuraduría General de la Nación para la sociedad colombiana.**
- 45** 1. La importancia de la Procuraduría General de la Nación y de sus misionalidades.
- 46** 1.1 Misionalidad preventiva.
- 58** 1.2 Misionalidad de intervención.
- 58** 1.2.1 Intervención en las diferentes áreas.
- 60** 1.2.2 Conciliación administrativa e intervención en materia contencioso administrativa.
- 62** 1.2.3 Conciliación civil.
- 64** 1.3 Misionalidad disciplinaria.
- 67** 2. ¿Un derecho disciplinario sin la Procuraduría General de la Nación?

- 69** 3. Hacia un derecho disciplinario todavía más garantista, pero efectivo en la lucha contra la corrupción y la ineficiencia administrativa.
- 71** 4. El grave e innecesario riesgo al que estuvo sometida la misionalidad disciplinaria a cargo de la Procuraduría General de la Nación.
- 73** 5. El derecho disciplinario como forma adecuada de activar el sistema de frenos y contrapesos en el marco del Estado Social de Derecho.
- 74** 6. La democracia y el derecho disciplinario como medio eficaz para garantizarla.
- 77** **III. Epílogo.**
- 89** **Anexos.**
- 90** Anexo 1. Cuadro de vigilancias conforme a la misionalidad preventiva.
- 92** Anexo 2. Guía de acercamiento para comprender las instituciones jurídicas disciplinarias en el derecho colombiano.
- 105** Anexo 3. Ubicación y contexto de la Procuraduría General de la Nación en la estructura del Estado colombiano.

# Prólogo.

Una universidad como la de Salamanca, con ya más de ochocientos años de historia, acuña frases que pasan de generación en generación y que recogen verdades que no siempre son aceptadas, una de ellas es «quod natura non dat, Salmantica non praestat», esto es, «lo que la naturaleza no da, Salamanca no lo presta». Más allá del significado gramatical de dicha expresión, conlleva un mensaje implícito para todo aquel que decide emprender una carrera profesional, muy pertinente, además, para quien escoge el camino de llegar a ser jurista. Así, pues, el aspirante a semejante responsabilidad debe tener, entre otras muchas cualidades como la inteligencia, el rigor, la capacidad de trabajo y el compromiso con una ideología que tome como referencia el hombre y sus derechos.

Margarita Cabello Blanco, procuradora general de la Nación, tiene todas estas cualidades, hubiera sido una espléndida alumna salmantina.

Su inteligencia no solo queda en evidencia cada vez que interviene como jefe máxima del Ministerio Público, también queda exteriorizada en su capacidad para poder transmitir en las páginas de esta monografía tantas ideas fundamentales y muy necesarias para una sociedad como la colombiana.

Por otro lado, ella ha sido la primera mujer en ocupar el cargo de procuradora general de la Nación y lo ha realizado siempre con objetividad, acompañada de contundencia; pero con un tono conciliador y siempre con firmeza a la hora de adoptar decisiones; con amabilidad y siempre trasladando mensajes inequívocos de luchar de forma certera contra la corrupción e ineficiencia administrativa. Todas estas cualidades de formación, de compromiso y de actitud han sido claves para afrontar, pese a su dificultad, los problemas que afectan a la sociedad colombiana y para consolidar el propio futuro de la Procuraduría. En este sentido es clave la sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional colombiana.

La lectura de las páginas que tengo el honor de prologar no solo ratifica las cualidades de la autora que acabo de exponer, sino que también me han posibilitado conocer mejor la importancia, necesidad y utilidad de que los colombianos cuenten con una entidad como la Procuraduría General de la Nación y al mismo tiempo con tres contenidos diferentes, entre ellos la potestad de ejercer el derecho disciplinario sobre la actuación de los servidores públicos.



Pese a que los problemas y realidades de España y Colombia son algo distintas, no cabe duda de que las tres funciones que tiene a su cargo este organismo de control resultan consustanciales al anhelado cumplimiento de los derechos y demás garantías de todos los asociados. No se pueden cumplir los fines del Estado, en especial del Estado social de derecho, o, de forma más concreta, la tan anhelada «paz estable y duradera», si no se cuenta con una institución caracterizada por su neutralidad, pero muy especialmente por su autonomía e independencia.

Al ver los resultados de los informes en la función preventiva, por ejemplo, es muy relevante comprender lo que pasaría si no existiera una entidad que, de manera separada al Gobierno, hace constantes advertencias, anuncios y diferentes intervenciones para lograr ahorrar los escasos recursos públicos. La cifra de lo revisado por la Procuraduría en el ámbito de la contratación estatal es muy considerable: más de 111 billones de pesos, lo que equivale a unos 27 mil millones de dólares. Un reto mucho más interesante es lo que sucede con el Sistema General de Regalías, pues allí la complejidad es todavía mayor con otra cifra nada despreciable: 31.3 billones de pesos para el bienio actual, lo que equivale a más de 7.400 millones de dólares.

En cuanto a la función de intervención, mi percepción es de tranquilidad, pues sin que se afecte el respeto por la independencia y autonomía de los jueces, es altamente

positivo que exista un sujeto procesal que colabore en la ardua y compleja actividad de administrar justicia en todas las áreas del derecho. Nada insignificante es la estadística que refleja que este organismo de control ha hecho más de setecientas mil intervenciones entre el periodo de 2021 al mes de septiembre de 2023. Mucho más expresivas todavía son las cifras de ahorro por la vía de la conciliación en materia contenciosa administrativa –tanto la judicial como la extrajudicial– lo que pudo representarle al Estado colombiano un ahorro de más de 4.3 billones de pesos, un equivalente a más de mil millones de dólares.

Respecto de la función disciplinaria, el texto me invita a recordar cómo la capacidad sancionadora de la Administración siempre ha sido considerada por quienes, como yo, centramos nuestra actividad académica en el estudio y la enseñanza del derecho penal, como una cuestión de límites del derecho punitivo, no fácil de resolver, aunque mayoritariamente se considere como una cuestión cuantitativa, el ataque más grave es objeto del derecho penal, pero el que no alcanza tanta entidad se mantiene dentro de la capacidad sancionadora que posee la Administración. Pero esta actuación de la Administración se ejerce en una doble dirección, una hacia toda la comunidad y otra hacia los servidores públicos para garantizar el cumplimiento y no la desviación de sus funciones, como pueden ser las conductas de corrupción, esta última potestad es el contenido del derecho disciplinario.



Esta institución de la Procuraduría, tan arraigada y debatida en el constitucionalismo colombiano, cumple una función de garantía del funcionamiento conforme al ordenamiento de toda la Administración que hoy entiendo clave en la realidad de la sociedad colombiana, su neutralidad y el propio control de sus actos, en mi opinión, se ajusta plenamente a los compromisos internacionales derivados de los convenios internacionales suscritos por Colombia y que por ese hecho integran el bloque de constitucionalidad. Posición ratificada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

Esta función disciplinaria es la atribución que más me ha dejado sorprendido y la que me sirvió de manera significativa para participar en el Congreso Internacional de Derecho Disciplinario. Los datos allí plasmados —que invito al lector a repasarlos detenidamente— dan cuenta de que el derecho disciplinario y la Procuraduría General de la Nación son en realidad —como lo ha demostrado la autora— dos activos de altísimo valor para la sociedad colombiana.

Con la consulta de este texto —obligada por cierto, para quienes quieren especializarse en estos intrincados temas—, el lector podrá tener una aproximación en otros tópicos muy relevantes, como la relación imprescindible entre los organismos de control y alcanzar la eficacia en la lucha contra la corrupción; las diferencias sustanciales, no solo cuantitativas, entre el derecho

penal y el derecho disciplinario; la importancia y la necesidad de combatir los actos de corrupción por sus negativas consecuencias sobre el funcionamiento de la Administración, sobre la economía y sobre los Derechos Humanos.

Por estas y otras razones –en las que seguramente ahondaré en mis intervenciones en el Congreso Internacional de Derecho Disciplinario– debo expresarle a la excelentísima doctora Margarita Cabello Blanco mi respeto, reconocimiento y profunda admiración. En buena hora la comunidad académica puede contar con este tipo de trabajos, lo que anima y motiva a que, entre otros, los ciudadanos, profesionales y académicos, no solo de Colombia, sino de España y los demás países hermanos, continuemos en la firme tarea de seguir combatiendo de forma decisiva la corrupción.

Por todo ello me siento particularmente honrado por haber podido escribir este prólogo a tan necesario y sugerente estudio.

**Ignacio Berdugo Gómez de la Torre**  
Profesor Emérito de la Universidad  
de Salamanca, España

# Presentación.

Entre el año 2021 y 2023, la Procuraduría General de la Nación, en varias ciudades de nuestro territorio nacional, llevó a cabo más de veinte seminarios regionales, evento académico que tomó por nombre «Aspectos relevantes del Derecho Disciplinario».

Como Procuradora General de la Nación, puedo expresar mi entera satisfacción por muchas razones: la masiva asistencia en cada encuentro, el interés de los asistentes por los temas desarrollados, la calidad de las conferencias, la profundidad de los contenidos, la utilidad de los ejemplos basados en casos de la vida real. Con todo, considero que el principal motivo de complacencia fue la continua, coincidente y masiva solicitud de los asistentes para que se hicieran muchos más seminarios regionales.

La capacitación como ejercicio académico en estos seminarios tuvo el noble objetivo de generar la transformación del conocimiento, para lo cual se socializaron ciertas temáticas que estaban

dirigidas a un grupo de abogados y funcionarios que día a día estaban familiarizados e involucrados con el derecho disciplinario.

De esa manera, el reto no era nada fácil, pues cada seminario contó con un auditorio calificado, curtido en el arte de administrar justicia disciplinaria, tarea que se realiza en cada oficina de control interno disciplinario, en las personerías, en las comisiones seccionales de disciplina judicial y, por supuesto, en cada procuraduría territorial.

Por los diversos salones sede de las jornadas académicas pasaron centenares de profesionales que representaron a estas entidades y dependencias, quienes, pese a su experticia y trayectoria, escucharon de forma atenta y decorosa cada intervención debidamente planeada de acuerdo al plan de estudios liderado por nuestro querido Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Los asuntos centrales de cada seminario fueron los principales cambios introducidos por las Leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021, normas con las que quedó estructurado el nuevo Código General Disciplinario de Colombia. Dichas modificaciones fueron explicadas, como era apenas obvio, conforme al contexto que se iba presentando, antes de conocerse la posición de la Corte Constitucional expuesta en la sentencia C-030 de 2023;



otro, cuando se conoció el respectivo comunicado de prensa del citado pronunciamiento, y uno más cuando tuvimos la oportunidad de conocer el contenido de toda la providencia.

Pero, además, los temas que se abordaron fueron pensados para resolver los principales problemas de orden sustancial y procesal del derecho disciplinario. Igualmente, para analizar algunas cuestiones específicas como la suspensión provisional, las nulidades, la revocatoria directa y el nuevo régimen probatorio disciplinario. De la misma manera, se tuvo la oportunidad de desarrollar algunos contenidos relacionados con el enfoque de género, temática muy actual de la cual no podía ser ajena nuestra querida disciplina.

Pienso que cada intervención cumplió un muy buen propósito, razón por la cual dejo enunciada una sencilla idea de cada una de ellas. En cuanto a los aspectos de ilicitud sustancial y culpabilidad, queda cada vez más clara la autonomía e independencia del derecho disciplinario. Respecto del régimen probatorio, podemos destacar la nueva regulación, sus principios y los buenos interrogantes que surgen de la imperiosa necesidad de reconstruir la verdad.

Por su parte, en lo que tiene que ver con la suspensión provisional, podemos afirmar la delicadísima, pero a veces necesaria medida con el fin de proteger a la

función pública de la corrupción y de la ineficiencia administrativa. En lo que respecta a las nulidades, queda absolutamente claro que el trámite de una actuación disciplinaria no es perfecto y que siempre será necesario aplicar las reglas y principios con el fin de enderezar el curso de la actuación. En todo caso, las autoridades disciplinarias siempre deberán observar de forma esencial la aplicación irrestricta del principio de congruencia para que no tengamos que adoptar una decisión de dicha naturaleza o, por lo menos, que ella sea excepcional.

De la misma manera, tuvimos la oportunidad de observar la figura de la revocatoria directa, instrumento de la administración para corregir sus actos, pero que ha sido objeto de notables cambios por cuenta de la decisión de la Corte Constitucional y por la posición que adopte el Consejo de Estado. Y como una estrategia efectiva de protección de los derechos humanos, también vimos la importancia y necesidad de tener en cuenta el enfoque de género en el marco de la actuación disciplinaria.

Por todas estas razones, deseo expresar mi agradecimiento al Instituto de Estudios del Ministerio Público, liderado por su director Carlos José González Hernández, y por supuesto a mis queridos colaboradores que asumieron el rol de conferencistas: Esiquio Manuel Sánchez Herrera, Luis Francisco Casas Farfán, Andrea Nataly Bermúdez Sánchez, Sonia Patricia Téllez Beltrán,



Ernesto Espinosa Jiménez, Diomedes Yate Chinome, John Harvey Pinzón Navarrete, Lucila Mercedes Vidal Luque, Martha Lucía Bautista Cely, Jorge Enrique Sanjuán Gálvez, Miguel Medina Escobar, María Lourdes Hernández Mindiola y Silvano Gómez Strauch. Disfruté cada una de estas intervenciones, en las que pude cosechar varias ideas y reflexiones en procura de un mejor derecho disciplinario.

Como una mención muy especial, mi reconocimiento también está dirigido al doctor y colega Carlos Arturo Gómez Pavajeau, quien con suma generosidad nos acompañó a varios seminarios regionales. El sello de calidad de sus conferencias es una cuestión de Perogrullo. Pese a ello, no sobra destacar las profundas reflexiones que nuestro insigne maestro realizó sobre las facultades de la Procuraduría General de la Nación, en el contexto constitucional y convencional, actividad que tanto a él como a la comunidad jurídica le fue muy fructífera, pues ello dio como resultado un extraordinario texto de su autoría denominado *La Procuraduría General de la Nación: Más de Doscientos Años de Historia en Manos de la Primera Línea*.

