

**El proceso constituyente de 1990-1991 en Colombia, y su impacto en el funcionamiento de  
la Procuraduría General de la Nación**

María Arango Henao



**Colegio Granadino**  
*Making the Difference*

Asociación Colegio Granadino

Facultad de Humanidades

Senior Independent Project

**El proceso constituyente de 1990-1991 en Colombia, y su impacto en el funcionamiento de  
la Procuraduría General de la Nación**

Investigadora

María Arango Henao

Asesora de SIP

Adriana Clemencia Cruz

Director de SIP

Never Betancur Soto

Asociación Colegio Granadino

Departamento de Humanidades

SIP

Senior Independent Project

Villamaría, Caldas,

Colombia 2023 -2024

## **Agradecimientos**

La corrupción en la República de Colombia ha sido un tema de gran consternación para mí, el análisis de los factores que la propician, y hacen de Colombia uno de los países más corruptos del mundo me llevó a plantear la pregunta central de esta investigación: ¿Cuál es la postura que se tomó en la constituyente del 1991 frente a la Procuraduría General de la Nación, y cómo afecta el funcionamiento del Estado Colombiano? El desenlace y respuesta de esta investigación, me confirmó que, para hablar de prosperidad en Colombia, hay que hablar de reforma. Sin embargo, para llegar a esta conclusión, fue necesario contar con una red de apoyo, que estuvo dispuesta no solo a leer este SIP incontables veces, sino también, a escuchar mis constantes críticas a la “politiquería” que gira entorno a nuestro país y que impide el avance de este.

Es así, como quiero empezar agradeciéndole a mi mentora y asesora investigativa, Adriana Clemencia Cruz, que me guió, escuchó, y acompañó durante todo este proceso; dotándome de buenos consejos académicos y enseñándome la importancia de la crítica analítica y el debate constructivo. A mis papas, por recordarme la importancia del balance. A mis abuelos, a mi tía Carolina, y a Gustavo, que estuvieron dispuestos a ayudarme en todo lo necesario para completar este proyecto con éxito. Por último, a todos los que participaron en el proceso de entrevistas, contribuyendo a este proyecto con la mejor disposición. Gracias a todos, y espero que este proyecto sea tan fructífero, como lo fue para mí.

## **Abstract**

The following research constitutes an analysis of the internal configuration of the Office of the Attorney General of the Nation, established by the 1991 Constitution, and how it has impacted the internal functioning of the estate organ, as well as the political transparency and social welfare in the Republic of Colombia. This qualitative project aimed to understand the effectiveness of the Procuraduría General de la Nación in judging corruption.

The research was divided chronologically to explain the growing phenomenon of corruption and its relationship with the Procuraduría General de la Nación. Firstly, there is a brief historical account of the emergence of the 1991 Constituent Assembly; based on the Competency Manual of the PGN and the Constitution of 1991, the organizational structure of this public institution with its respective roles and responsibilities was established. Once this is understood, the interconnection and role of the Procuraduría General de la Nación in promoting political transparency and social welfare in Colombia is explained. Therefore, the theory of separation of powers is proposed, and the dependence of the PGN on the three branches of public power is established, determining how this obstructs the impartiality that an organization like this should have. Finally, a series of interviews were conducted with experts that delved deeper into what was already outlined in the research, and as stated in the conclusions, they agreed on the difficulties that the PGN faces when sanctioning corruption effectively.

**Keywords: Constituent Assembly of 1991, Political Constitution of 1991, Procuraduría General de la Nación, bias, Procurador General de la Nación , election, Article 276, legislative branch, judicial branch, executive branch.**

## **Resumen**

La siguiente investigación, constituye un análisis sobre la configuración interna de la Procuraduría General de la Nación, establecida por la Constitución de 1991, y cómo esta ha impactado el funcionamiento interno del organismo de control, así como la transparencia política y el bienestar social en la República de Colombia. Este proyecto cualitativo, tuvo la intención de comprender la eficacia de la Procuraduría a la hora de juzgar la corrupción.

De este modo, la investigación fue dividida de manera cronológica, para explicar el creciente fenómeno de la corrupción y su relación con la Procuraduría. En primer lugar, se hace un breve recuento histórico del surgimiento de la Constituyente de 1991; basándose en el marco general de la Procuraduría, establecido por la Constitución de 1991, y en el Manual de Competencias de la Procuraduría, se logra establecer la estructura organizacional de este organismo público, con sus respectivos roles y responsabilidades. Una vez entendido esto, se explica la interconexión y el papel que tiene la Procuraduría en la promoción de la transparencia política y el bienestar social de Colombia. Por tanto, se plantea la teoría de separación de poderes, y se establece la dependencia de la PGN a las tres ramas del poder público, y cómo esto obstruye la imparcialidad que un organismo como este debe de tener. Finalmente se llevaron a cabo una serie de entrevistas a expertos que profundizaron lo ya planteado en la investigación, y como se expone en las conclusiones, concordaron en las dificultades que tiene la PGN a la hora de sancionar la corrupción de manera efectiva.

**Palabras Clave:** Constituyente de 1991, Constitución de 1991, Procuraduría General de la Nación, sesgo, Procurador General de la Nación, elección, Artículo 276, rama legislativa, rama judicial, rama ejecutiva.

## Tabla de contenido

<i>Agradecimientos</i> .....	3
<i>Abstract</i> .....	4
<i>Justificación</i> .....	10
<i>Introducción</i> .....	12
<i>Formulación del Problema</i> .....	14
<i>Objetivos</i> .....	17
General .....	17
Específicos .....	17
<i>Metodología</i> .....	18
<i>Hipótesis</i> .....	20
<i>Antecedentes</i> .....	22
El Ministerio Público.....	23
Origen y desarrollo de la institución del Ministerio Público .....	26
Los Órganos de Control en el Estado Constitucional Colombiano .....	31
<i>Marco Teórico</i> .....	38
El proceso constituyente de 1991, la Constitución de 1991 y su relación con la Procuraduría General de la Nación .....	39
Funciones de la Procuraduría General de la Nación .....	48
Efectos de un mal funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación .....	71

La Importancia de la separación de poderes en la Procuraduría General de la Nación .....	77
<i>Hallazgos</i> .....	82
Entrevistas a Expertos .....	83
<i>Conclusiones</i> .....	136
La Constitución de 1991 y la manera en la que estableció la Procuraduría General de la Nación .....	137
La relación de poderes públicos.....	138
Las funciones de la Procuraduría y cómo un mal funcionamiento institucional fomenta la corrupción.....	140
Resolución Final .....	141
<i>Referencias</i> .....	142
<i>Anexos</i> .....	146
Anexo 1: Formato Entrevista Estructurada .....	146
Anexo 2: Consentimiento Informado.....	148

## Lista de Figuras

<b>Figura 1</b> <i>Diferencias de la Constitución de 1886 y 1991-Control Público</i> .....	20
<b>Figura 2</b> <i>Despacho del Procurador General</i> .....	66
<b>Figura 3</b> <i>Clasificación de dependencias según su función misional</i> .....	69
<b>Figura 4</b> <i>Denuncias asociadas a corrupción, sin condena, por departamento</i> .....	72
<b>Figura 5</b> <i>Valores</i> .....	104



## Lista de Tablas

<b>Tabla 1</b> <i>¿Cómo evalúa el proceso de la Constituyente en cuanto a la definición y funcionamiento de los Órganos de Control?.....</i>	83
<b>Tabla 2</b> <i>En su experiencia, ¿Cuán efectivos han sido los resultados de los Organismos de Control y la manera en la que fueron aceptados durante la Constituyente?.....</i>	93
<b>Tabla 3</b> <i>Centrándonos en la Procuraduría y considerando el informe de la Secretaría de Transparencia, ¿Qué tan efectivos considera que son los resultados obtenidos?.....</i>	98
<b>Tabla 4</b> <i>Cree que la efectividad de la Procuraduría podría estar influenciada por la manera en que la Constitución establece la elección del Procurador?.....</i>	105
<b>Tabla 5</b> <i>¿Cuál es su opinión sobre el método actual de elección del Procurador?.....</i>	107
<b>Tabla 6</b> <i>Si tuviera que proponer una alternativa, ¿Qué otro método de elección sugeriría para el Procurador?.....</i>	111
<b>Tabla 7</b> <i>En una escala del 1 al 10, ¿Cómo calificaría la eficacia de la Procuraduría en cuanto a sancionar la corrupción?.....</i>	118
<b>Tabla 8</b> <i>¿Considera que existe un equilibrio adecuado entre la autonomía de los Organismos de Control y la rama judicial de Colombia?.....</i>	119
<b>Tabla 9</b> <i>¿Opina que la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos respecto a los cambios en la Procuraduría es pertinente? ¿Por qué?.....</i>	123
<b>Tabla 10</b> <i>¿Ve viable realizar una reforma al sistema interno de la Procuraduría, establecido por la Constitución y cuáles serían, desde su perspectiva, los aspectos que podrían mejorar...?</i>	130

## **Justificación**

Este trabajo investigativo se realizará no solo para comprender la historia política que existe detrás de la Carta Magna colombiana, sino también, principalmente, para analizar aquellos factores que propician la corrupción en Colombia e impiden el proceso social de esta nación. El buen funcionamiento de un país depende en gran medida de la solidez y claridad de sus normas; si estas no son adecuadas, el progreso social y político se verá comprometido. En Colombia, en el año 1991, se hizo una Asamblea Nacional Constituyente que promulgó una Constitución pluralista y de importantes libertades, en la que las garantías de los derechos fundamentales desempeñan un papel fundamental. No obstante, durante este proceso constituyente surgió la discusión sobre la necesidad de contar con organismos “independientes” de las ramas del poder, que pudieran procesar, investigar y controlar a los funcionarios públicos; este conjunto de entidades de control se denominó "Ministerio Público", y es liderado por la Procuraduría General de la Nación.

La Procuraduría General de la Nación desempeña un papel crucial en la prevención de la corrupción política; si este organismo no funciona correctamente, como ocurre en la actualidad en Colombia, la corrupción se convierte en un fenómeno inmanejable y es la propia Constitución la que permite que esto suceda. Es imperativo analizar el problema desde sus raíces, como la Asamblea Nacional Constituyente, que estableció una Constitución abstracta, con una dependencia de la PGN a las ramas del poder público.

La corrupción es un problema que desgasta los cimientos de Colombia, obstaculizando el funcionamiento adecuado de su Estado. Aunque este fenómeno existía antes de la redacción de la Constitución vigente, en aquel entonces no había organismos de control para supervisar tales actos ilícitos. Con la intención de abordar este problema, se crearon los organismos de control,

pero no han logrado reducir ni prevenir la corrupción; por el contrario, la han intensificado, debido al sesgo que existe detrás de la falta de una clara separación de poderes entre las ramas del poder y la PGN, que no solo propicia la corrupción, sino el sesgo accionario político, más conocido como “amiguismo político”.

## Introducción

Cuando se menciona la palabra "Constitución", se hace referencia a un conjunto de normas e ideales que regulan un país, permitiendo la convivencia armoniosa de su sociedad y fomentando el respeto mutuo entre todos los ciudadanos. Sin embargo, la creación de estas reglas requiere la creación de una Asamblea Nacional Constituyente que pueda generar un acuerdo nacional. En muchos países, dicho acuerdo se alcanza a través de deliberaciones y debates políticos, pero en Colombia fue necesario un impulso ciudadano, encabezado por un movimiento estudiantil conocido como la "Séptima Papeleta", para hacer entender al gobierno la urgencia de cambiar la Constitución de 1886, la cual era considerada retrograda.

El proceso Constituyente de 1990-1991 se llevó a cabo en un contexto de extrema polarización, donde las instituciones públicas y los partidos políticos tradicionales carecían de apoyo y legitimidad. Era inevitable que la construcción de una nueva Constitución fuera un esfuerzo que involucrara a toda la nación, incluyendo a las minorías políticas, raciales y culturales que habían sido históricamente excluidas. La necesidad de contar con una Carta Magna inclusiva y adaptada a las circunstancias del país, convirtió el proceso constitucional en una búsqueda exhaustiva de resolución de crisis como: la violencia bipartidista, la violencia social y la violencia generada por el narcotráfico y el conflicto armado. Estas soluciones se plasmaron mediante la garantización de derechos, la participación ciudadana en la política, el Estado Social de Derecho, y el pluralismo, características fundamentales de la Constitución de 1991, que ofrecieron respuestas inmediatas a los problemas de la época.

Sin embargo, los Constituyentes no se anticiparon de manera correcta las realidades cambiantes del país y el creciente problema de corrupción, que ciertos detalles de la Constitución podrían generar, como el artículo 276. Este artículo establece el procedimiento para la elección

del Procurador General de la Nación (líder del Ministerio Público), quien es elegido mediante una terna conformada por el candidato de la Presidencia, la Corte Suprema y el Consejo de Estado. Esta terna es enviada al Senado, que finalmente elige al Procurador. Todos los participantes en este proceso están sujetos al juicio de la Procuraduría, lo que crea un sesgo e imparcialidad que cuestiona la independencia de este organismo, o "cuarto poder", respecto a las tres ramas del poder público.

En este proyecto, se abordarán dos principales variables que se conjugan para explicar el fenómeno de la corrupción en Colombia. La primera variable, la Constitución de 1991 (con su respectivo proceso histórico) y la segunda variable el funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación; estas serán abordadas durante todo el proyecto para la debida comprensión del cáncer colombiano, del cual muchos hablan, pero pocos solucionan; la corrupción.

## **Formulación del Problema**

La Constitución es la Carta Magna y la norma suprema de un país; ningún decreto, tratado, acuerdo, contrato, u otra disposición, puede estar por encima de ella. Dado el papel fundamental que desempeña en la sociedad, es crucial que refleje los valores y normas que un país desea establecer para sus ciudadanos. En Colombia, gracias a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se promulgó una Constitución que en su momento era una necesidad para el país. Sin embargo, con el paso del tiempo, esta normativa se ha convertido en un terreno apto para contradicciones y actos corruptos en la esfera del control público. Como lo expresan las abogadas María Teresa Garcés y Marcela Romero (2022).

La Constitución no soluciona los problemas concretos de la gente, si no que sirve de marco para que los gobiernos y el Congreso lo hagan mediante las leyes y políticas públicas que la desarrollen, y la justicia resuelva los conflictos que se presenten. (pág. 20).

No obstante, en países donde el “marco” y el gobierno se armonizan, el rol descrito puede ser efectivo. Sin embargo, en países como Colombia donde tanto los gobernantes como los ciudadanos se han acostumbrado a pactar la ley con un “marco” que lo permite, dicho propósito de considera disfuncional.

Cuando se llevó a cabo la Asamblea Nacional Constituyente, se contó con la participación de 74 constituyentes (de los cuales solo 70 tenían capacidad de voto), quienes fueron elegidos mediante voto popular. Se tuvo en cuenta la representación de 9 grupos políticos y étnicos (Partido Unión Patriótica, Movimiento Unión Cristiana, Partido Social Conservador, Partido Conservador, Movimiento Salvación Nacional, Partido Liberal, Alianza

Democrática M-19, exguerrilleros e indígenas) con el objetivo de lograr una Constitución inclusiva que reflejara las aspiraciones del país. Después de cinco meses de deliberaciones, se alcanzó un acuerdo con garantías en los derechos fundamentales, pero según el magistrado Henao, presenta dos problemas principales:

El detallismo: Para garantizar que la Constitución fuese incluyente, fue necesario entrar en mucho detalle, que se presta para interpretaciones abstractas, convirtiéndola vulnerable o contradictoria ante cambios de realidad.

El pluralismo: La Constitución de 1991 se ve obligada a pronunciarse sobre una enorme cantidad de cuestiones de una manera muy heterogénea, prestándose para posibles conflictos en la rama judicial. (pág. 24).

Estos dos dilemas de considerable magnitud están estrechamente relacionados con uno de los interrogantes que aborda esta investigación: el pluralismo y el exceso de detalle, aspectos vulnerables a las realidades cambiantes un país caótico, como lo es Colombia. Durante la Asamblea Nacional Constituyente, se acordó la creación de un Ministerio Público que incluyera organismos de control, cuya función sería investigar y regular los delitos cometidos por los funcionarios públicos.

Si embargo, durante la practica, las leyes son susceptibles a cambios; y más cuando son establecidas como leyes complementarias y no como principales ; que fue lo sucedió con los organismos de control (se tiene una Constitución que enfatiza el área de Derechos y no la del Ministerio Publico), hubo una contradicción entre el propósito declarado de estos organismos y su función efectiva. La Procuraduría, como entidad pública, posee por definición una autonomía

administrativa respaldada por las leyes. Siendo un organismo autónomo y de control, debería estar separado de las ramas de poder; pero, esta separación no resulta clara, dado que es el presidente, junto con el Senado, la Corte Suprema y el Consejo de Estado, quienes tienen la responsabilidad de elegir a los funcionarios de cada organismo público y su vez objeto de jurisdicción del mismo. Es aquí donde reside el principal problema: el sesgo que existe detrás de la elección del Procurador y el ejercicio de su cargo, tal como está estipulado por la Constitución, y cómo esto afecta la práctica sociopolítica en Colombia.



## **Objetivos**

### **General**

Comprender la visión del proceso constituyente de 1990- 1991 frente a la Procuraduría General de la Nación y analizar su impacto en el funcionamiento del Estado colombiano.

### **Específicos**

- Establecer las funciones de la Procuraduría General de la Nación
- Entender cómo un mal funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación fomenta la corrupción
- Comprender el la Constitución de 1991 y el proceso constituyente de 1990-1991 en términos de la Procuraduría General de la Nación
- Examinar porqué la separación de poderes públicos es relevante para la Procuraduría General de la Nación

## **Metodología**

Para cumplir con los objetivos de esta investigación, fue fundamental llevar a cabo un riguroso proceso de investigación, recopilación e indagación de datos sobre cómo la Constituyente de 1991 y su impacto en el funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, específicamente, la manera en la que esta entidad sanciona e interviene los casos de corrupción. La mayor parte de la información utilizada en el presente estudio fue obtenida a través de la Constitución Política de Colombia de 1991, leyes y sanciones, emitidas, principalmente por el Congreso de la República; también, fue primordial el uso artículos de Derecho Constitucional, que, en conjunto con lo anterior, brindaron veracidad y comprobación a lo largo de la investigación. Estas fuentes fueron la base para la construcción del análisis de la correlación existente entre la rama legislativa, la Constitución de 1991, y la carencia de intervención y sanción de corrupción por parte de la Procuraduría General de la Nación.

Esta investigación puede calificarse, como una investigación teórica y de carácter cualitativo, sin embargo, se apoya de datos cuantitativos, como índices de corrupción, para sustentar dicha teoría. Como ya fue mencionado, la base de investigación del presente proyecto fueron artículos e informes públicos, mayormente desarrollados por especialistas constitucionales; la información obtenida de este medio fue, posteriormente coadyuvada por entrevistas estructuradas a personajes conocedores del tema que aportaron sus opiniones expertas a la problemática presentada en esta investigación.