En lo que a mi participación corresponde, tuve la honrosa oportunidad de presentar la conferencia inaugural denominada El derecho disciplinario y la Procuraduría General de la Nación: dos activos de altísimo valor para la sociedad colombiana. Con cada

intervención, reafirmé la imperiosa necesidad de que el Estado Colombiano cuente con un derecho disciplinario garantista y efectivo y que además la sociedad tenga a su servicio la entidad que mejor puede representar sus intereses como lo es la Procuraduría General de la Nación.

Lo anterior explica el porqué de esta conferencia y mi deseo de dejarla plasmada en este pequeño texto.

**Margarita Cabello Blanco**  
Procuradora General de la Nación

# Introducción.

El derecho disciplinario podría existir sin Procuraduría General de la Nación. La Procuraduría General de la Nación podría considerarse sin el derecho disciplinario.

Sin embargo, el derecho disciplinario tendría una aplicación fraccionada e intermitente, pero además expectante frente a la ineficiencia y la corrupción en el ámbito de la función pública. Por su parte, habría un órgano de control de origen constituyente sin que de forma paradójica pudiera controlar nada.

Por ello, conviene hacer algunas consideraciones de ambos elementos por separado y luego, en modo de epílogo, poner de presente los puntos de encuentro, los que resultan tan esenciales y necesarios para una sociedad como la colombiana.

Copia privada para el Ejército Nacional

# I. Importancia del derecho disciplinario para la sociedad colombiana.

## 1. El derecho disciplinario y la Procuraduría General de la Nación en Colombia antes de la Constitución Política de 1991.

Para hablar de derecho disciplinario y la Procuraduría General de la Nación, lo primero que debemos pensar es qué ocurrió antes de la Carta Política de 1991, esto es, previo a la Asamblea Nacional Constituyente, que tuvo su comienzo en el año de 1990.

Es importante evocar la grave situación que afrontó Colombia para esa época, cuyos problemas centrales venían en un peligrosísimo aumento desde la década de los ochenta: fortalecimiento de los grupos armados al margen de la ley, violencia interna, inseguridad jurídica, corrupción e inestabilidad política y el terrible flagelo del narcotráfico con el Cartel de Medellín en cabeza de Pablo Escobar, el Cartel de Cali y otras bandas criminales, escenario que no pudo haber sido peor.

Por esa época, la mayoría de los colombianos vivíamos confinados en nuestras casas y en nuestras ciudades, no tan exacta a la situación que años posteriores vivió la humanidad entera por el Covid 19, pero sí con un enorme temor para saber en dónde estallaría el próximo carrobomba o quién sería flanco de otro secuestro, prácticas abominables que tanto dolor, sufrimiento y derramamiento de sangre le causaron al país.

Ese era el panorama por el que atravesaba Colombia en el año 90 para sus elecciones, época en la que los ciudadanos tomamos la histórica decisión de depositar en las urnas la séptima papeleta, hecho liderado, entre otros, por el doctor Fernando Carrillo Flórez, persona que con el paso del tiempo también se convertiría en procurador general de la Nación.

La propuesta no se hizo esperar y tuvo un éxito descomunal, pues los ciudadanos entendieron que se debía tomar una radical decisión para aliviar las profundas angustias al ver que la vida y el futuro estaban seriamente comprometidos. Era necesario, además, formar una nueva estructura del Estado de Derecho que nos ayudara a solucionar esos grandes problemas de la época, para que las generaciones venideras tuvieran un futuro mucho mejor al que en aquella ocasión se vivió.

Pero, además, en el año de 1990 surgió otra idea para preservar la seguridad y combatir la ineficiencia



administrativa y corrupción, como lo fue el Estatuto Penal, cuya reglamentación en la materia hasta esa época no había sido suficiente en nuestro país para lograr cubrir y satisfacer las necesidades frente a todo ese cúmulo de angustias. Sin embargo, de forma rápida el constituyente de 1990 comprendió que la contención de orden penal no era suficiente para resolver y combatir tantos fenómenos tan disímiles, pero todos ellos con la finalidad perversa de producirle muchísimo daño al país.

En las actas de la Asamblea Nacional Constituyente están contenidas las reflexiones acerca de qué se debía hacer y cómo se tenía que estructurar el «nuevo» Estado Social de Derecho. El objetivo común era muy evidente: combatir la ineficiencia administrativa y la corrupción, pues el instrumento penal no había sido suficiente dado que las finalidades y contenidos de esa otra expresión de derecho sancionador son muy diferentes.

El primer instrumento de contención -diferente al derecho penal- viene dado por la misma estructura el Estado, contemplada en el artículo 113 de la Carta Política, pues por primera vez en Colombia se habla del Sistema de pesos y contrapesos. En dicha norma superior se determina que harán parte, como estructura del poder público, los órganos de gobierno, el ejecutivo, el legislativo y el judicial, pero de forma simultánea y al mismo nivel los órganos de control.

Los órganos de control, esto es, aquellos subsistemas de toda la compleja estructura del poder público, fueron pensados para contrarrestar los eventuales abusos y excesos de las tres principales ramas del poder. Para ello, entonces, se creó la Defensoría del Pueblo, integrada al Ministerio Público, encabezado por la Procuraduría General de la Nación. Con dicha estructura, se mejoró la idea del poder moral como lo concibió el Libertador Simón Bolívar. Además, el Constituyente ratificó a la Contraloría General de la República como órgano de control encargado de vigilar de forma específica los recursos públicos.

El artículo 113 de la Carta Política establece el sistema de pesos y contrapesos, entre los cuales participan todas estas entidades, lo que no excluye, en ningún caso, el principio de colaboración armónica, axioma que determina que trabajen en forma conjunta. Ello quiere decir que la Asamblea Nacional Constituyente consideró que la mejor manera de enfrentar el cúmulo de problemas y riesgos era implementando un sistema de control y contención, propio de las democracias para evitar los abusos de poder.

Así las cosas, se estableció, entonces, que a los servidores públicos había que investigarlos y que para ello debía reforzarse la Procuraduría General de la Nación. En los años 1990 y 1991, se discutió muchísimo en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente



si se eliminaba, si se disminuía o se debilitaba a la Procuraduría General de la Nación. De ese modo, luego de las profundas discusiones en torno a esa materia, con los grandes académicos, constitucionalistas, juristas y políticos del país se llegó a la indefectible conclusión de que a la Procuraduría General de la Nación -la que antes pertenecía al poder ejecutivo, presidencia de la República y gobierno- debía separarse y establecerse como un órgano autónomo e independiente, dándole toda la fuerza para que el contrapeso a los pesos de las autoridades del gobierno fueran realmente eficiente y eficaz.

En ese orden de ideas, el refuerzo de las competencias de la Procuraduría General Nacional tiene origen en la voluntad de los ciudadanos quienes decidieron cambiar la forma de Estado y lograr que se expidiera una nueva Constitución. Por la vía del constituyente primario se decidió que todos los servidores públicos y los particulares que ejerzan funciones o manejen dineros públicos debían ser investigados por la Procuraduría General de la Nación.

Un aspecto llamado a ser considerado en estas reflexiones de tipo histórico es que solo hasta el año de 1986, por medio del Acto Legislativo n.º 01, se estableció la elección popular para los alcaldes. Luego, en la Carta Política de 1991, se incluyó el mismo mecanismo para la elección de los gobernadores.

Así, era apenas lógico que cuando se suscribió la Convención Americana de Derechos Humanos en el mes de noviembre de 1969, aprobada por el Estado colombiano por medio de la Ley 16 de 1972, los cargos referidos no eran de elección popular, aspecto que de manera infortunada ha sido soslayado por algunos sectores interesados en debilitar la misionalidad de la Procuraduría General de la Nación, órgano de control que se fortaleció gracias al Constituyente de 1991.

Debe agregarse que, a raíz de esas elecciones populares de alcaldes y gobernadores y conforme a las grandes discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente, se comprendió que los altos órganos del Estado y los electos popularmente no tenían quién los investigara porque las oficinas de control disciplinario interno solo investigaban a servidores de inferior jerarquía y no a los jefes.

Por esta suerte de situaciones, se determinó que era la Procuraduría General de la Nación el órgano competente para investigar a los servidores públicos electos popularmente, lo cual quedó plasmado en los artículos 277.6 y 278 de la Carta Política. Por lo tanto, la Asamblea Nacional Constituyente fue quien determinó que la Procuraduría debía ejercer esa enorme responsabilidad con el fin de combatir parte de los males que afrontaba la sociedad para aquella oscura época.



Sin lugar a equívocos, el proponer un acto legislativo que quiera cambiar la voluntad del constituyente primario representa un altísimo riesgo de sustitución de la Constitución. No es posible, en manera alguna, que una reforma por medio de un acto legislativo pretenda cambiar las bases y las estructuras tan profundas con las cuales está cimentado el acuerdo político y jurídico de los habitantes de Colombia en el año 1991.

Podemos afirmar, también, que todo este diseño pensado y aprobado en los años noventa tuvo un buen comienzo. En efecto, fue la Corte Constitucional la que como máxima corporación judicial se encargó de reforzar las competencias y de organizar las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, del Ministerio Público y de otras entidades.

Han sido varias las sentencias de la Corte Constitucional las que han dicho que la Carta Política le dio a la Procuraduría General de la Nación las facultades disciplinarias de investigar, juzgar y sancionar a servidores públicos, incluyendo los electos popularmente. Pero, además, como no estaba funcionando de forma efectiva el instrumento más drástico como lo es el derecho penal, el Constituyente de 1991 implementó un proceso sancionatorio de pérdida de investidura, como juicio de responsabilidad subjetiva contra los congresistas, trámite a cargo del Consejo de Estado, el cual puede limitar sus derechos políticos de manera perpetua.

Con ese diseño, el Constituyente de 1991 pensó en una estructura multidimensional, en el sentido de otorgarle a varias autoridades la facultad de investigar y sancionar la conducta de los servidores públicos elegidos popularmente. De similar manera, la Carta Política determinó que los miembros del Congreso de la República debían ser investigados y sancionados penalmente por la Corte Suprema de Justicia y disciplinariamente por la Procuraduría General de la Nación.

En este contexto, el Consejo Nacional Electoral también tiene competencia para las revocatorias de inscripciones de los candidatos a cargos de elección popular, si se encuentra que estos están incurso en causales de inhabilidad. Por ejemplo, en las recientes elecciones territoriales de octubre de 2023 la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Nacional Electoral aunaron significativos esfuerzos para resolver más de 700 casos de candidatos que tienen inhabilidades inscritas en el Sistema de Registros de Inhabilidades (SIRI), que por orden constitucional está a cargo de la Procuraduría General de la Nación.

Todos estos instrumentos diseñados por el Constituyente de 1991 limitan los derechos políticos: los procesos adelantados ante la Comisión de Ética del Congreso, los de la Contraloría General de la República, los de nulidad electoral, la acción de pérdida de investidura a cargo de la jurisdicción de lo contencioso



administrativo, los de la Procuraduría General de la Nación, entre otros.

Dicho escenario jurídico muestra, entonces, que en Colombia, aparte de la Procuraduría General de la Nación, existen diferentes entidades distintas al juez penal que pueden restringir derechos políticos, cuando exista mérito y a condición de que se respete el debido proceso y demás garantías fundamentales.

Esta es una realidad que nos dejó el Constituyente de 1991, pues debe insistirse en que ningún servidor público electo popularmente tiene el fuero para ser sancionado o condenado únicamente por un juez penal. El caso colombiano es excepcional, pues otros funcionarios distintos a este juez penal pueden llegar a restringir los derechos políticos cuando ello sea necesario, conforme a lo dispuesto en la Carta Política. Esto sin duda puede llegar a ser un referente a tener en cuenta en los demás países de la región.

En Colombia, este diseño es único y legítimo, pues encuentra su origen en el querer del constituyente de 1991 que no solo resolvió los profundos y graves problemas de aquella época, sino que además optó por la posibilidad de un mejor futuro para las nuevas generaciones.

## 2. El valor de la disciplina dentro de la sociedad y su reafirmación en la Constitución Política de 1991.

Ahora miremos de forma individual un aspecto muy concreto pero altísimamente relevante para que la estructura del Estado funcione por medio de sus servidores conforme lo quiso el constituyente de 1991. En efecto, para toda organización, el valor de la disciplina resulta fundamental.

En un Estado -que es una forma de organización mucho más compleja- la disciplina se torna evidente. Solo observemos que no es para nada gratuito que la Constitución Política de 1991 haya dispuesto con suma claridad en el artículo 92 que «Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones **penales o disciplinarias** derivadas de la conducta de las autoridades públicas».

¿Por qué una Constitución como la de 1991, fundada en el concepto de Estado Social de Derecho, ha situado al derecho disciplinario al mismo nivel que el derecho penal -que es el mayor instrumento de corrección- para investigar las conductas de las distintas autoridades?

La respuesta no puede ser otra que la imperiosa necesidad de contrarrestar cualquier desvalor que esté en contravía de los fines esenciales del Estado, entre los



que se encuentran el servir a la comunidad, garantizar los derechos y preservar un orden justo.

En estos tres fines intervienen necesariamente los servidores públicos, por lo cual era apenas acorde que la Constitución Política estableciera una relación entre aquello que debe ser protegido -los fines esenciales del Estado- con aquello que podría afectarlo: la conducta irregular de dichos servidores.

El valor de la disciplina estaba muy ausente antes de expedirse la Constitución Política de 1991. Todos los hechos de violencia, de narcotráfico, de inestabilidad política y demás situaciones nocivas a los que nos referimos con anterioridad se debieron en buena parte a las omisiones de los deberes de los servidores públicos. En otros casos, a participaciones ilegales, manchadas por el dinero del narcotráfico y demás alianzas con grupos al margen de la ley.

Es muy posible, entonces, que con un sistema disciplinario fuerte varios de esos problemas no se hubiesen presentado. Es cierto que en la actualidad existen otros, pero en buena hora esa situación de profunda gravedad antes de la Constitución de 1991 no tiene precedentes. Por lo menos, esa es la esperanza a condición de que la disciplina se mantenga para todos los servidores públicos sin ninguna clase de distinción.