El objetivo central de esta investigación tiene como propósito, hacer una explicación del origen de uno de los desafíos más grandes a los cuales se enfrenta Colombia; la corrupción. Para cumplir el objetivo, se plantea una pregunta teórica central, que, mediante la recopilación y el análisis de información, se logra responder.

El estudio se dividió en tres etapas. La primera etapa, tenía como propósito la creación de una hipótesis que mostrara la poca independencia de los organismos de control, en cuanto a la rama legislativa y a su vez, como esta dependencia, afirmada en la Constitución Política de 1991, podía resultar en un mal funcionamiento de la Procuraduría General la Nación. En esta etapa, también fue necesario hacer una recopilación de datos y autores constitucionales que discutían y planteaban la misma problemática. La segunda etapa, consistió en análisis e indagación netamente teórico que respondió parcialmente a los objetivos individuales de este estudio, que conjuntamente responden al objetivo y pregunta central.

La tercera y última etapa, se encargó de reunir los puntos de vista de distintos profesionales, altos conocedores del tema, que ayudaron a comprobar, ampliar y darle veracidad a la investigación. Sus perspectivas fueron clasificadas y analizadas en tablas, permitiendo una mayor organización, y eficacia a la hora de aportar soluciones que encaminaron la hipótesis hacia lo veraz.

## Hipótesis

La necesidad de una clara separación de poderes en Colombia es fundamental para el buen funcionamiento del Estado. En la Constitución de 1886, el control público ya estaba estipulado; sin embargo, aquel control recaía netamente en la Corte Suprema de Justicia, los juzgados y los tribunales superiores, como se muestra en la siguiente figura:

**Figura 1**

*Diferencias de la Constitución de 1886 y 1991 – Control Público*

	1886	1991
PODER LEGISLATIVO	Diputados y concejales para periodos de dos años No hay un amplio régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los congresistas.	Se eliminan los suplentes. Diputados y concejales para periodos de tres años. Se establece un régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los congresistas.
Poder judicial	La administración de justicia corresponde a la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores y los juzgados	Se crean la Corte Constitucional, el Concejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, como complemento de la administración judicial

Fuente: Vocal (2012).

En la anterior figura (figura 1) se observan las diferencias de los organismos de control público establecidos entre la Constitución Colombiana de 1886 y la Constitución actual, la de 1991. En la gráfica se analiza la adherencia constitucional del control público con las tres ramas de poder público en la Constitución de 1886. Como se destaca en la tabla, en la Constitución de 1991 se crean nuevos organismos de vigilancia pública, resaltando la autonomía de los mismos; este nuevo conjunto de instrucciones fue llamado "Ministerio Público".

El Ministerio Público, creado en la Constitución de 1991, es el órgano encargado de vigilar y controlar las acciones de los funcionarios públicos pertenecientes a estas tres ramas; por ende, cuando no hay un desprendimiento entre estos dos poderes, aquel control que el Ministerio

debe ejercer, puede estar sesgado hacia la protección de actos inconstitucionales que afectan el buen funcionamiento del Estado, por ejemplo, la corrupción.

Cuando se dio el proceso constituyente, uno de los temas que los constituyentes querían precisar, era la separación de poderes entre dichos organismos públicos y las tres ramas de poder (legislativa, administrativa y judicial). En la Constitución de 1991, dicha separación si quedó estipulada; sin embargo, como resultado de la constituyente y sus antecedentes, se dio una constitución muy detallada y extensa que se puede prestar para malinterpretaciones y contradicciones, siendo la separación de poderes una de ellas, como se vera a continuación.

En la Constitución de 1991 se expresa la autonomía del Ministerio Público ante los tres poderes, pero también se expresa que son aquellos tres poderes los encargados de elegir a los funcionarios públicos que lideran el Ministerio Público (Contralor, Fiscal y Procurador), creando una contradicción en la autonomía de dicho organismo de control. Esta contradicción fomenta "el cáncer colombiano", la corrupción. Es pertinente describir la autonomía de los organismos de control público en Colombia como una autonomía parcial, ya que a pesar de que esta autonomía es explícita en la Constitución, el Ministerio Público está ligado con los tres poderes públicos.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo dicho, es importante reiterar las variables investigativas, siendo la Constitución de 1991 la variable independiente y el Ministerio Público la variable dependiente. Por último, es fundamental traer a colación la pregunta inicial de investigación, para analizar cómo el funcionamiento del Ministerio Público se ve afectado por un proyecto constituyente que se puede caracterizar inconsistente. ¿Cómo el proceso constituyente de 1991 en Colombia impacta el funcionamiento del Ministerio Público?

## **Antecedentes**

La Constitución de 1991 y el Ministerio Público son dos conceptos que, a pesar de parecer distantes, tienen una fuerte correlación que afecta la manera en la que dicho organismo de control público funciona. El Ministerio Público es aquel organismo que vela y garantiza el bienestar social, encargándose de labores como el control político, la guarda de los derechos humanos, la promoción de los derechos humanos, entre otros. Una de las principales características de lo que se denomina en Colombia como Ministerio Público es la autonomía que este tiene en cuanto a las ramas de poder existentes.

En Colombia, este Ministerio nace a partir de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en esta asamblea se le dan ciertas características a este organismo, que posteriormente fueron estipuladas en la Carta Magna colombiana. Aquellas características son la base del funcionamiento de este organismo y algunas de estas se pueden caracterizar como corruptoras, afectando de manera exponencial el buen manejo de esta institución. El Ministerio Público es una entidad necesaria para que “el poder contenga al poder” (Secondat, 1748). Es pertinente afirmar que si este organismo no tiene un buen funcionamiento, el propósito inicial por el cual fue fundado (el bienestar público y el Estado Social de Derecho) sería demeritado; impactando gravemente la soberanía del Estado colombiano.

Este capítulo se basa en tres documentos con los cuales se pretende demostrar las demás investigaciones concernientes al tema de la Constitución del 91 y el Ministerio Público, dando énfasis en la importancia de mantener este Ministerio en un constante y efectivo funcionamiento, para así garantizar el bienestar político y social del Estado y su pueblo.

## **El Ministerio Público**

En una investigación realizada por la Corporación "Transparencia por Colombia" en el año 2000, se pretendió mostrar aquellos elementos necesarios para fortalecer un sistema nacional de integridad. El décimo capítulo de esta investigación fue denominado "Ministerio Público", y será el primer antecedente de este proyecto. En el capítulo investigado se tiene como objetivo principal y general, el proporcionar una visión integral del Ministerio Público y su papel en el sistema legal y gubernamental de Colombia, a la hora de garantizar el bienestar social.

Mediante una recopilación de datos investigativos, este artículo logra abordar la importancia del Ministerio Público en Colombia como un órgano fundamental para el control y la supervisión de las instituciones gubernamentales y la protección de los derechos humanos. Destaca, cómo estos organismos desempeñan un papel crucial en la resolución de “quejas” y denuncias de civiles y ciudadanos contra servidores o entidades públicas, así como en la estipulación de soluciones para corregir problemas en la administración pública y combatir la corrupción.

El texto también menciona la estructura del Ministerio Público, incluyendo al Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y otros funcionarios que trabajan en conjunto para garantizar transparencia e integridad en el gobierno. Señalando que “El Ministerio Público tiene como función la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”. (Transparencia por Colombia, 2000).

Por último, el artículo también resalta la importancia de la rendición de cuentas mutuas (tanto de las tres ramas del poder, como del Ministerio Público) en un sistema democrático y cómo los líderes del Ministerio Público deben presentar informes anuales de su gestión al

Congreso de la República y a los Concejos Municipales y Distritales, para asegurar que este está funcionando de la manera correcta. Finalmente, se hace hincapié en que la eficacia de estos organismos de control depende en gran medida de su independencia y autonomía que estos tienen respecto a las tres ramas del poder público (legislativa, administrativa y judicial)

De este antecedente se pueden destacar múltiples conclusiones que se relacionan con la presente investigación, ayudando a tener claridad sobre las funciones básicas del Ministerio Público; las conclusiones se plasman de la siguiente manera:

El documento investigado resalta y define el Ministerio Público en Colombia como un organismo encargado de supervisar y controlar las instituciones gubernamentales para la prevención de actos corruptos que pongan en riesgo el bienestar social colombiano.

El artículo expone las funciones principales y el rol del Ministerio Público. En estos se incluye, recibir he investigar posibles delitos hechos por servidores públicos, haciendo que los funcionarios públicos paguen por sus delitos, asegurando así la efectividad política, haciendo del Ministerio Público, el responsable de la defensa de los intereses cívicos por la efectividad democrática y política de Colombia.

Para finalizar, el artículo resalta la importancia de la independencia y autonomía del Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones. El artículo destaca una falencia en el sistema de elección de los servidores del Ministerio Público, que de hecho es la misma falencia que destaca esta investigación en su hipótesis, y es la falta de autonomía de este Ministerio respecto a las ramas del poder, en la cual se hará énfasis posteriormente.

Este documento se relaciona con la presente investigación, mediante el planteamiento del problema y la metodología del mismo, pero también al reconocer que es posible que el Ministerio Público presente ciertas falencias (como la elección de sus líderes) pero que también



es un órgano necesario que ayuda a garantizar el Estado Social de Derecho, que es el propósito principal de la Constitución de 1991.