### **3. El derecho disciplinario como instrumento idóneo para procurar y mantener el valor de la disciplina de los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas.**

El Estado cuenta con distintas herramientas pertenecientes a un género denominado derecho sancionador que tienden a combatir esta suerte de desvalores. Entre dichas modalidades, tenemos las siguientes: el derecho penal, el derecho administrativo sancionador, el derecho correccional, el derecho disciplinario por indignidad política o impeachment y el derecho disciplinario.

Como es conocido, el derecho disciplinario se encarga de investigar y juzgar las conductas de los servidores públicos y particulares que ejerzan funciones públicas cuando estas supongan el incumplimiento de los deberes funcionales. Este rol o función de esta especie de derecho sancionador se encarga de encauzar la conducta de los agentes que actúan en nombre del Estado, es decir, que su comportamiento se adecúe al deber ser conforme a lo fijado por la Carta Política y al ordenamiento jurídico.

Sin embargo, ocurre que en el ámbito de la función pública existen dos males que afectan severamente los cometidos estatales, como son la corrupción y la ineficiencia administrativa. Por ello, entonces, a no



dudarlo, estos dos desvalores deben ser combatidos por todas las expresiones del derecho sancionador.

Sobre lo anterior, se dice con frecuencia que se debe racionalizar el ejercicio del derecho sancionador y que tantas acciones con un mismo fin no son convenientes. Pese a ello, como si se tratara de una grave enfermedad que ataca al cuerpo humano, esta debe ser combatida de varias formas, por lo cual no resulta convincente que sea una sola la expresión del derecho sancionador la que se encargue de luchar por semejantes «enfermedades» de las que adolece la sociedad.

Por ello, entonces, aparece el derecho disciplinario como una expresión de ese derecho sancionador, materia altamente especializada, que se encarga de batallar de forma mucho más idónea cualquier acto de corrupción o de ineficiencia administrativa. Obsérvese con atención que es mucho más fácil detectar y «extirpar» un acto de indisciplina que un comportamiento de carácter delictual, razón por la cual la sociedad gana mucho cuando puede procurar el cumplimiento de los deberes de los servidores públicos y quienes actúan en nombre del Estado.

En consecuencia, el derecho disciplinario como expresión del derecho sancionador debe operar con criterios propios y especiales que valoren de manera sistemática, uniforme y adecuada todas aquellas conductas de los servidores públicos que signifiquen el incumplimiento de los deberes funcionales que estén a su cargo.

#### **4. El derecho disciplinario está concebido para todos los servidores públicos, sin ningún tipo de excepción.**

Ningún servidor público puede exonerarse por medio de un fuero insoslayable que signifique impunidad. Ni siquiera, por solo citar el ejemplo más extremo, el presidente de la República está exento del ius puniendi, pues este funcionario -el más importante en la estructura del poder público colombiano- puede ser objeto del juicio político conocido como el impeachment, expresión que materialmente corresponde a una clase de derecho disciplinario.

Si ello es así, resultaba insostenible -como se pensó hasta hace muy poco- que los servidores públicos de elección popular quedaran por fuera de la órbita del derecho disciplinario y más cuando una cláusula constitucional, como lo es el artículo 277, numeral 61, demostraba que el querer del constituyente y la necesidad para la sociedad colombiana era que todos

---

1 «ARTICULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

[...]

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley». [Negrillas fuera de texto].



sus servidores públicos encauzaran su conducta a los deberes impuestos por la Constitución y la ley.

Debe entonces entenderse que la cláusula convencional contenida en el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos no puede leerse de forma literal y como si estuviera por encima de la Constitución Política de Colombia. Por el contrario, su lectura debe ser armónica y sistemática respecto de los tratados internacionales que tienen por objeto la lucha contra la corrupción y de acuerdo con una compatibilización entre el ordenamiento jurídico interno y convencional, tal y como fue expuesto y decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2023.

### **5. La distinción entre el derecho penal y el derecho disciplinario para entender la vigencia, importancia y aplicación para todos los servidores públicos de esta expresión del derecho sancionador.**

A partir de la imperiosa distinción entre la realización de un delito y la realización de una falta disciplinaria, es necesario comprender que no todas las conductas atribuibles al servidor público pueden ser objeto de la modalidad más drástica del derecho sancionador como lo es el derecho penal.

La teoría del derecho sancionador y sus distintas manifestaciones -como ocurre con el derecho disciplinario- eran apenas suficientes para concluir que no todas las veces una conducta afecta un determinado bien jurídico, como ocurre con la vida, el patrimonio económico, la administración de justicia, la seguridad pública, entre otros.

Por su parte, si es que en verdad la sociedad debe hacer un uso racional del *ius puniendi*, debe comprenderse que el derecho penal opera con los elementales principios como lo son los de fragmentariedad y subsidiariedad. ¿Qué significa ello? Que el derecho penal solo debe estar pensado para los atentados más graves contra los bienes jurídicos y que aquella manifestación debe operar cuando no exista otra alternativa.

Así las cosas, el derecho disciplinario es el primer instrumento con que cuenta el Estado para contrarrestar cualquier desvalor de comportamiento de los servidores públicos y sus agentes. La esencia de la discusión radica principalmente en entender que todo acto delictual es un acto de indisciplina, pero que no todo acto de indisciplina comporta la realización de un tipo penal que amerite la intervención de un juez de esta especialidad.

Nota: se sugiere al lector revisar el anexo n.º 2, en el que encontrará un cuadro comparativo entre las conductas constitutivas de delitos y faltas disciplinarias.



## **6. Desarrollo y evolución del derecho disciplinario, con su impronta de autonomía e independencia frente a las otras áreas del derecho.**

El derecho disciplinario en Colombia ha tenido un ascenso vertiginoso. Nació como un control interno -conocido como instrumento de autotutela- y se fue consolidando con el paso del tiempo como un control externo, a partir de lo que se conoce hoy como el poder preferente y en aquellos casos en los cuales las Oficinas de Control Interno Disciplinario no tienen la capacidad jurídica de disciplinar a los servidores públicos cabezas de cada entidad.

El prestigio de esta rama del derecho público no solo se debe a su aplicación por los órganos de control y por las oficinas de control interno disciplinario, sino también a su desarrollo conceptual, gracias a los aportes de la doctrina y a la especial atención que le ha merecido en los distintos claustros universitarios. Hemos visto cómo se ha acrecentado la producción de excelentes textos académicos del derecho disciplinario, algunos de cuyos autores y obras son tenidos en cuenta en el contexto jurídico latinoamericano.

Pero, además, en las distintas universidades colombianas, las ofertas de los cursos, conversatorios, simposios, encuentros, diplomados especializaciones

y hasta maestrías en derecho disciplinario han crecido. Ello es una muestra de evolución y desarrollo, que con el tiempo se debe ir fortaleciendo dentro del marco de una adecuada política disciplinaria. Las distintas casas de estudio deben considerar la posibilidad de incorporar en sus *pensum* académicos las materias relacionadas con el derecho disciplinario.

En algunas universidades, por ejemplo, los estudiantes cuando ejercen las actividades de Consultorio Jurídico llevan defensas en varios procesos disciplinarios. Sin embargo, en algunos casos no existe la debida preparación de los estudiantes, quienes deben solventar de la mejor manera posible las defensas en cada uno de los procesos que le son asignados. Con dicho fortalecimiento, además, no solo se conocerían los aspectos sancionatorios de esta disciplina, sino que también se podría contribuir al componente preventivo para que los servidores públicos cumplan fielmente los deberes funcionales que su cargo les impone.

Con todo, pese a los innumerables y muy graves casos de corrupción que afronta el país, Colombia podría ser considerado como un buen ejemplo de desarrollo y evolución de derecho disciplinario. Concuero con la idea de que esta disciplina puede ser la mejor de Latinoamérica y quizás a nivel de Iberoamérica. Basta con ver múltiples textos académicos e investigaciones doctorales que hacen ejercicios de comparación que



apuntan a este propósito. Así, por ejemplo, frente al caso español, es posible que este país nos lleve la delantera en temas de derecho sancionador, pero en cuanto a la manifestación específica del derecho disciplinario el asunto podría ser diferente. No les falta razón a quienes afirman, de forma orgullosa, que desde Colombia «se exporta un buen derecho disciplinario».

## **7. El derecho disciplinario, su relación con la corrupción y posición asumida por la Corte Constitucional Colombiana frente a los servidores públicos de elección popular.**

¿Si tenemos entonces un buen derecho disciplinario, por qué siguen existiendo graves actos de indisciplina de nuestros servidores públicos? Hay varias formas de responder. La más gráfica: por la misma razón de que pese a poder tener el mejor conocimiento en medicina seguirán habiendo enfermedades; o la más franca y sincera: porque en últimas el derecho disciplinario no está para eliminar la indisciplina, la corrupción o la ineficiencia, sino para combatirlos, lo cual es completamente diferente.

Estos desvalores tan indeseados seguirán apareciendo, cada vez más sofisticados y de difícil detección; algunas veces defendiendo lo indefendible; en ocasiones, bajo el disfraz de la política pública y en otros cuantos más, bajo la irreprochable filosofía de que el fin justifica

los medios. ¿Qué debemos hacer entonces si estas situaciones indeseadas aparecen con mayor severidad, tal y como si se trataran de virus repotenciados que quieren provocarle graves enfermedades a toda la sociedad? La respuesta no puede ser otra: seguir fortaleciendo el derecho disciplinario, incorporándole el mayor número de garantías como se ha venido haciendo, pero asegurándonos de que tenga la impronta de lo implacable frente a los casos severos de corrupción e ineficiencia administrativa.

¿Por qué, entonces, todo lo que he descrito se puso en tan grave riesgo en el Estado colombiano? La respuesta a este otro interrogante es otro mal que en buena hora pudimos erradicar: las interpretaciones literales y asistemáticas de las normas convencionales. La Corte Constitucional, en la sentencia C-030 de 2023, encontró que las facultades disciplinarias que le son inherentes a la Procuraduría General de la Nación se encuentran ajustadas a la Constitución Política de Colombia y a la misma Convención Americana de Derechos Humanos.



## **8. La Constitución Política de Colombia no está en contravía de lo señalado por la Convención Americana de Derechos Humanos. Necesidad de compatibilizar los dos regímenes.**

La importancia y vigencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Colombia es indudable. Sin embargo, una inadecuada interpretación de las normas de dicho sistema podría desconocer el fallo de la Corte Constitucional expuesto en la sentencia C-030 de 2023, lo que implicaría prevaricar. Esto, por supuesto, en un Estado de Derecho no le es posible a ningún juez de la República y mucho menos a quienes ejercen los roles desde los diferentes órganos de control.

Así las cosas, en Colombia deben seguirse tramitando los procesos disciplinarios contra todos los servidores públicos, inclusive los de elección popular. Es una obligación acorde a la Constitución, a la interpretación armónica de la Convención y los demás instrumentos internacionales para la lucha contra la corrupción. Al respecto, debe tenerse en cuenta lo expuesto en la Convención Interamericana contra la corrupción (artículo 3, numerales 1, 2 y 9) y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (artículo 8, numeral 6).

Es importante expresar que desde el año 1978 Colombia es parte del Sistema Interamericano de Derechos

Humanos, cuyo eje es la Convención Americana. Por ende, sería obstinado e incluso deshonesto querer desconocer todos los significativos aportes del Sistema Interamericano en materia de protección de derechos humanos para un país como Colombia.

No obstante, de manera muy infortunada para nuestro país y probablemente para los demás países de la región, se quiso aplicar de forma indebida dicho instrumento en lo que respecta a las garantías de los derechos políticos, pues, a pesar de haberse expedido una Constitución para Colombia como la de 1991, surgió una interpretación literal muy propia del más recalcitrante positivismo jurídico legalista de épocas totalmente superadas.

Al hacer uso de la interpretación literal sobre dos expresiones como las de «exclusivamente» y la de «juez penal», contenidas en el artículo 23.2 de la CADH, los fines esenciales del Estado –que tanto se quisieron proteger en la Constitución de 1991– estuvieron a punto de afectarse gravemente y para siempre, con el irremediable perjuicio para la sociedad, al poderse enquistar de forma todavía más profunda los actos lamentables de corrupción y de ineficiencia administrativa de algunos servidores públicos de elección popular.

Lo más curioso de todo esto es que no solo se quiso desconocer la tradición jurídica colombiana, soslayar la correcta interpretación de las normas convencionales



y olvidar la necesidad del derecho disciplinario para nuestra sociedad, sino que, además, se quiso abandonar la sólida línea de la Corte Constitucional colombiana en la que jamás se había dubitado sobre la procedencia y necesidad del derecho disciplinario para cualquier servidor público sin ningún distingo.

En ese orden de ideas, basta con decir que la decisión de la Corte Constitucional ha demostrado la necesaria compatibilidad entre los conceptos de disciplina, los servidores públicos y la sociedad, en aras de proteger los fines esenciales del Estado.

Copia privada para el Ejército Nacional

# II. Importancia de la Procuraduría General de Nación para la sociedad colombiana.

## 1. La importancia de la Procuraduría General de la Nación y de sus misionalidades.

La Procuraduría General de la Nación es una entidad bicentenaria y única en el mundo, cuyo origen está en el pensamiento del mismo libertador Simón Bolívar, como le referiré más adelante. Sin embargo, después de sus ya casi doscientos años de creación, la Constitución Política de 1991 robusteció y amplió sus funciones, encargándole tres misionalidades bien destacadas: la preventiva, la de intervención y la disciplinaria.

Copia privada para el Ejército Nacional

Procuraduría

## 1.1 Misionalidad preventiva.

Dentro de la misionalidad preventiva se encuentra el poder-deber de comunicación, la cual es una atribución derivada del conjunto de competencias establecidas en el ordenamiento jurídico para el cabal cumplimiento de sus funciones.

Un ejemplo de ello es cuando la Procuraduría, en su atribución de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, ejerce ese poder-deber de comunicación, a través de pronunciamientos sobre actuaciones o proyectos que puedan implicar una afectación del orden constitucional o legal, o que signifique el desconocimiento de una sentencia judicial.

Podría decirse que, en presencia de una serie de reformas legales que inciden en la vida de los ciudadanos, en los mecanismos y las maneras de acceder a derechos fundamentales, es deber de la Procuraduría hacer los pronunciamientos necesarios, participar y alertar en nombre de la sociedad que representa y en garantía de la defensa del ordenamiento jurídico, de los derechos fundamentales y humanos.

Estos pronunciamientos se hacen bajo la seriedad de estudios jurídicos y debido a las peticiones que al respecto formulan muchos actores de la sociedad,



como son las comunidades científicas y asociaciones de los mismos usuarios que temen por la regresividad de sus derechos.

Las reformas a la salud, por ejemplo, la laboral y la pensional son de mucha trascendencia e impacto social, que han generado, en el año 2023 especialmente, preocupaciones en muchos sectores de la sociedad. En ese sentido, al momento de escribirse estas líneas puede decirse que uno de los aspectos cruciales se remonta a la manera como la reforma al sistema de salud se está tramitando. Para atender de forma adecuada estos asuntos en el escenario del Congreso de la República, es indispensable un debate cuidadoso del articulado y no acudiéndose a dinámicas como la aprobación en bloque de aquellas disposiciones que impactan las iniciativas legislativas.

Solo a título ilustrativo y desde la función preventiva, la Procuraduría General de la Nación en este importante eje misional debe destacar los siguientes aspectos:

- La necesaria claridad sobre la utilización de los recursos parafiscales que tienen destinaciones específicas y que corresponden a los aportes de los trabajadores. En el proyecto tramitado durante el 2023 existió el riesgo de darles un uso diferente.

-El proyecto presentado en el año 2023 no había incluido los estudios técnicos sobre los costos que implica la nueva infraestructura (CAPS, fondos y consejos regionales) y el aumento de demanda.

-El proyecto contempló en el año 2023 que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) asuma la mayoría de las obligaciones frente al sistema, pero esta entidad no cuenta con la infraestructura ni las capacidades administrativas y financieras para asumir funciones de auditoría, actuar como pagador único y, además, gestionar y contratar la red de servicios de salud en todo el país.

-Las entidades territoriales carecen de capacidades operativas, técnicas, financieras y administrativas. Por ello, ante este tipo de propuestas, se perdería la curva de aprendizaje y las experiencias adquiridas por las EPS para el manejo adecuado de los recursos.

-Un proyecto como el concebido en el año 2023 desmontaría el actual Sistema General de Seguridad Social en salud en el que, por mandato constitucional, participan actores privados y mixtos, desaprovechando la experiencia e infraestructura lograda, para pasar a un aseguramiento social en salud con una arquitectura institucional esencialmente pública. Con ello se genera el riesgo



de que la incapacidad para gestionar adecuadamente el sistema lleve a su colapso y al agotamiento de los recursos antes del final de cada vigencia. Eso generaría el deterioro de la prestación del servicio y el aumento del gasto del bolsillo de los pacientes, que van a ser los afectados.

-El proyecto presentado en el 2023 pretendía eliminar el aseguramiento para estatizar y territorializar el modelo de atención y el manejo de los recursos. Se suprimirán las dieciséis (16) funciones principales de las EPS. De ese modo, la participación de los privados sería un sofisma de distracción, pues aquellas serían incluidas como instituciones del sector, pero se reduciría su operatividad al máximo, limitándolas a la posibilidad de ser administradoras de centros de atención y apenas operadores de *call center*.

Una reforma laboral, desde la visión de la Procuraduría General de la Nación, debe significar la generación de más empleos y de mayores ingresos, así como lograr la seguridad y protección social. Por ello, el organismo de control a través de esta función debe poner especial atención a los riesgos que se adviertan por los distintos expertos. Para el caso del intento de reforma del año 2023, la Procuraduría analizó detenidamente el informe de investigadores del Banco de la República (entidad esta que es otro ente autónomo constitucional), según el cual la mencionada reforma podría afectar la contratación y

reducir el empleo, obligando a despedir a alrededor de cuatrocientos ochenta mil (480.000) empleados.

Este es un solo recuento de lo que puede hacer la Procuraduría General de la Nación en un tema tan indispensable para el país como lo es el Sistema de Salud. Por tanto, con un detenido criterio, este organismo de control también realizó algunas observaciones, alertas y solicitudes para otras dos reformas en los temas pensionales y laborales.

Las reformas de salud, laboral y pensional deben estar acordes con el texto constitucional, pues los derechos en juego, a pesar de ser sociales, pueden resultar en un buen número de casos y en ciertas circunstancias derechos fundamentales. De ese modo, en el marco de la misionalidad preventiva, el organismo de control debe escuchar a los múltiples actores y procurar que las iniciativas se alejen de cualquier sesgo o ideología. Todas las reformas deben, por regla general, construirse sobre lo construido, aprovechando las capacidades y lo que ha funcionado de los actuales sistemas.

Cuando aparecen intentos de reforma de gran envergadura y trascendencia ahí debe aparecer una entidad como la Procuraduría General de la Nación para pedirle a todos los actores y, muy especialmente, al Congreso de la República que se estructuren los códigos y normas de manera articulada.



Es apenas lógico que cualquier falla o error en su elaboración pueda originar alta conflictividad jurídica por modificación o violación al principio constitucional de no regresividad de los derechos fundamentales y ahí debe estar el organismo de control para que estas garantías se respeten siempre conforme a lo dispuesto en la Carta Política.

Debe recordarse que el modelo preventivo de la Procuraduría General de la Nación consta de tres escenarios: anticipación, orientación, mitigación o restitución. En tal sentido, uno de los objetivos principales de esta administración ha sido fortalecer esta misionalidad, especialmente el escenario de anticipación, en aras de evitar la materialización de violaciones de derechos humanos y de conductas u omisiones de servidores públicos que puedan ir en contravía del ordenamiento jurídico o de la moralidad pública.

De esa manera, es oportuno referirse a las estadísticas relacionadas con las actividades, actuaciones finalizadas y las respuestas de atención al público desde la función preventiva a cargo de este organismo de control. Entre enero de 2021 y septiembre de 2023, se registraron 350.778 actividades, 172.481 actuaciones y 117.039 atenciones.

Dentro de las temáticas abordadas con un enfoque preventivo, es necesario resaltar, desde el punto de vista cualitativo, el seguimiento realizado al desarrollo del Programa de Alimentación Escolar, la situación de desastre en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la implementación del Acuerdo de Paz, el Estatuto de la Oposición Política y la Ley 1448 de 2011, las condiciones de la población migrante y las personas privadas de la libertad, así como la garantía de los derechos de poblaciones de especial protección constitucional como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad y los pueblos étnicos.

En cuanto a la gestión de la Procuraduría en materia ambiental, hemos demostrado un compromiso firme y efectivo en la protección y conservación del medio ambiente en Colombia y la atención de los desafíos en asuntos minero-energéticos y agrarios, por medio de una serie de actuaciones estratégicas ante problemas cruciales como la deforestación, la minería ilegal, la contaminación por mercurio. Además, se ha promovido la inclusión de la mujer rural en la gestión ambiental.

Así, en la lucha contra la deforestación en la Amazonía colombiana, con el apoyo del Reino de Noruega y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Procuraduría ha fortalecido las capacidades de las autoridades para investigar y



sancionar delitos e infracciones relacionados con esta temática. Este esfuerzo ha incluido el seguimiento a la Sentencia STC 4360 de la Corte Suprema de Justicia, «Amazonas sujeto de derechos», y la promoción de la participación de las comunidades locales en la protección de sus ecosistemas.

En el frente de la minería ilegal y la formalización minera, se han tomado medidas significativas. Un ejemplo claro es la intervención en la crisis minera presentada en el municipio de Buriticá (Antioquia), donde se logró la estructuración de un plan de acción para combatir dichas prácticas y avanzar en su correcta regulación.

En cuanto al control del mercurio, la Procuraduría ha abordado una de las problemáticas ambientales más graves de Colombia, al ser uno de los mayores emisores de este metal per cápita en el mundo, afectando la salud de la población y la biodiversidad. Para ello, este ente de control convocó la Mesa Nacional para el Control de Mercurio, con la colaboración del Departamento de Estado de los Estados Unidos y Pure Earth, reuniendo a más de 65 organizaciones. Esta iniciativa ha permitido la estructuración de una hoja de ruta para reducir y eliminar el uso de mercurio, protegiendo así el medio ambiente y la salud pública.

En la inclusión de determinantes ambientales y la participación ciudadana, se destaca la actualización de los planes de ordenamiento territorial y la promoción de la participación ciudadana en la gestión ambiental, mejorando la articulación entre las entidades del orden nacional y territorial.

Finalmente, el empoderamiento de la mujer rural en la gestión ambiental ha sido una de las áreas más innovadoras del trabajo de la Procuraduría; así, se han desarrollado estrategias participativas que incluyen a las mujeres en la toma de decisiones ambientales, contribuyendo significativamente a la conservación del medio ambiente y la promoción de un desarrollo sostenible.

Por otra parte, en lo que concierne a la vigilancia de la ejecución de recursos públicos, desde el año 2021 y lo corrido del año 2023, se ha efectuado el seguimiento a grandes proyectos de inversión, de los que se resaltan las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales Salitre y Canoas, el Sistema MIO Metrocali, Regiotram de Occidente, el Proyecto Hidroeléctrico Ituango, el Proyecto de Corredor Verde por la Carrera Séptima de Bogotá y el Programa Caminos Comunitarios para la Paz Total. El monto vigilado corresponde a 37 proyectos de gran importancia, cuyo valor asciende a más de ciento once billones de pesos (\$111.042.831.444.362).



Algunas de las actividades y resultados que hemos obtenido son los siguientes:

-Se realiza vigilancia preventiva a la ejecución de los contratos 1042 y 1043 de 2020 para la instalación y puesta en funcionamiento de 10.000 Centros Digitales del MINTIC, cuyo impacto económico es de más de dos billones de pesos (\$2.100.000.000.000), en beneficio de todos los ciudadanos, en especial, niños, niñas y adolescentes de las zonas rurales.

-De igual forma, se adelantó vigilancia a los lineamientos de la política pública para la gestión de la red terciaria a nivel nacional, en especial al programa «Colombia Rural» y su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, cuyo impacto económico es de más de tres billones de pesos (\$3.300.000.000.000).

-Igualmente, se llevó a cabo la vigilancia preventiva al proceso selección IDU-LP-SGI-031-2019 y la ejecución del proyecto de adecuación al Sistema Transmilenio de la Avenida Congreso Eucarístico (Carrera 68), enfocado en la defensa de los derechos de las comunidades, que pueden verse afectadas con la ejecución de dicha construcción. Su impacto económico es de más de dos billones de pesos (\$2.354.949.759.539)

-En relación con el Metro de Bogotá, además de promover un modelo de previsión y proyección de la transformación urbana ligada a las fases de construcción, operación e integración de los sistemas urbanos de transporte, se ha enfocado la vigilancia a fomentar el cumplimiento de las obligaciones contractuales estipuladas en el Contrato de Concesión 163 de 2019, cuyo impacto económico es de trece billones de pesos (\$ 13.000.000.000.000). De igual manera, se realiza vigilancia preventiva a todo lo relacionado con la segunda línea del Metro de Bogotá, que tiene un impacto de treinta y cuatro billones de pesos (\$34.000.000.000.000).

-Adicionalmente, se han llevado a cabo actividades orientadas a evitar la vulneración de los derechos a la libertad de locomoción, al espacio público y demás derechos conexos, de los habitantes de los municipios de Funza, Mosquera, Madrid, Facatativá y Bogotá D.C. que se verán beneficiados con el proyecto Regiotram de Occidente, y a evitar vulneraciones al ordenamiento jurídico colombiano y al patrimonio público. El impacto económico de este proyecto es de tres billones seiscientos mil millones de pesos (\$ 3.600.000.000.000).

-Aunado a lo anterior, se realiza vigilancia especial frente al proceso de selección por invitación pública 002 de 2023, el cual se lleva a cabo en la plataforma



Secop II por la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.- FIDUPREVISORA S.A., el cual tiene como objeto “contratar entidades que garanticen la prestación de los servicios de salud (...) para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en el territorio nacional, asumiendo y gestionando el riesgo en salud, operativo y financiero que del contrato se derive”. Este proyecto tiene un impacto económico de trece billones de pesos (\$13.000.000.000.000).

Nota: se sugiere al lector revisar el anexo n.º 1, el cual tiene una información detallada acerca de las vigilancias conforme a la misionalidad preventiva.

## 1.2 Misionalidad de intervención.

### 1.2.1 Intervención en las diferentes áreas.

Esta segunda función radica en intervenir en todos los procesos de las diferentes jurisdicciones en defensa de los ciudadanos y del orden jurídico. En muchas ocasiones, el juez del proceso acoge el criterio expuesto por el Ministerio Público o cuando no lo hace por lo menos debe argumentar de mejor manera las tesis jurídicas, conscientes de que la mayoría de los fallos tienen una segunda instancia, en los que el *ad quem* puede corregir lo ya decidido, gracias a las necesarias y oportunas impugnaciones que desde la Procuraduría se hacen, con el fin de que se imparta la justicia en cada caso administrativo, civil, de familia, penal, laboral, ambiental y demás especialidades.

Sin lugar a dudas, la presencia del Ministerio Público es inobjetable y cada vez más significativa, en una suerte de evolución desde que apareció en el año de 1830, por primera vez, como guardiana de la Constitución y de las demás normas que conforman el ordenamiento jurídico.

Desde esa fecha hasta en los tiempos actuales se registra de forma continua el trabajo de la entidad como Ministerio Público. Así se reconoce en las distintas especialidades, como bien ocurrió en el mes de septiembre de 2023 en el marco del Congreso de Justicia Transicional en la ciudad de Pereira (Risaralda - Colombia).



Todos los intervinientes del referido evento académico, entre ellos los magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz, exaltaron la labor de la Procuraduría General de la Nación, no solo como entidad con enfoque de protección de los derechos de las víctimas, sino también como asiduo constructor de la seguridad jurídica en la tramitación de los respectivos procesos.

La función de intervención de la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con el artículo 277 numeral 7, comprende la facultad de intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales. Ello resulta esencial, pues es un deber del Ministerio Público propender por la protección de los derechos de la sociedad y el interés público, las garantías y derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los de los trabajadores pensionados o las comunidades étnicas, entre muchos otros.