El Estado Social de Derecho es un término que se utiliza para hacer referencia a que el Estado está fundando a partir del respeto y la dignidad humana. Hay una serie de instituciones y leyes que garantizan el cumplimiento del Estado Social de Derecho, se puede decir que el Ministerio Público es una de ellas. Como dice el documento utilizado en el presente antecedente, el Ministerio Público hace parte fundamental del funcionamiento Estatal que va directamente relacionado con el cumplimiento del Estado Social de Derecho “El denominado “Ministerio Público”, el cual constituye uno de los pilares del Sistema Nacional de Integridad” (Transparencia por Colombia, 2000).

Un sistema de Integridad Nacional es aquel sistema nacional que vela por el fortalecimiento y la apropiación de valores y principios culturales establecidos en la Constitución del 91, e impuestos a la ciudadanía y a los cargos público. ¿Qué quiere decir esto? que el Ministerio Público es una pieza fundamental para el cumplimiento de la Constitución, especialmente aquella parte que garantiza el bienestar social (Estado Social de Derecho).

Al igual que en esta investigación, la corporación de transparencia infiere que “la eficacia de la labor de los organismos de control está determinada por el grado de independencia y autonomía que detentan respecto de los demás órganos estatales” (Transparencia por Colombia, 2000). Es pertinente reiterar el objetivo general de esta investigación que es comprender la visión de la Constitución de 1991 frente a los organismos de control público y analizar su impacto en el funcionamiento del Estado colombiano. Desde el objetivo general se observa la directa relación que hay entre el artículo analizado y este

proyecto. Ambos hacen énfasis en el reconocimiento de la importancia de los organismos de control público, pero también subrayan que su eficacia depende de la autonomía de estos frente a las ramas de poder.

Esta investigación retroalimenta el presente proyecto aportando y profundizando el conocimiento de la investigadora en cuanto al funcionamiento interno del Ministerio Público, las labores que este ejerce en el Estado Colombiano, y sobre todo, aportó material para sustentar que la eficacia de los organismos de control público depende de la autonomía que estos tengan en el Estado.

### **Origen y desarrollo de la institución del Ministerio Público**

En un análisis realizado por el Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, en conjunto con el maestro Rodolfo Aceves Jiménez, en el año 2018 se tenía como propósito analizar la función del Ministerio Público y la Procuraduría General de la República en México, así como su evolución histórica, estructura organizativa, funciones actuales, fortalezas, debilidades e importancia de la imparcialidad, y la lucha contra la corrupción para garantizar la justicia en México.

A través de una investigación cualitativa con recopilación de datos, el artículo investigado se puede resumir como una visión detallada sobre la función del Ministerio Público y la Procuraduría General en los Estados Unidos Mexicanos. En este artículo se abordan ciertos aspectos clave que pueden resumirse y concluirse mediante el siguiente orden.

La evolución histórica del sistema judicial, que abarca desde la época precolonial mexicana hasta la actualidad, mencionando, en primera instancia, el papel de la Procuraduría en la época pre-colonial, señalando “la organización política y social indígena en la antigüedad, el Tlatoani (gobernante azteca) tenía entre sus funciones la procuración e impartición de justicia, y

debajo de él existía una estructura de jueces para administrar justicia a la sociedad” (Palacio, 1888). Es decir, que en la época pre-colonial mexicana ya había una figura de impartición judicial autónoma llamada el “Tlatoani”. Según Antonio de León Pinelo y Juan de Solórzano Pereira (1680) en la época colonial:

La Real Audiencia de la Nueva España contaba con dos fiscales. El fiscal civil y el fiscal criminal. El primero, tenía como encomienda procurar los intereses del fisco, es decir, de la Hacienda de la Corona española; mientras que el fiscal criminal velaba por la observancia de las leyes relacionadas con los delitos y las penas respectivas, convirtiéndose en acusadores públicos cuando la necesidad así lo requería para la aplicación de sanciones del orden penal (pág. 2).

Esta cita muestra la aparición de nuevas figuras de vigilancia pública, que a pesar de estar ligadas a la corona en términos funcionales, también velaba por las garantías judiciales, cívicas, y con situaciones de control público. Durante la independencia de México este modelo de control público cambia un poco 1821 y en virtud de provenir como nación conquistada, el modelo de administración pública mexicano se estableció con muchas semejanzas al modelo español. De tal manera que las Cortes determinaban los partidos judiciales, los fiscales..” (Jimenez, 2018). Esta cita muestra un poco la similitud con Colombia, a la hora de la elección de cargos de control público; se entiende que como ambos países fueron colonizados por España, trataron de arraigarse a ciertos procedimientos jurídicos como este.

Posterior, “ la Constitución de 1857, -aún vigente-, se separa al Ministerio Público y al Procurador General de la República, de la Suprema Corte de Justicia, para que en lo sucesivo dependa del Poder Ejecutivo”. En lo anterior, se observa cómo el modelo empieza a cambiar para optar una mayor autonomía, aunque aún dependiente del poder ejecutivo. Es un proceso que

recalca más la autonomía, que el proceso colombiano, ya que hasta la actualidad a pesar de que este es autónomo en términos de funcionalidad, sigue estando ligado a las tres ramas del poder público, gracias a la manera de elegimiento para ejercer estos cargos. Para finalizar, Rodolfo Jiménez expone que “La Constitución de 1917 consagra la autonomía del Ministerio Público Federal y subordina la función al Procurador General de la República, tal y como permanece hasta nuestros días” (2018).

Este último "paso" muestra la autonomía que logra tener el Ministerio Público luego de un arduo proceso de estructuración y organización. Este establecimiento formal muestra cómo progresivamente el Ministerio Público se va desligando del Estado, hasta tener un órgano de control autónomo en términos de funcionalidad, pero ligado a la rama judicial en cuanto a la elección de funcionarios públicos que ocupen cargos en dicho Ministerio; es la misma organización que maneja el Ministerio Público Colombiano. Tanto Colombia como México tienen historias violentas similares que han hecho el fenómeno de la corrupción difícil de tratar y, a pesar de que el elegimiento de ambos procuradores aún es hecho por funcionarios de la rama ejecutiva y legislativa, se muestra una disposición hacia un cambio y una manera de "lucha" por la corrupción (mediante los organismos de control público).

El artículo expone la funcionalidad y estructura del Ministerio Público Mexicano, en cuanto a la procuración de justicia y vigilancia de Estado, mismo propósito que tiene dicho ministerio en Colombia.

Es de suma importancia recalcar que como México es un país federalista, la Procuraduría funciona a nivel federal pero representado por una Procuraduría General de la República. Tal y como es señalado en la siguiente frase: “En esencia estas funciones permanecen vigentes en la Procuraduría General de la República, a nivel federal, así como en las de las Entidades

federativas.” (Jimenez, 2018). Lo previo, explica cómo se tiene un Órgano centralizado como lo es la Procuraduría, en un Estado federal como México. Como menciona Rodolfo Jiménez (2018) en el documento analizado para el segundo antecedente:

La Procuraduría General de la República se organiza de la siguiente manera:

a) Cinco subprocuradurías:

1. Jurídica y de Asuntos Internacionales,
2. De Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo,
3. Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada,
4. Especializada en Investigación de Delitos Federales, y,
5. De Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

Lo anterior, describe una parte del sistema organizacional del Ministerio Público mexicano. Es importante resaltar, que esta subdivisión, en parte, se debe al sistema federalista que obliga a la Procuraduría a dividirse de esta manera para poder cumplir con el propósito de control y vigilancia.

Además, el artículo menciona las principales funciones del Procurador General de la Nación, que difieren un poco con lo de Colombia. A pesar de que la misión general del Procurador es la impartición de la justicia en términos de control público, al igual que en Colombia, a este también se le atribuyen otras funciones como: intervenir en la extradición de procesador por delitos, y ejercitar acciones de extinción de dominio. Es importante hacer notar estas diferencias ya que ayudan a comprender las diversas funcionalidades del Ministerio Público en países latinoamericanos, y además, tener un ejemplo de la operación constitucional de vigilancia pública en otros países diferentes a Colombia.

Para culminar, el artículo examinado habla sobre las fortalezas y debilidades que tiene el sistema de organismos de control mexicano, así mismo, el autor sugiere ciertas oportunidades de mejoramiento constitucional, en términos del Ministerio Público. El autor enfatiza que “El Ministerio Público posee elementos técnicos de primer nivel, así como personal capacitado en las diversas áreas periciales y forenses, para que de forma científica y jurídica pueda llegarse a la verdad.” (Jimenez, 2018). Esta cita demuestra como el Ministerio Público mexicano cuenta un personal capacitado y con los recursos necesario para cumplir el propósito de control y vigilancia pública de la mejor manera posible.

Por otro lado , el autor expone las falencias en esta entidad pública, afirmando que “la corrupción al interior de la propia corporación hace suponer que la delincuencia podría haber penetrado las áreas operativas y administrativas de la institución.” (Jimenez, 2018). La previa mención enfatiza el mismo problema que se articula en Colombia; la corrupción pone en duda la legitimidad de una institución. Es de suma importancia hacer hincapié en el valor de la reputación de estos organismos de vigilancia pública, puesto que al ser los encargados de impartir justicia, el pueblo espera de estos una efectividad que a su vez haga garantizar el cumplimiento político. Si esta institución pierde legitimidad, podría afectar el bienestar social, fomentando la injusticia y corrupción.

Finalmente, el autor menciona la oportunidad de una mejora en la funcionalidad interna del Ministerio Público. El autor afirma que “Lo que se necesita es una nueva cultura organizacional de honorabilidad y servicio” (Jimenez, 2018). Haciendo énfasis que debe haber una reforma organizacional que provea eficacia de vigilancia política, para prevenir y controlar la corrupción, simultáneamente brindándole reputación y honor al ministerio.