En lo que corresponde a la intervención en los asuntos que se tramitan en sede administrativa, esta se da especialmente en aquellos casos que así lo ameriten debido a su importancia jurídica y trascendencia social, relacionados, entre otros, en procesos contractuales, en asuntos sectoriales, de servicios públicos, de salud, proyectos de infraestructura y demás asuntos de impacto de la administración pública. Todo lo anterior sin

perjuicio de las facultades propias de las procuradurías delegadas con funciones preventivas

Así, pues, entre enero de 2021 y septiembre de 2023 se registran 710.115 actuaciones en intervención.

En la página web de la Procuraduría General de la Nación ([www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co)) se pueden consultar los informes de rendición de cuentas y los informes de gestión presentados al Congreso de la República, correspondientes a los años 2021, 2022 y 2023. En ellos se encuentran todos los resultados de las actuaciones en intervención judicial y administrativa, representadas en conceptos y macroconceptos emitidos ante las distintas instancias jurisdiccionales, intervenciones en audiencias, intervenciones en pruebas y agencias especiales constituidas.

Finalmente, la Procuraduría también ejerce su rol conciliador para la solución pacífica de conflictos. Dentro del mismo periodo indicado, se destacan a continuación las estadísticas en conciliaciones surtidas en materia administrativa, civil y comercial.

### **1.2.2 Conciliación administrativa e intervención en materia contencioso administrativa.**

La Procuraduría General de la Nación, por medio de sus procuradores judiciales para asuntos administrativos,



ejerce su función en materia de conciliación administrativa extrajudicial, y como agentes del Ministerio Público ante los jueces administrativos y los tribunales de arbitramento en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.

En esta función cabe distinguir dos aspectos fundamentales:

### **A. Conciliación administrativa extrajudicial.**

La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso-administrativos es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, que constituye, a la vez, por mandato legal, requisito de procedibilidad para el ejercicio de los medios de control consagrados en los artículos 138, 140 y 141 en concordancia con el numeral primero del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) modificado por la Ley 2080 de 2021.

Es una tarea muy importante, pues ayuda a descongestionar los despachos judiciales y representa un ahorro significativo para el contingente judicial a cargo del Estado. En el periodo comprendido entre enero de 2021 y septiembre de 2023, se efectuó la siguiente gestión en materia de conciliación administrativa:

Solicitudes de conciliación extrajudiciales	Conciliaciones extrajudiciales admitidas	Acuerdos conciliatorios	Ahorro en más de 3,3 billones el contingente judicial del Estado
<b>119.911</b>	<b>118.224</b>	<b>7.889</b>	<b>\$3.317.771.468.262</b>



## B. Conciliación administrativa judicial.

En materia de conciliación administrativa judicial, la Procuraduría General de la Nación a través de la delegada de conciliación administrativa en el periodo del presente informe ha intervenido de la siguiente manera:

Solicitudes de conciliación judiciales	Ahorro en cerca de 1 billón de pesos en el contingente judicial del Estado
<b>3.556</b>	<b>\$ 985.322.897.688</b>



### 1.2.3. Conciliación civil y comercial.

La Procuraduría General de la Nación cuenta con seis (6) centros de conciliación civil y comercial, ubicados en Bogotá, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga, Cali y Villavicencio, y enfoca su atención en la población en condición de vulnerabilidad. En ese sentido, presta un servicio gratuito, ágil y preferente a las personas de estratos sociales 1 y 2, y a aquellas de especial protección constitucional.



En el periodo comprendido entre el enero de 2021 y el 30 de septiembre de 2023, se han adelantado los siguientes asuntos:

Solicitudes de conciliación extrajudiciales	Audiencias de conciliación celebradas	Acuerdos conciliatorios	Personas atendidas en los centros de conciliación de la Procuraduría General de la Nación
<b>18.965</b>	<b>13.716</b>	<b>3.274</b>	<b>58.835</b>



### 1.3 Misionalidad disciplinaria

Nuestra tercera misionalidad es la función disciplinaria y la protagonista en el presente texto. El Libertador Simón Bolívar, con una visión francamente envidiable, concibió lo que sería en Colombia el poder moral, hoy en día liderado por la Procuraduría General de la Nación, mucho más cuando desde el año de 1991 se reafirmaron sus misionalidades producto del mandato del constituyente.

Recordemos que en el Congreso de Angostura de 1819 se contempló la necesidad de integrar un poder moral en la estructura estatal. Desde dicha época, Simón Bolívar, inspirado en el Areópago de Atenas, pensó en una forma eficaz de controlar los posibles abusos de poder, en especial de quienes tenían la función de gobernar.

La Procuraduría General de la Nación ha venido asumiendo dicho encargo, cumpliendo además la función de ser representante de los ciudadanos y encargándose de velar por la protección de los derechos y el respeto del orden jurídico. Sin excepción alguna asumió, entonces, ese deber moral de vigilar a los servidores públicos y a los particulares que ejercen funciones públicas.

La función disciplinaria cada vez es más rica en contenido. Para solo citar un ejemplo, véase el aumento de la tipología disciplinaria desde épocas en que regía la Ley 200 de 1995. Una vez fue derogada esta codificación,



debido a sus limitaciones dogmáticas y procesales, se expidió la Ley 734 de 2002, norma en la cual se diseñó un estatuto mucho más acorde con las finalidades y características del derecho disciplinario.

En el año 2019, el Congreso de la República expidió un nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), norma que tuvo como propósito mejorar las instituciones de la anterior legislación e incorporar algunos principios y criterios que fueron dados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Fue así como durante los años 2021 y 2022, desde la Procuraduría General de la Nación, se propiciaron algunos cambios significativos de la nueva legislación disciplinaria.

En efecto, por medio de la Ley 2094 de 2021 se realizaron los ajustes necesarios con el fin de asegurar un derecho disciplinario más efectivo y garantista, un derecho disciplinario más efectivo y garantista, cuyo eje es la lucha contra la corrupción y contra la ineficiencia administrativa. Vale anotar que en Colombia existen más de un millón trescientos mil servidores públicos que podrían ser sujetos disciplinables por la Procuraduría General de la Nación, cuando corresponda, con excepción de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, así como de quienes gozan de un fuero especial (presidente de la República, fiscal general de la Nación o magistrados de altas cortes).

No solo de ajustes en la ley tendría que hablarse, sino además el haber dado un enorme paso -creo que en el camino correcto- al haber especializado a una Procuraduría Delegada en un tema tan importante como el Sistema General de Regalías. En aras de contextualizar este aspecto tan relevante, hay que decir que para el bienio 2023 y 2024 están comprometidos más de treinta billones de pesos, destinados en la ejecución de diferentes proyectos de inversión pública.

En consecuencia, la Procuraduría General de la Nación no podía ser inferior a semejante reto y por eso se abrió paso a la citada dependencia, encargada de ejercer no solo funciones preventivas, sino disciplinarias, en un tema tan complejo pero necesario como los recursos provenientes de las regalías. Aquí vale la pena destacar que cuando se trata de los dineros públicos hay que hacer hasta lo imposible para protegerlos.

Las administraciones siguientes encargadas de dirigir la Procuraduría tendrán la enorme tarea de continuar con esa especialidad y seguramente el Congreso de la República tendrá que pensar en algún momento en nuevas faltas disciplinarias especiales relacionadas con el Sistema General de Regalías, para seguir en la permanente y ardua lucha de combatir la corrupción y la ineficiencia administrativa, aspectos que lamentablemente no son ajenos a esta temática.

La confianza de la ciudadanía en la Procuraduría General de la Nación crece día a día por los resultados



alcanzados. En el periodo comprendido entre enero de 2021 y septiembre de 2023, la Procuraduría recibió ciento sesenta y dos mil ciento noventa y cuatro (162.194) quejas con connotación disciplinaria, es decir, en promedio unas ciento sesenta (164) quejas diarias.

De ese gran volumen de quejas recibidas dentro del periodo referenciado, las distintas salas disciplinarias, procuradurías de todos los niveles, de instrucción y juzgamiento, han tramitado ciento cuarenta y cuatro mil seiscientos ochenta y dos (144.682), en promedio gestionaron diariamente ciento cuarenta y seis (146) quejas.

En la página web de la Procuraduría General de la Nación ([www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co)) se pueden consultar los informes de rendición de cuentas y los informes de gestión presentados al Congreso de la República, correspondientes a los años 2021, 2022 y 2023. En ellos se encuentran todos los resultados de las decisiones reportadas de manera constante a la ciudadanía y a la institucionalidad del Estado colombiano.

## **2. ¿Un derecho disciplinario sin la Procuraduría General de la Nación?**

¿Qué sería del derecho disciplinario sin una entidad como la Procuraduría General de la Nación?

Lo más probable es que esta expresión del derecho sancionador existiría, pero con una visión doméstica,

interna y bien disminuida, que fue la que le tocó afrontar a la Procuraduría mientras la Corte Constitucional profería la sentencia C-030 de 2023. De esa manera, si no existiera la Procuraduría General de la Nación, ninguno de los resultados incluidos en el anterior acápite se habría obtenido.

Con franqueza puedo decir que antes de conocerse la decisión de la Corte Constitucional C-030 de 2023 la Procuraduría General de la Nación era una entidad casi suspendida desde el punto de vista de la misionalidad disciplinaria, en relación con los procesos seguidos contra los servidores públicos de elección popular. Ello sucedió por cuenta de la indebida e infortunada interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la que la posición literal y solitaria de la cláusula convencional dominaba.

Con todo tipo de obstáculos, la Procuraduría General de la Nación lideró en el Congreso de la República una reforma al Código Disciplinario, cuya característica principal fue la de encontrar una fórmula que para todos los efectos lograra hacer comprender que la Constitución Política de Colombia y la Convención Americana sobre Derechos Humanos eran compatibles.

Pese a ser de momento la posición minoritaria, en la Procuraduría General de la Nación siempre se pensó que entre uno y otro sistema de protección



-el americano y la Constitución Política de Colombia no podía haber una exclusión o rivalidad, sino una verdadera armonización. Ello era apenas obvio porque precisamente el Constituyente de 1991 incluyó cláusulas expresas (artículos 92, 277.6 y 278 superiores) en favor del organismo de control frente al posible sentido literal de la expresión «proceso penal» contenida en el artículo 23.2 del instrumento internacional que fue concebido en el año de 1972.

### **3. Hacia un derecho disciplinario todavía más garantista, pero efectivo en la lucha contra la corrupción y la ineficiencia administrativa.**

Pese a la discrepancia por la interpretación literal del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, desde la Procuraduría General de la Nación se valoraron de forma positiva otros aspectos que dejó la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego vs. Colombia.

Así, por ejemplo, es válido referir algunos temas procesales bien significativos, entre ellos la separación de las funciones de investigación y juzgamiento, la doble instancia y la doble conformidad, así como la obligatoriedad de participación de la defensoría pública.

De igual manera, fue en virtud de esos ajustes que se creó la Sala de Juzgamiento de servidores públicos de elección popular y demás modificaciones al proceso disciplinario que representaron un serio avance en la nueva dinámica de las actuaciones disciplinarias respecto de los derechos fundamentales.

Con la introducción de estos cambios sustanciales en la estructura del proceso se quiso tener un Código General Disciplinario acorde a los más altos estándares convencionales. La repercusión de todo ello es mantener un derecho disciplinario en el lugar que le corresponde: cumpliendo el rol frente a cualquier servidor público, inclusive los de elección popular, para así combatir de forma decisiva la corrupción y la ineficiencia administrativa.

El resultado de lo anterior se puede sintetizar en la idea de mantener a la Procuraduría General de la Nación como promotora y guardiana de la garantías fundamentales, aún en la función disciplinaria a su cargo, pero siempre procurando el cumplimiento de los deberes de todos los servidores públicos y particulares que ejercen funciones en nombre del Estado.

La comunidad académica y las nuevas generaciones deben comprender que el incumplimiento de los deberes funcionales de aquellos que deben actuar en nombre del Estado representa la primera violación



de los derechos de todos los asociados. Por tanto, la disciplina y muy especialmente la institucionalidad son los mejores aliados de la sociedad, para que esta progrese, evolucione y encuentre la mejor forma de convivir pacíficamente, tal y como está concebido en las profundas raíces de la Constitución de 1991.

No debe quedar el menor asomo de duda que el orden justo y la garantía de los derechos de todos los miembros de la sociedad se protegen combatiendo los principales actos de corrupción y de ineficiencia administrativa.

#### **4. El grave e innecesario riesgo al que estuvo sometida la misionalidad disciplinaria a cargo de la Procuraduría General de la Nación.**

Con posterioridad a la expedición de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego vs. Colombia, el cumplimiento de los fines esenciales del Estado por medio de la misionalidad disciplinaria no fue una tarea fácil. Fueron, por el contrario, dos años arduos, llenos de dificultades y con situaciones que indicaban el grave riesgo de disminución e incluso de desaparición de una entidad como la Procuraduría General de la Nación.

No obstante, el esfuerzo que se hizo ante el Congreso de la República y el ponderado ejercicio de la

función disciplinaria contribuyeron para que la Corte Constitucional adoptara una decisión que reafirmó la importancia del derecho disciplinario y de la Procuraduría General de la Nación.

Con todo, la Ley 2094 de 2021 le otorgó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación en lo concerniente a las decisiones de carácter disciplinario con el objetivo de cumplir lo señalado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inexecutable el otorgamiento de dichas atribuciones.

Así, pues, es muy posible que con las facultades jurisdiccionales en cabeza de la Procuraduría General de la Nación se hubiese podido cumplir la función disciplinaria de manera mucho más efectiva como fue inicialmente consagrado en la reforma introducida. Pese a ello, acatándose las reglas de la democracia y el inquebrantable respeto de las decisiones de los jueces, lo correcto fue aceptar y acatar lo decidido por el máximo Tribunal Constitucional.

El no hacerlo significaría asumir una posición igual a la de aquellos que desde la tesis literal del texto convencional pretendieron acabar con la misionalidad disciplinaria a cargo del organismo de control.

Sin embargo, frente al panorama acaecido por cuenta de la sentencia C-030 de la Corte Constitucional,



es necesario que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerza su función complementaria de manera oportuna y eficiente, revisando la decisión final frente a los servidores públicos de elección popular en el ejercicio de su cargo.

Por lo anterior, se espera no solo el acatamiento y el respeto por lo decidido por la Corte Constitucional, sino el nuevo rol del Consejo de Estado respecto de la decisión final sobre la responsabilidad disciplinaria de este tipo de servidores públicos cuando se encuentren ocupando sus respectivos cargos.

## **5. El derecho disciplinario como forma adecuada de activar el sistema de frenos y contrapesos en el marco del Estado Social de Derecho.**

En un Estado de Derecho, existe el sistema de frenos y contra pesos. Por ello, las actuaciones disciplinarias a cargo del organismo de control deben continuar su curso con todas las garantías posibles, pero también hasta sus últimas consecuencias. Si a ello hay lugar, la sanción disciplinaria deberá reafirmar la vigencia del ordenamiento jurídico, pues ningún servidor público podrá estar por encima de la Constitución Política y el imperio de la ley, pues esa particular forma de pensar solo puede tener sentido en regímenes totalitarios o absolutistas.

## **6. La democracia y el derecho disciplinario como medio eficaz para garantizarla.**

Colombia, como Estado de Derecho y al mismo tiempo un Estado Social, está fundado en el valor de la democracia. Para mantener a salvo estos pilares, debe respetarse la función de los jueces y de los organismos de control. No puede seguir pasando que, cada vez que una institución debe ejercer las potestades para investigar, sancionar y en definitiva restringir los derechos políticos cuando a ello haya mérito, se descalifique, de forma automática, a quienes constitucional y legalmente están autorizados para ejercer dicha función.

Por ello, no deja de ser contradictorio que varios de los que cuestionaron la misionalidad de los órganos de control hayan sido los mismos quienes en varias oportunidades acudieron a interponer denuncias y quejas similares cuando los protagonistas de sucesos parecidos eran otros servidores públicos.

De esa manera, existe un déficit de coherencia, carencia de valores y ausencia de respeto por la sociedad cuando de manera irresponsable se descalifica a quienes simplemente cumplen su misión constitucional.

La Corte Constitucional, en la varias veces mencionada sentencia C-030 de 2023, le dio un gran respaldo a



la obligación que tiene la Procuraduría General de la Nación para adelantar las investigaciones disciplinarias contra los servidores públicos del país, incluidos los de elección popular. Por ello, es una obligación constitucional y no un empeño por contrariar el Estado de Derecho como de forma deliberada algunos lo han sostenido.

La función disciplinaria a cargo de este organismo de control es la forma de demostrar el cumplimiento del mandato constitucional, constituyente y legal que existe en Colombia. No podemos omitir la función disciplinaria porque, por una parte, es lo que nos ordena la Carta Política de 1991 y, por la otra, dejar de lado esa herramienta del derecho sancionador se traduciría en un escenario de impunidad en todo el país.

Así las cosas, la firme decisión del cumplimiento del deber y el carácter para soportar esta suerte de dificultades son los que deben aparecer cuando se intenta atacar a las instituciones. Los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación tienen la responsabilidad de seguir adelantando los procesos disciplinarios, incluidos aquellos contra los servidores públicos de elección popular.

Por su parte, el resto de los servidores públicos que ejercen funciones disciplinarias, pero que no pertenecen a este órgano de control, tienen una

responsabilidad complementaria, pues se deben encargar de investigar a otros servidores y de imponer las sanciones disciplinarias cuando a ello haya lugar. Sin duda, este control interno se erige en un componente esencial y muy relevante en el sistema de derecho disciplinario en Colombia.

Frente a esta misionalidad, la nueva ley disciplinaria tiene varias modificaciones de orden sustancial y procesal, las cuales enunciaremos en el siguiente apartado. En todo caso, su ejercicio a cargo de la Procuraduría General de la Nación es una función que resulta consustancial para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En síntesis, la Procuraduría y el derecho disciplinario es la combinación armónica y efectiva para el fortalecimiento de la democracia, para el respeto de los derechos de todos los asociados y en últimas para procurar un orden más justo.

# III. Epílogo.

El principio de pesos y contrapesos es uno de los aspectos esenciales en toda democracia. Recordemos que el diseño del Constituyente de 1991 fue devolver un sano y muy necesario equilibrio entre todas las instituciones del Estado, conforme a la concepción de la separación de los poderes, pero con una colaboración armónica.

No podemos olvidar que el presidencialismo era absoluto antes de la Constitución Política de 1991. Tampoco es posible asumir el debate sobre la existencia de la Procuraduría General de la Nación como si se tratara de aquellos niños o jóvenes adolescentes que no quieren que los controlen.

Claro, a algunos les molesta profundamente ser controlados. Para comprender de manera gráfica dicha aseveración, nada mejor que pensar en lo siguiente: a lo largo de la vida los seres humanos son disciplinados por la familia, el colegio y demás instituciones sociales que demuestran la importancia y la necesidad de este valor en todos los ámbitos de la sociedad.

Esta situación es la que guardada las proporciones sucede con algunos servidores públicos en el ámbito de la función pública y frente a su responsabilidad con los organismos de control. Sin embargo, en nuestra estructura constitucional la Procuraduría y las demás entidades encargadas de vigilar y controlar están a la misma altura de los órganos de gobierno, legislativo, ejecutivo y judicial. Es decir, existen pares – que se equiparan a esas instituciones sociales– que actúan conforme al principio de colaboración armónica y al sistema de pesos y contrapesos. Por ello, entonces, en la democracia y en las instituciones debe permanecer siempre el control y la disciplina.

En Colombia, ese control primario es el derecho disciplinario, pues como bien se vio el valor de la disciplina es consustancial para todo tipo de organización. Basta con abrir y leer la Constitución en el artículo 92 en el cual se dijo que cualquier persona, natural o jurídica, podrá solicitar de la autoridad competente, la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias.

De esta manera es que se puede lograr una conexión funcional entre la parte dogmática de la Constitución, en la que se establecen los derechos de todos los asociados, y su parte orgánica, en la cual se encuentran las instituciones del Estado que funcionan por medio de los servidores públicos.



Por estos días, de manera infortunada, la tendencia de algunos sectores políticos y -asombrosamente- académicos es que saquemos de la órbita del derecho disciplinario y de la Procuraduría General de la Nación a los servidores electos popularmente y que solo puedan ser sancionados o inhabilitados por una condena de juez competente en proceso penal.

¿Qué pasaría si ese servidor público de elección popular se gasta el erario y que eventualmente no haya mérito probatorio para sancionarlo de forma penal? ¿Qué pensaría usted como ciudadano ante la cínica risa de aquel que ocupó un cargo público privilegiando su interés particular, actuando de forma irregular, viendo resguardada su responsabilidad porque tuvo éxito en la investigación de carácter penal?

Imaginemos una situación todavía más riesgosa, como lo sería que cualquier entidad del Estado no pudiese ser controlada o que solo quedara vigilada por el órgano competente de ejercer la acción penal ¿Cuántas irregularidades o abusos de poder podrían cometerse? Este aspecto debe ser objeto de una profunda reflexión, sobre todo para quienes consideran que a los servidores públicos de elección popular solo les pueden ser restringidos sus derechos políticos por cuenta de una condena de un juez penal.

Si no existieran los órganos de control y otras entidades encargadas de que se cumpla el ordenamiento jurídico, el gobierno, por ejemplo, pasaría a ser tiranía, y la democracia pasaría a ser oligarquía o demagogia, males que afortunadamente se evitan con dicho diseño. Para ello, entonces, nada mejor que la concepción del Constituyente de 1991 al decir en sus artículos 92, 277.6 y 278 que el derecho disciplinario está dirigido a todos los servidores públicos, «inclusive» los de elección popular.

En una democracia algo debe ser absolutamente claro: el mandato popular no puede convertirse en una inmunidad para el servidor público electo. Preguntémosnos como ciudadanos si realmente nosotros elegimos a alguien para que no actúe de forma correcta. Con seguridad el elector querrá elegir bien y, si se le traiciona ese mandato, aquel esperará a que se impongan los respectivos correctivos.

De allí, entonces, la importancia de mantener ese control, como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2023, en la que claramente fijó los alcances y límites de la acción disciplinaria frente a los servidores públicos elegidos popularmente. Por tanto, esta importantísima función disciplinaria es una forma de preservar el equilibrio entre los poderes.

En buena hora, la Corte Constitucional comprendió, teniendo en cuenta la historia y el diseño jurídico



de nuestro país, único en el mundo, que la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación respecto de los servidores públicos, incluidos los de elección popular, debe permanecer intacta. Incluso, en nuestro criterio, la Corte Constitucional fue mucho más allá, reforzando la garantía para que las sanciones de destitución, inhabilidad general y especial y las suspensiones contra los servidores públicos de elección popular queden sujetas a la revisión definitiva por parte del juez contencioso mediante el recurso automático de revisión.

En verdad, es muy válido preguntarse lo siguiente: ¿dónde existe un proceso disciplinario más garantista y acorde a los más altos estándares de calidad y justicia? El derecho disciplinario, cuya aplicación para la mayoría de los servidores públicos se basa en el Código General Disciplinario, ha sido revestido de todas las garantías posibles, porque además se han sumado otros conceptos como la garantía de la segunda instancia para todo servidor público sin excepción, la doble conformidad y muy especialmente la separación de las funciones de acusación y juzgamiento, entre otros.

La garantía reforzada, consistente en que la última palabra la tiene el Consejo de Estado cuando se trate de un servidor público de elección popular, únicamente es procedente, conforme lo decidió la Corte Constitucional,

si el funcionario ocupa un cargo de elección popular al momento de la imposición de la sanción de segunda instancia.

Lo anterior quiere decir, entonces, que si el servidor público sancionado cometió la falta mientras ocupaba un cargo de elección popular, pero ya no lo ocupa al momento de la imposición de la sanción, esta se ejecutará y el afectado podrá recurrir a los medios de control como la nulidad y el restablecimiento del derecho. La Corte Constitucional, entonces, fue contundente al afirmar que la prerrogativa del recurso automático de revisión solo tiene sentido si el sancionado está ejerciendo verdaderamente el mandato popular.

De similar manera, cabe recordar, conforme al artículo 42 del Código General Disciplinario, que aquel servidor público que haya sido sancionado disciplinariamente en tres o más ocasiones en los últimos cinco años por faltas graves o leves dolosas, o ambas, quedará inhabilitado durante tres años a partir de que la última sanción impuesta alcance ejecutoria. Esto, por supuesto, representa una situación que precisamente no debe depender de «una condena por juez penal», pues aquel candidato que se inscriba en dicha situación podría enfrentarse a los respectivos procesos disciplinarios.

La mayoría de los ciudadanos en Colombia están agobiados de tanta corrupción e ineficiencia



administrativa. Por ello, desde la Procuraduría General de la Nación nos esforzamos por encontrar la mejor fórmula de solución para que se garanticen los derechos de quienes son sujetos de la acción disciplinaria. Para la sociedad, ello es más útil y conveniente que querer de un solo tajo excluir a los servidores públicos de elección popular del derecho disciplinario o incluso eliminar a una institución que por tanto tiempo ha ejercido esta importante función.

Algunos sectores que no gustan de las competencias de la Procuraduría General de la Nación reducen sus fórmulas de solución a que esta función de disciplinar sea ejercida por la Rama Judicial, con un número de variantes de acuerdo a las distintas especialidades del derecho. Al respecto, ¿es acorde con el concepto de *sostenibilidad judicial* -tema muy vigente ahora en la teoría del derecho- que los procesos disciplinarios que se sigan contra los servidores públicos de elección popular pasen a engrosar las largas filas de los procesos a cargo de los distintos despachos de la rama judicial?

Con absoluta sinceridad, y adicional a que eliminar la facultad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación podría implicar una sustitución de la Constitución, se considera que propuestas como estas son altamente inconvenientes.

Pensemos: ¿pasar la función de juzgamiento a la Sección Segunda del Consejo de Estado, Sección que ya tiene suficiente con los distintos asuntos administrativos laborales, pensionales y demás temas conexos? ¿Asignarle la función a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, que no solo se encarga de funcionarios judiciales y de abogados en ejercicio, sino de empleados judiciales?

Conviene precisar que las anteriores corporaciones no son jueces competentes en proceso penal. Su propósito debe ser optimizar la calidad de los procesos judiciales a su cargo y no pretender asumir competencias atribuidas por el constituyente a otras instituciones del Estado como este órgano de control.

Existen, además, razones para pensar que una propuesta como esa podría generar mayores traumatismos como los que hemos evidenciado últimamente. Por ejemplo, en algunos despachos del Consejo de Estado no han admitido el recurso extraordinario de revisión y en otros sí. En algunos, se siguen anulando decisiones disciplinarias bajo la tesis literal del artículo 23.2 de la CADH. En unos más, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha dicho que solo un juez competente en un proceso penal puede limitar los derechos políticos de un servidor público de elección popular, pero eso sí -en una clara y evidente contradicción- dejan a salvo la interpretación respecto de los procesos de la ya



mencionada pérdida de investidura, figura que —se insiste— significa la limitación de los derechos políticos de manera perpetua del servidor público elegido de forma popular.

No exageramos cuando decimos que toda esta suerte de ambivalencia e inseguridad alienta a que otras autoridades del Estado pretendan desconocer figuras tan relevantes como la suspensión provisional, medida cautelar de carácter personal para servidores públicos de elección popular que no experimentó ningún cambio con las decisiones que proviene del Sistema Interamericano.

Es por lo anterior que, en vez de pensarse en trasladar la competencia disciplinaria en contra de los servidores públicos de elección popular a la Rama Judicial, lo que debe intentarse es una unificación de criterio y muy especialmente la estrategia de celeridad y prontitud a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para resolver los asuntos que ahora debe tramitar por cuenta de lo decidido en la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2023.

Así las cosas, son muchos los retos que nos quedan en Colombia en la ardua tarea de la lucha contra la corrupción y de la impunidad en el ámbito de la función pública. Que no se nos olvide que el Estado colombiano adquirió compromisos a través de convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, en los

que debe perseguir este flagelo por la vía disciplinaria. Esto incluye, por supuesto, disciplinar a los servidores públicos de elección popular.