El documento analizado aporta una base internacional, en términos del Ministerio Público, que focaliza y guía esta investigación a una mayor comprensión del organismo de control público colombiano, ya que contribuye como ejemplo de comparación de funcionalidad, para así enrutar la hipótesis hacia lo racional. Conjuntamente, da un adelanto del rol del ministerio público a nivel latinoamericano, comprendiendo que todos los países que conforman esta parte del continente, tienen un problema en común, la corrupción. Es posible que el problema cause que la función y eficacia del Ministerio Público se vea afectada, y hasta en ocasiones verse corrompida por la misma problemática.

Por ende, analizar el Ministerio Público, las situaciones, funcionalidad, he historia en otros países, aparte de Colombia, es fructífero y alimenta positivamente el propósito de la presente investigación que es comprender cómo el proceso constituyente y la Constitución de 1991 afectan el funcionamiento del Ministerio Público.

### **Los Órganos de Control en el Estado Constitucional Colombiano**

En una tesis de investigación cualitativa planteada por Martin Emilio Ordoñez Duarte, y publicada por el repositorio de la Universidad Libre, se busca examinar y resaltar la relevancia de los Órganos de Control en Colombia a través de una recopilación de presupuesto y datos que abarcan, tanto la perspectiva histórica, como la jurídica. Este informe se enfoca en el papel principal que los organismos de control público desempeñan al: supervisar la conducta ética y moral en el ámbito público, garantizar la transparencia en la administración de los recursos públicos y promover los principios fundamentales que rigen al funcionario público. Además, se le hace un énfasis a la Constitución de 1991, que se considera un punto de referencia crucial en la conformación y funcionamiento del Ministerio Público.

La autonomía de los Órganos de Control público es un fundamental en un Estado para, evitar el monopolio de estos, y la destrucción de otros poderes fundamental para el desarrollo de una nación, como ocurre en las dictaduras y totalitarismos. También se enfoca en la función de los Órganos de Control en el Estado colombiano, cuya tarea es garantizar el correcto funcionamiento de la administración pública y la ética en el servicio de la misma. Además el autor del documento analizado sugiere, sin hacer mayor énfasis, que el surgimiento de estos órganos de vigilancia en Colombia se remonta a la época neogranadina. Según el autor (2020):

los Órganos de Control en el Estado colombiano son de vieja data, desde épocas de la emancipación neogranadina ya se venían concibiendo este tipo de instituciones. Su principal objetivo era mantener y corregir la ética pública apartada de los actos corruptos de los servidores públicos de la naciente república. (pág. 3).

De este modo, se explica que los órganos de vigilancia en Colombia se remontan a la época neogranadina (1831-1858). Posteriormente, planteando que a pesar de que Colombia trata de tener una estructura organizada de control, la corrupción Estatal y de grupos al margen de la ley no permiten esto.

Continuando, el artículo proporciona una visión en cuanto a la funcionalidad del Estado moderno, donde los ciudadanos eligen a ciertos líderes para legislar y administrar la justicia, por ejemplo, los congresistas. Sin embargo, advierte que el sistema democrático actual se puede ver amenazado por ciertos movimiento anarquistas, autoritarios y populistas sino se le da la vigilancia pertinente.

Para contrarrestar estas amenazas, se destaca la importancia del control sobre los tres poderes, asegurando que la democracia solo existe cuando el poder es controlado tanto por la sociedad como por los propios órganos estatales de vigilancia. El autor hace gran énfasis en los



ideales del Barón de Montesquieu, en los cuales se afirma que es necesario establecer límites de poder para garantizar una sociedad justa e igualitaria. El autor reitera que la Constitución Política de 1991 es la fuente primaria en el sistema jurídico, refiriéndose no solo a una ley de leyes, sino también a un componente de elementos que ayudan a promover el Estado Social de Derecho, término del cual se habló previamente.

Adicionalmente, el autor menciona dos formas de limitar y controlar el poder gubernamental. La primera, se define como un sistema de pesos y contrapesos que se define como “La acción de contener el poder, está traducida como “frenar”, poner límites a su acción.” (Repositorio Institucional de la Universidad Libre, 2020). El segundo método es el sistema de separación de poderes que afirma que “los poderes públicos son autónomos relativamente, pues siendo que cada uno tiene una finalidad única, deben articularse en proyectos comunes para alcanzar dichos objetivos” (Repositorio Institucional de la Universidad Libre, 2020).

Ambas metodologías muestran diferentes perspectivas en cuanto al control público. El sistema de pesos y contrapesos siendo una manera en la cual se le imponen límites al poder, mientras el sistema de separación de poderes responde a la autonomía parcial de dichos organismos, puesto que estos tendrán que trabajar en conjunto para cumplir con el propósito principal de vigilancia.

El presente artículo, plantea, inicialmente el rol de entidades como las superintendencias, la Corte Constitucional, que también ejercen cierto control sobre otras entidades, verificando la constitucionalidad de las mismas. Martin Emilio (2020) analiza que:

Si bien, hay que decir que son varios los entes de control existente, llámese Corte Constitucional y los jueces de constitucionalidad con su tarea de control de constitucionalidad y las acciones de tutela contra las entidades públicas; la Presidencia de

la República, cuando presenta objeciones a las producciones legislativas del Congreso de la República; o las distintas Superintendencias que deben vigilar las actuaciones de diferentes entidades y proceden a sancionar cuando no cumplen con las funciones propias. (pág. 9).

Esta cita explica lo que el autor denomina como “disposición jurídica” que es aquella que permite la existencia de diferentes Órganos de Control institucional, es decir, ejercer vigilancia y control público a nivel institucional y no individual, como si lo hace el Ministerio Público.

Seguidamente, el autor comienza a hacer ejemplos puntuales de la funcionalidad del Ministerio Público. Se hace referencia al artículo 113 de la Constitución Colombiana que establece que los poderes públicos del país se deben dividir en tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial, cada una con funciones separadas, pero colaborando para alcanzar los objetivos del Estado; reconociendo existencia de otros órganos autónomos para cumplir funciones adicionales del Estado, por ejemplo los Órganos de Control.

Además, el autor señala el título X de la Constitución del 91, en el cual se estipula que los Órganos de Control, como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, garantizan la protección de los valores del Estado Social de Derecho y del interés social público, haciendo énfasis en que estos órganos no están adheridos a ninguna rama del poder.

El autor describe la Contraloría General de la Nación, indicando sus raíces en instituciones coloniales. Afirmando que, la Contraloría desempeña un papel crucial en la auditoría de la gestión pública. Sus funciones incluyen: examinar el uso de los recursos públicos, verificar la eficacia de los programas gubernamentales, establecer responsabilidad fiscal en caso de daño al patrimonio estatal, y promover una cultura moral y ética basada en el control y

transparencia en la administración pública. Para garantizar esto, el Contralor también se somete a vigilancia por parte de la Auditoría General de la República, mostrando la mutua vigilancia. El Contralor es elegido por el Congreso y tiene un período igual al del presidente de la República, sin posibilidad de reelección, a su vez colabora con este poder para el ejercicio de control, y simultáneamente ayuda en la parte técnica a la hora del desarrollo legislativo, que es la creación, abolición o modificación de una ley.

El artículo finaliza especificando el funcionamiento de tres entidades fundamentales del Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación, las Personerías Municipales y la Defensoría del Pueblo, dividiéndose de la siguiente manera:

La Procuraduría General de la Nación fue fundada en 1830 según la Carta Fundamental de la República de Colombia, Venezuela y Ecuador (Gran Colombia). Su función principal es promover la ejecución y cumplimiento de las leyes y supervisar la conducta de los funcionarios públicos.

El Procurador General es elegido por el Senado a partir de una terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, el Presidente y el Consejo de Estado, por un período de 4 años. Su propósito incluye tres funciones fundamentales que son la preventiva, de intervención y disciplinaria. La preventiva, previene actos corruptos, la de intervención, se encarga de intervenir en casos corruptos y la disciplinaria juzgar actos corruptos. La Procuraduría puede intervenir ante diversas jurisdicciones o leyes como la Constitución y la penal acusatoria. Este organismo es el responsable de investigar y sancionar a funcionarios públicos y particulares que incumplan la ley. La Procuraduría tiene que presentar proyectos de ley, rendir informes al Congreso y promover los derechos humanos.

Las Personerías Municipales cumplen la función de Ministerio Público a una menor escala, como lo son los departamentos. Ejerciendo control y vigilancia de entidades y funcionarios de dicha localidad. Los personeros municipales también defienden los fondos financieros públicos y supervisan procesos de contratación en los municipios y departamentos.

Por último, la Defensoría del Pueblo. Este organismo fue fundado con el objetivo de proteger los derechos humanos en un período de inestabilidad social y política. Cabe recalcar que a diferencia de la Procuraduría, no tiene un sistema de sanciones como la Constitución o el sistema penal, pero aún vela por el bienestar colectivo y los derechos humanos. Gestiona sus labores a nivel regional y logra acercarse a los ciudadanos. Las funciones principales de este órgano se basan en orientar e informar a los ciudadanos en términos legales, promoviendo así el cumplimiento de derechos humanos. El Defensor del Pueblo es elegido por la Cámara de Representantes a partir de una terna, elaborada por el presidente de la República; se elige al Defensor por un periodo de cuatro años, este puede operar de manera autónoma, como cualquier otro organismo de control.