Por todo lo dicho, nuestro objetivo desde que asumimos la dirección del Ministerio Público ha sido uno solo: demostrar la importancia, necesidad y muy especialmente la utilidad para una sociedad de contar con dos activos de inmenso valor como lo son el derecho disciplinario y la Procuraduría General de la Nación. El derecho disciplinario va más allá de ser un conjunto de normas; se convierte en un instrumento para establecer un entorno en el que la integridad, la justicia y la confianza no sean meros deseos, sino realidades tangibles. Y para lograr este propósito nada mejor que contar con este órgano de control.

Las ideas que acaban de exponerse fueron entregadas en cada seminario regional con la firme convicción y el anhelo de que trabajáramos coordinados, no solo desde el punto de vista misional, sino con la esperanza de generar conciencia sobre la importancia de estos dos altísimos activos para la sociedad colombiana.

Las palabras de cierre de cada conferencia inaugural eran como las que usted, amable lector, puede revisar en el siguiente y corto extracto:



Por estas y muchas más razones, doy la apertura oficial a este seminario regional y reitero la bienvenida a cada uno de ustedes. Verlos en completa disposición para este evento académico hace que mi renovada esperanza respecto del derecho disciplinario y de la importancia de la Procuraduría General de la Nación aún más se acreciente. Y también enarbola con muchos más pergaminos nuestro corto, pero profundo lema de que «la Procuraduría está con la gente y para la gente». Muchas gracias.

Para todo aquel que se tomó el trabajo de considerar las reflexiones de este pequeño texto, mi mensaje es decirles que mantengo la firme convicción de que los dos activos de altísimo valor deben continuar vigentes en el sistema jurídico colombiano y muy especialmente en nuestra propia sociedad que espera y anhela un futuro mucho mejor.

Copia privada para el Ejército Nacional

# Anexos.

Copia privada para el Ejército Nacional

## Anexo 1. Cuadro de vigilancias conforme a la misionalidad preventiva.

Se resaltan en negrilla las vigilancias iniciadas en esta administración. Las cuatro iniciales fueron iniciadas en 2020, pero se continuaron vigilando en 2021

NOMBRE VIGILANCIA	MONTO VIGILANCIA
Centros Digitales	\$2.100.000.000.000
Proceso de selección del nuevo concesionario de trámites Bogotá D.C.	\$1.417.437.000.000
Proceso de selección concesionario de recaudo y operación de estaciones de peajes y pesaje del INVIAS	\$948.261.000.000
Ampliación y dotación de sedes educativas en el departamento de Vaupés.	\$10.957.948.945
REGIOTRAM	\$3.600.000.000.000
Concesión del Registro Único Nacional de Transito / Nuevo RUNT	\$805.209.000.000
Colombia Rural - Gestión red vías terciarias	\$3.300.000.000.000
Proceso Pre-Contractual Adecuación al Sistema Transmilenio de la Avenida Congreso Eucarístico (Carrera 68)	\$2.354.949.759.539
Vigilancia preventiva al Proceso de Contratación USPEC-LP-026-2021	\$389.156.339.852
Dragado Canal de acceso Puerto de Barranquilla	\$81.499.992.892
Museo Nacional de Memoria	\$100.000.000.000
Hospital Regional Risaralda	\$600.000.000.000
Obras por valorización	\$1.000.000.000.000
Seguimiento a la ejecución del Proyecto Transmilenio Avenida 68 – etapa post-contractual.	\$2.600.000.000.000
PTAR Salitre	\$1.300.000.000.000
PTAR Canoas	\$4.500.000.000.000
Metro de Bogotá	\$13.000.000.000.000

Copia privada para el Ejército Nacional



NOMBRE VIGILANCIA	MONTO VIGILANCIA
Corredor Verde	\$2.600.000.000.000
Caminos Comunitarios para la Paz	\$6.000.000.000.000
Vías para la legalidad	\$8.000.000.000.000
Juegos Nacionales Eje Cafetero	280.000.000.000
Acueducto la Guajira	\$11.651.000.000
Coliseo Mayor de Ibagué	\$63.800.000.000
Acueducto y Alcantarillado Soledad Atlántico	\$365.450.480.753
Hidroituango	\$1.000.000.000.000
Educación Medellín	\$400.000.000.000
PTAR Cañaverelejo	\$120.000.000.000
Vigilancia Preventiva sobre la contratación que celebre la Organización Electoral de Colombia con ocasión de las elecciones 2023.	\$1.421.298.863.095
LICITACIÓN- PÚBLICA No. P235LP2022 Atanasio Girardot	\$1.598.759.491.565
Planta de Tratamiento de Agua Potable El Curval – PTAP El Curval	\$1.642.317.567.721
Metro de Bogotá Línea 2	\$34.000.000.000.000
Proceso Invitación Publica 002 de 2023 – FOMAG	\$13.000.000.000.000
Vigilancia Preventiva del Proceso de Contratación No SAEBSU-00-002-2023 adelantado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN.	\$6.440.000.000
Vigilancia Sistema MIO Metrocali: destinación y ejecución de los recursos- Acuerdo Distrital N° 0563 de 2023	\$1.300.000.000.000
Contrato de prestación de servicios profesionales VE-629-2023	\$8.375.000.000
Puente los Grillos	\$17.268.000.000
Contratación de los servicios TIC del SENA	\$1.100.000.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$111.042.831.444.362</b>

Copia privada para el Ejército Nacional

## **Anexo 2.**

### **Guía de acercamiento para comprender las instituciones jurídicas disciplinarias en el derecho colombiano**

#### **1. ¿Qué es el derecho disciplinario y qué representa para Colombia vigilar el cumplimiento de los deberes funcionales que los colaboradores del Estado juran cumplir cuando se posesionan?**

El derecho disciplinario puede concebirse como aquel conjunto de principios y reglas sustantivas y procedimentales mediante los cuales se investiga y eventualmente se sanciona a los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas. De esa manera, esta subespecie del derecho sancionador procura asegurar el cumplimiento de deberes y obligaciones por parte de estos.

Para Colombia el derecho disciplinario es un componente esencial del eje de la meritocracia, pues la fórmula de Estado Social de Derecho exige que los colaboradores del Estado actúen de forma responsable y con los más altos estándares de probidad y de eficiencia. Por ello, la Constitución Política de 1991 estableció que «cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas» (artículo 92 de la C. P.).



## 2. ¿Qué naturaleza tiene el derecho disciplinario en el contexto jurídico colombiano?

El derecho disciplinario es una especie del género conocido como derecho sancionador. Desde antes de la Constitución Política de 1991, pero de forma muy especial después de su promulgación, se ha dicho que son expresiones del derecho sancionador las siguientes: derecho penal, derecho administrativo sancionador, derecho correccional, el *impeachment* y el derecho disciplinario.

Frente a esta última —derecho disciplinario—, la doctrina dominante ha destacado su autonomía e independencia —sin perjuicio de otras visiones doctrinales—, aspecto que se puede corroborar por cuanto su ejercicio se basa en un código independiente y se cumple en buena parte por la Rama Judicial y los órganos autónomos e independientes como la Procuraduría General de la Nación.

## 3. ¿El derecho disciplinario, como especie de derecho sancionador, tiene a su vez una clasificación en las que se puedan encontrar algunas subespecies diferenciadas?

Sí. En el derecho disciplinario, es válido afirmar la existencia de al menos cuatro clases o subespecies del derecho disciplinario.

## Anexo 1. Cuadro de vigilancias conforme a la misionalidad preventiva.

Clase de derecho disciplinario	Autoridad que lo ejerce	Sujetos pasivos de la acción disciplinaria
 Derecho disciplinario administrativo	- Oficinas de Control Interno Disciplinario -Personerías -Procuraduría General de la Nación	Servidores públicos en general, con excepción de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial
 Derecho disciplinario jurisdiccional	Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial	- Funcionarios y empleados de la Rama Judicial - Abogados en ejercicio
 Derecho disciplinario delegado	Tribunales de ética y distintas organizaciones de carácter público o privado	Los profesionales de distintas profesiones cuyo ejercicio implique un riesgo social Ejemplo: médicos, ingenieros, contadores, psicólogos, entre muchos otros
 Derecho disciplinario privado - Derecho disciplinario organizacional -Derecho disciplinario empresarial	Las organizaciones privadas	Distintas personas conforme a su vinculación a determinada organización o agrupación.

Copia privada para el Ejército Nacional

**Nota:** en todo caso, existen discusiones y distintas posturas acerca de esta clasificación, en especial en lo que tiene que ver con el derecho disciplinario delegado y el derecho disciplinario privado. Sin embargo, la Corte Constitucional desde la época de los noventa ha puesto de presente la necesidad de un derecho disciplinario único en todos estos ámbitos públicos y privados.



#### **4. ¿Por qué es importante la Procuraduría General de la Nación para el derecho disciplinario en Colombia?**

Por varias razones, a saber:

- Porque la Procuraduría es un órgano de control autónomo e independiente del gobierno nacional y de las demás ramas del poder público. Esta entidad es una muestra del principio de colaboración armónica y el sistema de pesos y contrapesos. De ese modo, la escogencia del procurador general de la Nación se hace a través de una terna (integrada por distintas autoridades, como el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado), es elegido por el Senado de la República y su ejercicio se cumple en periodos diferentes y subsiguientes a quienes ejercen el poder.
- Porque algunos servidores públicos, que son cabezas del sector o elegidos por voto popular, no tienen un superior para que sobre ellos se ejerza la función disciplinaria. En tal modo, si alguno de estos funcionarios comete determinada irregularidad con connotación disciplinaria, la Procuraduría será la entidad que conforme a sus competencias tramite la respectiva actuación. Además, debe tenerse en cuenta que las oficinas de control interno disciplinario no tienen la competencia para investigar a sus nominadores, esto es, al representante legal de cada entidad.

- Porque la Procuraduría General de la Nación tiene una capacidad humana, jurídica, técnica y operativa para adelantar las investigaciones más relevantes en temas tan significativos como los derechos humanos, la contratación estatal y todo aquello que comporte corrupción y graves ineficiencias administrativas. En algunos casos, dada la dinámica del proceso disciplinario, este ha sido mucho más eficaz, respecto de otras expresiones del derecho sancionador, para determinar la responsabilidad de los servidores públicos. Como ejemplo de ello, podemos destacar los temas que se han conocido como la parapolítica, la farcpolítica, el carrusel de la contratación, el carrusel de la hemofilia y otros temas complejos y de alcance trasnacional como Odebrecht, entre muchos otros.

## **5. ¿Cuál es la relación del derecho disciplinario con la obligación del Estado de luchar contra la corrupción?**

El derecho disciplinario es un instrumento adecuado para combatir —mírese bien— los actos de corrupción. No es cierto que el derecho disciplinario va a acabar con la corrupción, como también lo es que la medicina no va a terminar con las enfermedades o incluso con la misma mortalidad. Sin embargo, sí es un instrumento derivado de la potestad sancionatoria para enfrentar este tipo de comportamientos. En ese sentido, la imposición de una



sanción o la posibilidad de que esta se aplique reafirma la vigencia de la norma, razón por la cual podemos decir que la sanción cumple una prevención general positiva. Igualmente, con este tipo de sanciones se obtiene una prevención general negativa, ya que los otros sujetos estarán persuadidos para no realizar ciertos comportamientos disvaliosos.

Pero, además, en la mayoría de las sanciones, como las destituciones, las inhabilidades, las suspensiones o las multas, la sanción disciplinaria también cumple una función de corrección individual tanto negativa como positiva. En cuanto a lo negativo, el sujeto disciplinable es apartado de la función pública, mientras que desde el plano de lo positivo lo que se espera es que el servidor público o particular que ejerce funciones públicas encauce su conducta y la ajuste conforme al ordenamiento jurídico.

En todo caso, obsérvese que, conforme a los tratados internacionales suscritos por Colombia, se ha considerado que el derecho disciplinario es un instrumento por medio del cual se debe combatir los actos de corrupción. Ello se sustenta, por ejemplo, en lo expuesto en la Convención Interamericana contra la corrupción (artículo 3, numerales 1, 2 y 9) y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (artículo 8, numeral 6).

## **6. ¿Por qué existen en Colombia varios organismos de control y otras entidades encargadas de adelantar investigaciones administrativas y judiciales?**

Este fue el diseño institucional de pesos y contrapesos creado por el Constituyente de 1991 para el Estado colombiano ante el alto riesgo de corrupción e ineficiencia administrativa para esa época.

Dentro de los principales órganos se encuentran los siguientes:

- La Procuraduría General de la Nación cumple las tres funciones desarrolladas en este texto y es cabeza del Ministerio Público —integrado, además, por la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales y distritales—.
- La Defensoría del Pueblo, que se encarga de la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, así como de ejercer las funciones preventivas y de defensoría pública.
- Las personerías municipales y distritales, que ejercen funciones de prevención, intervención y disciplinaria en el respectivo municipio o distrito, sin perjuicio de la coordinación y el poder preferente que ejerce la Procuraduría General de la Nación.
- La Contraloría General de República, las contralorías



departamentales y municipales, a las que les corresponde ejercer la vigilancia y control fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, y respecto de todo tipo de recursos públicos.

-La Fiscalía General de la Nación, entidad perteneciente a la Rama Judicial, encargada de adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito. Cumple una función esencial en la estructura del poder público, dado que esta entidad investiga y acusa ante los jueces la comisión de los delitos, conforme al Sistema Penal Acusatorio, establecido constitucionalmente desde el año 2002 y regulado por la Ley 906 de 2004.

-Las superintendencias, entidades adscritas al gobierno, con funciones de policía administrativa que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control. Aquí se concentra la mayoría de los contenidos que pertenecen al derecho administrativo sancionador.

-El Congreso de la República, órgano que adelanta los procesos por indignidad política o *impeachment*, que tiene un componente tanto penal como disciplinario. Esta clase de procesos se adelanta conforme a lo señalado en el artículo 174 de la Constitución.

Además, en dicha corporación se encuentra la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, dependencia encargada de investigar y sancionar disciplinariamente a los miembros del Congreso de la República.

- La Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, las cuales se encargan de investigar y sancionar a los funcionarios y empleados judiciales, así como a los abogados en ejercicio.
- La jurisdicción de lo contencioso administrativo que se encarga de adelantar las acciones de pérdida de investidura y el medio de control de nulidad electoral.
- El Consejo Nacional Electoral, que tiene como función resolver los asuntos que se derivan de la inscripción de candidatos a cargos de elección popular.

## **7. ¿Existen diferencias entre el derecho penal y el derecho disciplinario en cuanto a los conceptos de injusto penal e ilícito disciplinario?**

Absolutamente. Pueden existir comportamientos que siendo delitos se corresponden al mismo tiempo con una falta disciplinaria. Sin embargo, no toda falta disciplinaria es la realización de un delito. De la misma



manera, un servidor público puede cometer un delito, pero no siempre significa una falta disciplinaria, pues puede suceder que ella no esté relacionada con el cargo, la función o servicio.

En el siguiente cuadro se ilustran de mejor manera dichas diferencias:

		Derecho penal	
		No hay delito	Sí hay delito
Derecho disciplinario	No hay falta disciplinaria	<p><b>Ejemplos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Expresar opiniones sobre temas generales conforme al derecho de libertad de expresión.</li> <li>2. Ejercer el derecho al voto, salvo las excepciones constitucionales y legales.</li> </ol>	<p><b>Ejemplos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lesiones personales, homicidio o acceso carnal abusivo o violento, sin que medie la relación con el cargo, función o servicio.</li> <li>2. Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas en las que incurran los gerentes de las campañas o los candidatos, antes de que adquieran la condición de servidores públicos.</li> </ol>
	Sí hay falta disciplinaria	<p><b>Ejemplos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desconocer el principio de publicidad en el marco de una contratación, sin que ello se considere un requisito esencial del contrato.</li> <li>2. Solicitar dádivas, favores o agasajos, o ejercer indebidas influencias que solo puedan considerarse comportamientos de indisciplinación.</li> </ol>	<p><b>Ejemplos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Celebración indebida de contratos, por no cumplir los requisitos legales esenciales.</li> <li>2. Conductas de concusión, cohecho, tráfico de influencias, prevaricatos, abusos de poder y de la función pública</li> </ol>

Copia privada para el Ejército Nacional

## **8. ¿Cuáles son las autoridades, diferentes al juez penal, que en Colombia pueden afectar los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular?**

En Colombia, además del juez penal, tenemos diversas autoridades que restringen derechos políticos. Ello obedece, en gran parte, al propósito del constituyente de buscar un funcionamiento del Estado más eficiente, con un exigente régimen para los servidores públicos como uno de los ejes de la Constitución de 1991.

En este orden de ideas, destacamos los casos de autoridades cuyas decisiones pueden llevar a la restricción de derechos políticos de servidores de elección popular, en los siguientes términos:

- Jurisdicción de lo contencioso administrativo: el Consejo de Estado en relación con los congresistas, y los tribunales administrativos respecto de los diputados, concejales y ediles, pueden decretar la pérdida de investidura de estos servidores de elección popular, llevando a la limitación de sus derechos políticos de manera perpetua.

De igual forma, en esta jurisdicción se adelantan los procesos que, bajo el medio de control de nulidad electoral, pueden interrumpir el periodo de este tipo de servidores públicos, llevando de forma consecencial al retiro del cargo.



- Consejo Nacional Electoral: este organismo tiene la potestad de revocar la inscripción de candidatos a cargos de elección popular, limitando la posibilidad de aspirar a tales empleos. Lo anterior cuando exista plena prueba de que el candidato está incurso en alguna causal de inhabilidad prevista en la Constitución o la ley, lo que impide la declaratoria de su elección.

- Comisión de Ética y Estatuto del Congresista: dependencia encargada de investigar y sancionar disciplinariamente a los miembros del Congreso de la República, por la conducta indecorosa, irregular o inmoral en que puedan incurrir en el ejercicio de su función o con ocasión de esta. En tal evento se puede llegar a la suspensión de la condición congresional.

- Congreso de la República: encargado de investigar y eventualmente sancionar al presidente de la República o a quien haga sus veces, además de los magistrados de las altas cortes y al Fiscal General de la Nación por faltas disciplinarias y delitos que puedan cometer. En estos eventos se puede imponer la destitución del empleo. Se advierte que, una vez la Comisión de Instrucción del Senado admita la acusación realizada por la Cámara de Representantes, el servidor público quedará suspendido del cargo.

- Procuraduría General de la Nación: este órgano de control tiene la competencia para investigar y sancionar a los servidores públicos, inclusive los de elección popular y a los particulares que ejercen funciones públicas.

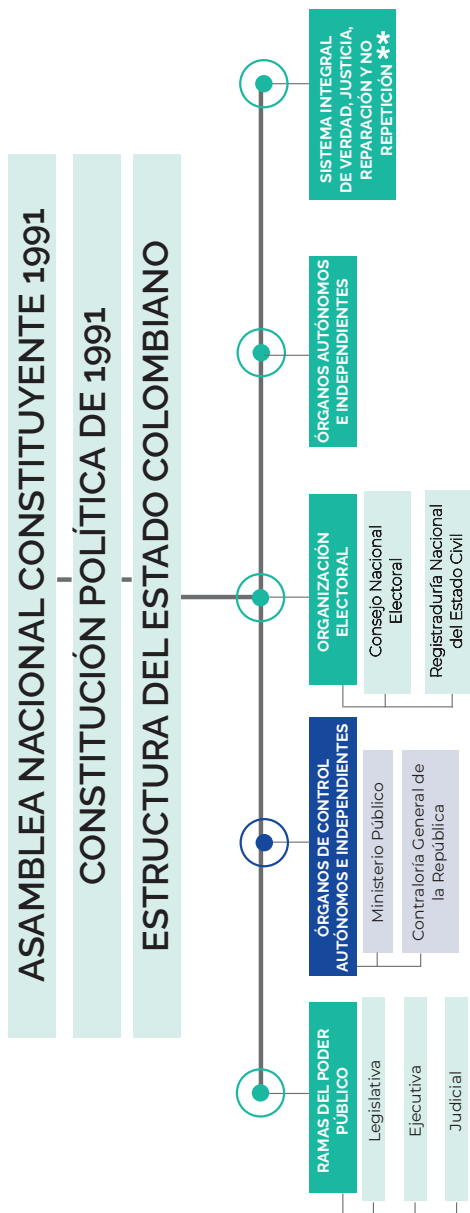
En ejercicio de estas funciones puede suspender provisionalmente e imponer las sanciones de suspensión y destitución del cargo, con la consecuente inhabilidad por el mismo término.

- Contraloría General de la República y las contralorías territoriales: estos órganos de control adelantan procesos de responsabilidad fiscal, cuya decisión, en caso de prosperar, puede impedir el acceso a cargos públicos, incluido los de elección popular, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019.

- Fiscalía General de la Nación: dicha entidad, que pertenece a la Rama Judicial, puede solicitar la imposición de una medida de aseguramiento a servidores públicos de elección popular, cuando se den las causales legales para ello, aspecto que implica la restricción de derechos políticos sin que necesariamente exista condena ejecutoriada.

### Anexo n.º 3.

## Ubicación y contexto de la Procuraduría General de la Nación en la estructura del Estado colombiano



La Asamblea Nacional Constituyente de 1991, como respuesta a las necesidades de Colombia y para hacerle frente a la gran preocupación por la corrupción, la impunidad y las violaciones de derechos humanos en el país, reconfiguró la estructura del Estado colombiano y estableció a los órganos de control como entes con igual jerarquía, autónomos e independientes respecto de las tres ramas del poder público tradicionales. Así, estableció un sistema de equilibrio de poderes, garantizando un control exógeno a las diferentes entidades estatales, con el fin de evitar el abuso de poder y robustecer el Estado de derecho.

\*\*Creado por el Acto Legislativo 01 de 2017. Congreso de la República de Colombia



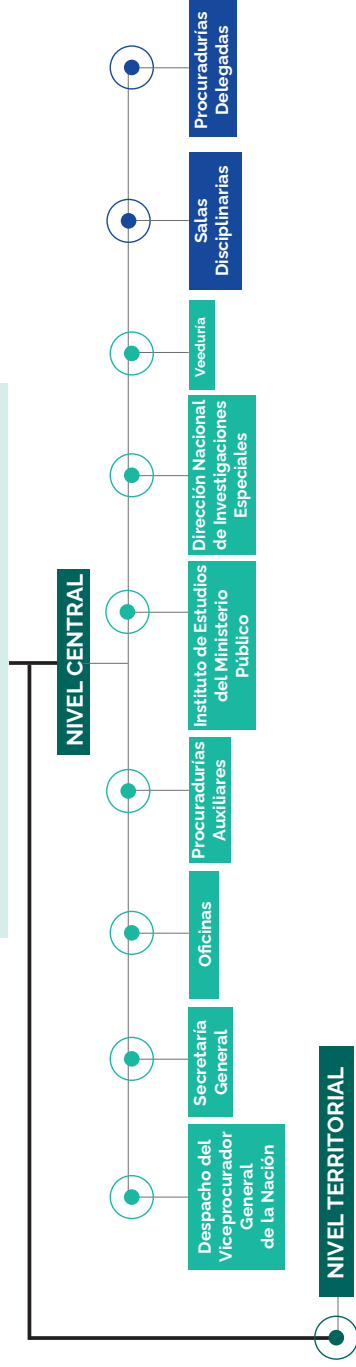
La Constitución Política de 1991 estableció la autonomía e independencia del Ministerio Público al sustraer a la Procuraduría General de la Nación del ejecutivo. Creó una entidad independiente encargada de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, la intervención en procesos judiciales, la función preventiva y la disciplinaria. Así, el Ministerio Público quedó conformado por la Procuraduría General de la Nación, que lo encabeza, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales y distritales. Con esto, la Constituyente consolidó una de las instituciones más importantes para lograr la materialización efectiva de las libertades y de los fines constitucionales.



# Organigrama de la Procuraduría General de la Nación

Copia privada para el Ejército Nacional

## DESPACHO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN



**Nota:** Conozca el organigrama completo en [procuraduria.gov.co](http://procuraduria.gov.co).

La Procuraduría General de la Nación, a través de sus dependencias territoriales y del nivel central, ejerce tres funciones misionales otorgadas por la Carta Política de 1991: preventiva, de intervención y disciplinaria. Con esto, el ente de control se ha convertido en un referente en la anticipación de violaciones de derechos humanos, en la defensa del orden jurídico y en la supervisión de la conducta oficial de servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas.

Copia privada para el Ejército Nacional



## FUNCIÓN PREVENTIVA

La función preventiva de la PGN es la que permite anticiparse a la ocurrencia de hechos que puedan vulnerar derechos y promover el respeto de las garantías constitucionales en la materia.

### Procuradurías Delegadas que realizan esta función:

- Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública. Segunda para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública.
- Para la Gestión y la Gobernanza Territorial.
- Para Asuntos Étnicos.
- Para el Seguimiento del Acuerdo de Paz.
- Para la Defensa de los Derechos Humanos. \*
- Para el Seguimiento a los Recursos del Sistema General de Regalías. \*
- Para la Moralidad y la Transparencia Pública. \*
- Para la Restitución de Tierras. \*\*
- Para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios. \*\*
- Para Asuntos Civiles. \*\*
- Para el Ministerio Público en Asuntos Penales. \*\*
- Para la Conciliación Administrativa. \*\*
- Para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social. \*\*
- Para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer. \*\*
- Con Funciones de Coordinación de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz. \*\*
- Primera con Funciones de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz. \*\*
- Segunda con Funciones de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz. \*\*
- Tercera con Funciones de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz. \*\*

\* Las Procuradurías Delegadas señaladas con esta convención cumplen también la función disciplinaria.

\*\* Las Procuradurías Delegadas señaladas con esta convención cumplen también la función de intervención.



## FUNCIÓN DE INTERVENCIÓN

Esta función de la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con el artículo 277 numeral 7, comprende la facultad de intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías

### Procuradurías Delegadas que realizan esta función:

- Primera para la Casación Penal.
- Segunda para la Casación Penal.
- Primera para la Investigación y el Juzgamiento Penal.
- Segunda para la Investigación y el Juzgamiento Penal.
- Tercera para la Investigación y el Juzgamiento Penal.
- Primera ante el Consejo de Estado.
- Segunda ante el Consejo de Estado.
- Tercera ante el Consejo de Estado.
- Cuarta ante el Consejo de Estado.
- Quinta ante el Consejo de Estado.
- Sexta ante el Consejo de Estado.
- Séptima ante el Consejo de Estado.
- Para la Restitución de Tierras. \*
- Para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios. \*
- Para Asuntos Civiles. \*
- Para el Ministerio Público en Asuntos Penales. \*
- Para la Conciliación Administrativa. \*
- Para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social. \*
- Para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer. \*
- Con Funciones de Coordinación de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz. \*
- Primera con Funciones de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz. \*
- Segunda con Funciones de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz. \*
- Tercera con Funciones de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz. \*

\* Las Procuradurías Delegadas señaladas con esta convención cumplen también la función preventiva.



## FUNCIÓN DISCIPLINARIA

Esta función permite sancionar, incluso con destitución e inhabilidad, a aquellos funcionarios o particulares que ejercen funciones públicas que, por acción u omisión, atenten en contra del ordenamiento jurídico, inclusive funcionarios de elección popular.

### Procuradurías Delegadas que realizan esta función:

#### INSTRUCCIÓN

- Sala Disciplinaria de Instrucción.
- Primera para la Vigilancia Administrativa.
- Segunda para la Vigilancia Administrativa.
- Tercera para la Vigilancia Administrativa.
- Cuarta para la Vigilancia Administrativa.
- Para la Economía y Hacienda Pública.
- Primera para la Contratación Estatal.
- Segunda para la Contratación Estatal.
- Tercera para la Contratación Estatal.
- Cuarta para la Contratación Estatal.
- Para la Fuerza Pública.
- Para la Defensa de los Derechos Humanos.\*
- Para el Seguimiento a los Recursos del Sistema General de Regalías.\*
- Para la Moralidad y la Transparencia Pública.\*

#### JUZGAMIENTO

- Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento.
- Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular.
- Para el Juzgamiento Disciplinario 1.
- Para el Juzgamiento Disciplinario 2.
- Para el Juzgamiento Disciplinario 3.
- Para el Juzgamiento Disciplinario 4.

\* Las Procuradurías Delegadas señaladas con esta convención cumplen también la función preventiva.



Copia privada para el Ejército Nacional