El artículo analizado responde a la investigación realizada, aportando datos útiles, como el funcionamiento interno del Ministerio Público en Colombia, estos datos ayudaron a la recopilación cualitativa de antecedentes. Adicionalmente, ayudó a la autora de la presente investigación a entender que los organismos de control público tienen que trabajar armónicamente, pero garantizando una autonomía, que provea a su vez efectividad y transparencia política, para así evitar el clientelismo político que puede surgir sin una clara separación de poderes. En la actualidad, según la Secretaría de Transparencia de Colombia (2023) “hay en total 57.582 casos de corrupción entre los años 2010 y 2023, de las cuales el 93.99% no tienen condena; el 89.7% sin captura, y el 77.15% están en indagación”. Esta cita

muestra la ineficacia a la hora de enjuiciar, capturar, e indagar a aquellos funcionarios públicos que cometen actos corruptos; misma función que le compete al Ministerio Público, sugiriendo así, que hay un problema en la eficacia interna de este, que posiblemente esté relacionado con la autonomía parcial que estos órganos tienen ante los tres poderes, es decir, con la hipótesis de la presente indagación.

Asimismo, la investigación analizada explica en su artículo las dos variables de investigación del presente proyecto que son: la Constitución Colombiana de 1991 y el Ministerio Público, dando un informe general de su relación que ayudó a sustentar de manera fructífera esta investigación.

## **Marco Teórico**

Para introducir este marco teórico, es necesario enfatizar que cuenta con una metodología basada en la recopilación de artículos e información relevante para darle inicio a la contestación de los objetivos planteados al inicio de la investigación. Así mismo, es de gran relevancia recalcar que, en búsqueda de una centralización de información que guio el proyecto hacia lo certero y racional, se concretó como tema principal de investigación la comprensión de la visión del proceso constituyente de 1991 frente a la Procuraduría General de la Nación, y analizar su impacto en el funcionamiento del Estado colombiano

La Procuraduría General de la Nación de Colombia, como ente fundamental en el sistema de control y vigilancia del Estado, desempeña un papel crucial en la preservación de transparencia y moralidad, valores necesarios para el mantenimiento de una nación soberana, misma soberanía que se busca garantizar a través de la Constitución de 1991, que establece las bases y principios sobre los cuales debe regir este ente de control para garantizar su eficacia, que va directamente relacionada con la protección y el mantenimiento de un Estado Social de Derecho.

En este marco teórico se explorarán aquellos fundamentos establecidos en la Constitución que se refieren a los Órganos de Control, especialmente a la Procuraduría; de esta manera, se reconocen, tanto las virtudes, como los problemas que conlleva aquella estipulación constitucional para el funcionamiento, eficacia y protección del principio de imparcialidad del principal órgano de control del Ministerio Público.

La Procuraduría General de la Nación tiene una función esencial, que es la prevención de comportamientos irregulares de los funcionarios públicos, esencial para proteger y promover los

principios éticos que deben regir los puestos públicos, sobre todo en un país como Colombia, que está carcomido por la falta de transparencia política.

### **El proceso constituyente de 1991, la Constitución de 1991 y su relación con la Procuraduría General de la Nación**

Con el fin de empezar la contestación de la respuesta al primer objetivo específico de la presente investigación (comprender la Constitución de 1991 y el proceso constituyente, en términos de la Procuraduría General de la Nación); es necesario manejar un debido contexto que ayude a analizar y comprender este objetivo.

Cuando se habla un proceso constituyente, se entiende que se refiere a un cambio de constitución; sin embargo, cuando se habla del proceso constituyente de 1991 en Colombia, se expone como un resultado de una serie de acontecimientos que provocaron un movimiento, y posteriormente un acuerdo nacional que hoy definimos como Constitución. No obstante, es necesario comenzar a definir aquellos antecedentes que según Néstor Raúl Correa Henao, abogado de la Universidad Pontificia Bolivariana, ex-consultor de las Naciones Unidas y exasesor de la Asamblea Nacional Constituyente (1990) se pueden catalogar de la siguiente manera:

Las principales circunstancias -antecedentes inmediatos-fueron;

- a) La violencia, que desde siempre en general, pero desde 1948 en particular, había venido azotando al país. Más de cuarenta años de guerra interna habían tocado fondo.
- b) La crisis de legitimidad de las instituciones tradicionales. Los partidos políticos y los actores que intervenían en los escenarios de participación no representaban la voluntad de una parte importante de la población.

- c) La imposibilidad de vías diferentes para realizar el cambio. Ni por la fuerza, ni por medio de las instituciones vigentes, era posible reformar la Constitución de 1886 (sic). (pág. 2).

A lo que esta cita hace referencia, es al duro contexto preconstituyente que tuvo que enfrentar Colombia para poder llegar a la carta magna pluralista que se tiene en la actualidad. Sin embargo, es de gran necesidad profundizar en el significado y entorno de cada uno de los puntos mencionados.

En primer lugar, la violencia bipartidista que azotó al país desde 1948. En este preciso año, ocurre en Colombia el asesinato Jorge Eliecer Gaitán, líder del partido Nuevo Liberalismo, y probablemente el presidente electo para periodo 1950-1954. Jorge Eliecer Gaitán era un populista con una capacidad discursiva innata, que logró atraer grandes masas del país, su muerte implicó el inicio de una guerra entre los partidos tradicionales (el liberal y el conservador), puesto que para muchos este homicidio fue una censura política. Durante esta época se crean grupos al margen de la ley, cada uno con su respectivo ideal político, que promovía y defendía hasta la muerte. Esta guerra se prologa casi 40 años, transformándose después en la guerra entre narcotraficantes y Estado, causando la muerte de aproximadamente 177,307 civiles. En consecuencia, se produce la inestabilidad, la pérdida de confianza por parte del pueblo; la polarización, pero sobre todo, una desesperanza que es unánime entre todos los colombianos de aquella época.

En segundo lugar, la pérdida de legitimidad, que está directamente relacionado con esa pérdida de esperanza que fue mencionada en el primer punto. Durante la etapa de violencia, los partidos tradicionales pierden su legitimidad, ya que no lograban representar las necesidades y exigencias del pueblo. Es necesario recalcar que durante esta época el partido liberal y el partido



conservador eran los únicos vigentes, puesto que ambos partidos hacían cierto tipo de “censura” hacia los partidos que estaban madurando, como el partido comunista colombiano y la ANAPO (Alianza Nacional Popular). Esta desconexión entre el Estado y el pueblo creó una incapacidad para resolver problemas sociales, produciendo más polarización y una mayor brecha entre el gobierno y la ciudadanía.

Por último, la imposibilidad de una reforma constitucional. Los partidos tradicionales en Colombia perduraron años dirigiendo el país; esto causó una concentración de poder gigante que impedía el progreso de Colombia. Mientras el partido liberal está en mandato, hacía reformas que luego eran anuladas por el partido conservador y; la constitución no fue la excepción. La constitución vigente en aquella época era la constitución de 1886, esta rigió al país durante décadas, fue la Constitución más longeva en Latinoamérica después de la de Estados Unidos). Sin embargo, esta Constitución no se adaptaba ni respondía a los cambios y desafíos que vivía Colombia aquella época, promovía la esclavitud en un país que buscaba libertad, defendía el Estado Confesional en un país multicultural, etc. A pesar, de los múltiples intentos de reforma, se mantenía una rigidez constitucional, en parte por la falta de consenso entre los partidos para lograr esta reforma que era necesaria y que el pueblo estaba exigiendo.

Esta inflexibilidad por parte del gobierno, llevó a una acumulación de represión ciudadana, que en el año 1990 estalló por medio de un movimiento estudiantil llamado la séptima papeleta, que según un artículo del noticiero BBC publicado en el año 2020 “...ha sido uno de los pocos movimientos ciudadanos que han logrado cambios sustanciales en la historia” (pág. 1). Todo comenzó en las elecciones del 11 de Marzo de 1990, donde se tenía previsto escoger a senadores, representantes a la cámara, alcaldes, presidente etc. El día de estas elecciones el movimiento decide crear un nuevo tarjetón llamado “la séptima papeleta” que

formulaba la siguiente frase “Plebiscito por Colombia, voto por una Asamblea Constituyente que reforme la Constitución y determine cambios políticos, sociales y económicos en beneficio del pueblo”. Este fue impreso en las calles o puesto en los periódicos para que la gente lo recortara y lo introdujera en las urnas el día de la elección.

Aunque no se tiene un resultado exacto de los votos a favor de la séptima papeleta, posterior a las elecciones el presidente de ese entonces, Virgilio Barco Vargas ordena un Estado de Sitio el día 27 de mayo, junto a las elecciones presidenciales, para llevar a cabo un plebiscito que aprobara o desaprobaba lo propuesto por la séptima papeleta; el resultado de esta votación fue el siguiente, “5.236.863 colombianos votaron a favor y 230.080 en contra de una Asamblea Constituyente”. (Pardo, 2020). En ese momento se comienza un proceso de cambio de Constitución en Colombia, donde fueron partícipes 70 constituyentes y 7 partidos políticos. Es así como un movimiento estudiantil que recogió un sentimiento en común, la incomodidad nacional, en un país de suprema polarización logro dar origen a la Constitución Colombiana de 1991.

La constitución de 1991 se puede definir de múltiples maneras. Según el filósofo Adolfo Chaparro (2020)

la Constitución de 1991 es una respuesta inesperada a la fuerte presión de los movimientos sociales, estudiantiles y de opinión, en la expectativa de crear condiciones para ayudar a resolver, entre otras cosas, las condiciones de miseria y exclusión de la mayoría de la población, las causas del conflicto armado y la corrupción generalizada en el ámbito político e institucional, acentuada por la influencia cada vez mayor del narcotráfico durante la década de 1980.

La presente cita busca explicar que la Constitución de 1991 en Colombia surgió como respuesta a la presión de movimientos sociales y estudiantiles. Su objetivo era abordar problemas como la pobreza, el conflicto armado, la corrupción política y la influencia del narcotráfico, buscando así crear una carta magna que promoviera la justicia social, la paz y la transparencia institucional.

Aquel deseo coincidente de toda la ciudadanía colombiana del año 1991 era tener una carta magna donde no hubiese exclusiones políticas, étnicas, sociales etc. Teniendo en cuenta esto, se crea una carta magna pluralista, que buscó llegar a un consenso nacional que reuniría de manera apta, todos los pensamientos presentados por los diversos partidos políticos del proceso constituyente, que a su vez representaban la opinión pública. Es por eso que Damián Soto, doctor en filosofía (2021) afirma que la Constitución de 1991

permitió acuerdos fundamentales sobre la reorganización jurídico-política de la sociedad.

De esa manera confluyeron en la carta visiones liberales y sociales. Eso hizo posible la adopción del Estado Social de Derecho, secular, garantista de los derechos fundamentales, sociales, económicos y colectivos, más allá de las meras declaraciones formales del Estado autoritario y confesional de la vieja carta de 1886.

El señor Soto, hace énfasis en que la Constitución de 1991 en Colombia permitió acordar una reorganización importante en la estructura política y legal del país. Se unieron visiones liberales y sociales, dando paso a un Estado Social de Derecho que garantizaba derechos fundamentales, sociales y económicos, rompiendo con el modelo autoritario y confesional de la Constitución anterior de 1886, y permitiendo el progreso de Colombia en términos de libertad.

Es así como “la sociedad se hizo más consciente de que una constitución no es solo una determinada estructura del Estado (parte orgánica), sino que contiene una filosofía política, una

visión de sociedad o una determinada utopía social” (Soto, 2021). No obstante, se recalca y se concientiza que la Constitución no solo es una regla que hay que seguir, sino que también es el reflejo de los valores, principios y aspiraciones que se tienen para la sociedad en su conjunto y la búsqueda del bienestar general.

El bienestar general y la seguridad nacional son justamente la razón por la cual se decide estipular nuevamente la Procuraduría General de la Nación, a través de la Asamblea Nacional Constituyente y la Constitución de 1991, que consagran este ente de control en múltiples artículos; es así como se escogerán los más relevantes para la investigación del objetivo primero, que se basa en mostrar de manera general la relación entre Constituyente, Constitución y Procuraduría.

Artículo 15 (texto anterior) : ...Con el fin de prevenir la comisión de actos terroristas, una ley estatutaria reglamentará la forma y condiciones en que las autoridades que ella señale, con fundamento en serios motivos, puedan interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada, sin previa orden judicial, con aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación y control judicial posterior dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. Al iniciar cada periodo de sesiones el Gobierno rendirá informe al Congreso sobre el uso que se haya hecho de esta facultad. Los funcionarios que abusen de las medidas a que se refiere este artículo incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar... (Const., 2003. art. 15).

La siguiente cita establece las reglas necesarias para que las autoridades puedan intervenir comunicaciones privadas para prevenir actos de delincuencia. Esto solo se puede hacer con fundamentos sólidos, sin orden judicial previa, pero con aviso inmediato a la Procuraduría. Deben tener control judicial dentro de las 36 horas siguientes, y el Gobierno debe informar al

Congreso cada periodo sobre su uso. Los funcionarios que abusen de esto enfrentarán sanciones graves. Previamente, se abordó de manera explícita la importancia que la Procuraduría tiene en la prevención de delitos, que a su vez aseguran la transparencia y seguridad para la ciudadanía colombiana.

Artículo 250 (párrafo) : “La Procuraduría General de la Nación continuará cumpliendo en el nuevo sistema de indagación, investigación y juzgamiento penal, las funciones contempladas en el artículo 277 de la Constitución Nacional”. (Const., 1991. art. 250). Esta cita hace referencia al papel que desempeñará la Procuraduría General de la Nación en el sistema de indagación, investigación y juzgamiento penal. Hace mención específica al artículo 277 de la Constitución de Colombia, que establece las funciones de la Procuraduría, nuevamente haciendo hincapié en la importancia de la Procuraduría para la transparencia ciudadana.

Artículo 275: “El Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público”. (Const., 1991. art. 275). De esta artículo se puede extraer la importancia del buen ejercicio de la Procuraduría como organismo de control, puesto que al ser el director supremo del Minsiterio Público, es necesario que de un ejemeplo de funcion impecable, que promueva la honestidad y no el clientelismo politico, para así asegurarle a Colombia la claridad politica necesaria para no volver a traer ese ambiente de desesperanza que había antes del proceso constituyente .

Artículo 118: El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los Procuradores Delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los Personeros Municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y

promoción de los derechos humanos, la protección del interés público, y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. (Const.,1991. art. 118)

Esta cita destaca quiénes forman parte del Ministerio Público en Colombia (Procurador, Defensor del Pueblo, Procuradores Delegados, entre otros), y sus funciones principales. Como función común se tiene proteger los derechos humanos, velar por el interés público y supervisar la conducta de los funcionarios públicos, mostrando así la importancia de su buen funcionamiento para el interés público, mismo interés por el cual velaban los constituyentes y la constitución como norma filosófica y no orgánica.

Artículo 276: “El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un periodo de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.” (Const.,1991.art.276). La cita menciona el proceso de elección de Procurador, que en este caso, es mediante una terna enviada por la presidencia que posterior es selecciona por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Aunque esta manera de elección buscaba asegurar un balance y un equilibrio de poderes, también de alguna u otra forma viola el principio de imparcialidad que debe regir sobre un organismo de control público, puesto que aquellos que pueden ser juzgados por la Procuraduría, a su vez escogen al Procurador; lo que genera cierta contradicción e imparcialidad, que puede poner en riesgo la conexión estipulada entre la Constituyente, la Constitución y la Procuraduría, que fue explicada previamente, y será desarrollada más a fondo cuando se hable de los objetivos número tres y cuatro.

Artículo 279. La ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos y

al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo. (Const., 1991. art. 279).

Este artículo establece que la ley tiene el poder de regular todos los aspectos relacionados con la Procuraduría General de la Nación, incluyendo su estructura, cómo funcionará, el ingreso y retiro de empleados, restricciones para ciertas actividades, requisitos para los empleados, su remuneración y el sistema disciplinario para quienes trabajan en ese organismo. Lo que significa que al ser la ley, y la Constitución unos entes reguladores, que según lo sentado, buscan el bienestar común, es necesario que se siga lo establecido en ésta para asegurar el buen funcionamiento del sistema preventivo y disciplinario que ofrece la Procuraduría.

Artículo 284. Salvo las excepciones previstas en la Constitución y la ley, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo podrán requerir de las autoridades las informaciones necesarias para el ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponerseles reserva alguna. (Const., 1991. art. 284)

El artículo previsto explica que, a menos que la Constitución o la ley contemplen excepciones específicas, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo tienen el derecho de solicitar información a las autoridades que sea necesaria para cumplir con sus responsabilidades, y ninguna reserva puede ser usada para negársela. Este artículo es de suma importancia, ya que muestra una disposición legal para colaborar contra la corrupción y sacar el máximo provecho de un ente de control, como la Procuraduría.

Para concluir, el proceso constituyente de 1991 fue el resultado de una serie de antecedentes y luchas por un país transparente, liberal y seguro. La manera en la que la Procuraduría se define en la Constitución que se derivó de esta lucha, refleja una utopía en la cual la corrupción se ve erradicada, con la ayuda estos Organos de Control Político

Por ende, el bienestar público y el interés unánime por volver a Colombia un país mejor es ese “punto de conexión” que une estos tres elementos concebidos por la ley (Procuraduría, Constituyente y Constitución de 1991). Aunque hay algunas cosas que se pueden reformar, como la manera de elección del Procurador, es definitivo que la Constitución busca la libertad y no el conservatismo, a diferencia de la constitución de 1886.

### **Funciones de la Procuraduría General de la Nación**

La Procuraduría General de la Nación es un organismo de control político que tiene diversas funciones y objetivos. Aunque ya se han analizado algunos, es necesario establecer de manera clara los objetivos de la Procuraduría, para poder hacer una contemplación interna, basada en la imparcialidad de este organismo de control.

Según la definición dada en el Manual de Competencias (2020), la Procuraduría General de la Nación es:

la Entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, que, en cumplimiento del ordenamiento constitucional, ejerce la supervigilancia de la conducta de los servidores públicos, la defensa del orden jurídico, del patrimonio público, de los intereses de la sociedad y vela por la protección de los derechos humanos. (pág. 3).



Esta definición se puede descomponer de la siguiente manera para poder hacer un empalme analítico de todo lo definido por el Manual de Competencias y algunas de las leyes que rigen a la Procuraduría. Este ente de control público tiene como objetivo, según la cita, las siguientes funciones.

La supervigilancia de la conducta de los servidores públicos. Este organismo está encargado de monitorear y controlar las acciones y comportamientos de aquellos que trabajan en el sector público, para asegurar que actúen de manera ética y de acuerdo con la ley. Además, debe defender las leyes, garantizando el cumplimiento y la aplicación de estas

También tiene por definición la protección del patrimonio público. Esto implica velar por los recursos y bienes que pertenecen al Estado, asegurando su buen uso y evitando su uso indebido, esto lo hace por medio de la investigación a aquellos servidores públicos que estén incurriendo en este delito. La defensa de los intereses de la sociedad, que tanto se mencionó en el primer objetivo, igualmente esta explícita en la definición de la Procuraduría, puesto que la entidad representa los intereses colectivos de la sociedad, procurando que las acciones del Estado estén alineadas con el bienestar general.

Por último, la protección de los derechos humanos, que va directamente relacionado con el bienestar social, y hace parte fundamental de la labor de este ente de control, ya que vela por el respeto y la promoción de los derechos fundamentales de todas las personas, asegurando su protección frente a posibles abusos o vulneraciones por parte de aquellos con más poder.

En resumen, conforme a la cita, la Procuraduría debe salvaguardar el funcionamiento adecuado del Estado, manteniendo la legalidad de sus acciones y la de funcionarios públicos, para promover el respeto a los derechos y bienestar de los ciudadanos.

Ahora bien, sabiendo que la Procuraduría es un ente que cuyo objetivo es vigilar funcionarios públicos ¿cómo se puede originar aquella investigación y cómo es el proceso de intervención? De acuerdo al Manual de Competencias de la Procuraduría (2020), una investigación se puede generar mediante dos maneras

1. Una queja presentada por un ciudadano identificado o anónimo
2. Informe presentado por cualquier servidor público, y de oficio cuando el funcionario investigador actúe motivado por informaciones provenientes de un servidor público o de otro medio que amerite credibilidad

La competencia para el conocimiento de las quejas se determinará teniendo en cuenta la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad. En los casos en que resulte incompatible la aplicación de los factores territorial y funcional, para determinar la competencia, prevalecerá este último. (pág. 8).

Esta cita muestra y expone la manera en la que se origina un caso en la Procuraduría y cómo se determina qué autoridad debe tratarlo. La disputa se establece considerando la persona implicada, el lugar y el asunto, priorizando el acto y no el lugar de los hechos, como se explicará con posterioridad.

De una investigación hecha por este organismo de control, se pueden extraer ciertas principales variables (aunque hay más) que determinan la manera como se lleva a cabo el caso; cada variable tiene sus propias leyes, por ende, se analizará de manera individual. Se comenzará examinando el factor territorial, de acuerdo a lo determinado en la Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único. 05 de febrero de 2002. D.O. **No.44.699**

Artículo 80. *El factor territorial.* Es competente en materia disciplinaria el funcionario del territorio donde se realizó la conducta.

Cuando no puedan ser adelantados por las correspondientes oficinas de control interno disciplinario, las faltas cometidas por los servidores públicos en el exterior y en ejercicio de sus funciones, corresponderá a los funcionarios que de acuerdo con el factor subjetivo y objetivo, fueren competentes en el Distrito Capital.

Cuando la falta o faltas fueren cometidas en diversos lugares del territorio nacional, conocerá el funcionario competente que primero hubiere iniciado la investigación (pág. 28).

Esta cita explica el componente territorial que interviene a la hora de hacer una investigación, en vista de una mayor comprensión se puede interpretar aquel ente territorial, de esta manera: El lugar de la falta: por lo general, el encargado de investigar una falta disciplinaria es el funcionario que tiene jurisdicción sobre el lugar donde sucedió la conducta incorrecta. Las faltas en el extranjero: si un funcionario comete una falta fuera del país mientras trabaja, y las oficinas locales no pueden investigarlo, la responsabilidad recae en funcionarios del Distrito Capital, basándose en ciertos criterios. Las faltas en varios lugares: si la falta ocurre en diferentes lugares de Colombia, el funcionario que empezó la investigación primero es el encargado, sin importar los lugares adicionales donde ocurrieron los hechos.

En segundo lugar, el factor objetivo. Cuando la Procuraduría abre un caso que implica tanto funcionarios privados como públicos, la responsabilidad disciplinaria recae en la Procuraduría, revisados por el Procurador regional y el Personero. (Congreso de Colombia,

2002). Además, se tienen en cuenta diferentes conceptos, como si en el caso hubo violación de derechos humanos, o fue un caso por mal manejo de presupuestó o contratación, etc., para determinar el tipo de falta (leve, grave, gravísima).

En tercer lugar, la calidad del sujeto disciplinable (factor subjetivo), se refiere a qué área de la Procuraduría debe investigar al sujeto en proceso disciplinal, dicho individuo se juzga de acuerdo a su cargo, y según el Manual de Competencias de la Procuraduría (2020) la manera en la que se debe llevar a cabo el proceso disciplinario, es la siguiente:

Servidores públicos. Se tendrá en cuenta el cargo. Si es igual o superior a Secretario General de entidades del orden nacional, corresponde a las Procuradurías Delegadas. Si es inferior a Secretario General de entidades del orden nacional con sede diferente a Bogotá, corresponde a las Procuradurías Regionales. Si es inferior a Secretario General de entidades del orden municipal, corresponde a las Procuradurías Provinciales. Si es inferior a Secretario General de entidades del orden nacional y distrital con sede en Bogotá, corresponde a las Procuradurías Distritales. 8.1 Calidad del sujeto disciplinable (factor subjetivo) Particulares disciplinables. Se tendrá en cuenta la naturaleza jurídica de la entidad (orden nacional, departamental, municipal, distrital) (pág. 8)

La cita presentada establece qué nivel de la Procuraduría es responsable de investigar faltas disciplinarias según el cargo de los servidores públicos, esta asignación se da de la manera descrita en la cita. Lo otro que se tiene en cuenta es la “naturaleza” de la entidad a la que pertenece el servidor público procesado, si la entidad es de nivel nacional, departamental, distrital o municipal; para así ver qué rama de la Procuraduría se encarga de investigar dichas falencias.

En cuarto lugar, el factor de conexidad, de acuerdo a la Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único. 05 de febrero de 2002. D.O. **No.44.699**, se trata de:

Artículo 81. Competencia por razón de la conexidad. Cuando un servidor público cometa varias faltas disciplinarias conexas, se investigarán y decidirán en un solo proceso.

Cuando varios servidores públicos de la misma entidad participen en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigarán y decidirán en el mismo proceso, por quien tenga la competencia para juzgar al de mayor jerarquía (pág. 29)

Este artículo infiere que, si un servidor comete varias faltas relacionadas se investigarán juntas, y si varios servidores de una entidad cometen faltas relacionadas se investigarán en un solo proceso, juzgado por la autoridad competente para el de mayor jerarquía. Esto se hace con el fin de simplificar los procesos disciplinarios, ya que al investigar y decidir sobre faltas que están relacionadas, ya sea de un solo servidor público o de varios en la misma entidad, se evitan múltiples procedimientos.

Por último, el factor funcional, que se refiere a las calidades y condiciones con las cuales tiene que cumplir el funcionario que le corresponde la investigación y el fallo del caso, este factor ayuda a garantizar el cumplimiento de todas las normativas éticas que rigen este ente de control.

Ahora bien, teniendo en cuenta los factores que determinan los procesos llevados a cabo por la Procuraduría, es necesario empezar a analizar la estructura de este organismo público, para así establecer las funciones del organismo en general y de las sub-divisiones que lo componen.

La estructura de la Procuraduría General de la Nación es muy compleja; esta está compuesta por diferentes entidades, dependientes a la misma Procuraduría, pero con roles específicos y normativas diferentes. La estructura de la Procuraduría se puede sintetizar de la siguiente manera: (cabe recalcar que no se mencionarán las leyes que rigen cada subprocuraduría puesto que el propósito es dar un breve resumen de cada órgano que compone a la cabeza del Ministerio Público)

**Procurador General de la Nación:** El Procurador General es el jefe de la Procuraduría General de la Nación, que a su vez encabeza el Ministerio Público. Es elegido por el Senado (que escoge de una terna mandada por el Presidente, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado), para un período de cuatro años, y tiene la función de dirigir, coordinar y supervisar todas las funciones de la Procuraduría. La constitución de 1991 señala que:

El Procurador General de la Nación, por si o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad.
4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
10. Las demás que determine la ley. (Const.,1991.art.277)

Además de lo mencionado, la Constitución también estipula las funciones con las cuales debe cumplir el Procurador, de primera mano.

El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de

su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

2. Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial.
3. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.
4. Exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes.
5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad.
6. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia. (Const., 1991.art.278)

Ambas citas muestran las funciones directas e indirectas con las cuales tiene que cumplir la cabeza de PGN (Procuraduría General de la Nación). Estas funciones harán que este órgano y las dependencias que lo componen, funcionen de la debida manera, puesto que con directrices claras y consisas, la correcta operación de todo el ente se da con más facilidad.

Secretaría General: Es la encargada de asistir al Procurador General en la dirección administrativa de la entidad, coordinando las actividades y apoyando en la gestión de documentación de casos, entre otras tareas.



Vice procuraduría General: Asiste al Procurador General en sus funciones y lo reemplaza en caso de ausencia temporal o incapacidad. Además, tiene a cargo la coordinación de las procuradurías delegadas y regionales.

Procuradurías delegadas para la descentralización y entidades territoriales: Velan por el cumplimiento de las normas en las entidades territoriales (departamentos, municipios, territorios indígenas) y se busca, a través de estas, tener un país más descentralizado.

Procuradurías ambientales y agrarias: Son las encargadas de velar por la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en el país, así como por los temas legales relacionados con el sector agropecuario

Procuraduría delegada para la restitución de tierras: Vigila el correcto funcionamiento de una reforma agraria, y cubre legalmente a las víctimas del conflicto en dicho proceso. Además, sanciona a aquellos funcionarios o entidades involucrados en casos de corrupción, relacionados con la restitución de tierras.

Procuraduría de asuntos étnicos y derechos humanos: Vela por el cumplimiento y protección de las normas constitucionales y leyes correspondientes a los derechos especiales (negritudes, indígenas etc.) en todo el país, salvaguarda a aquellas minorías étnicas y promueve los derechos humanos en el ámbito legal.

Procuraduría delegada para la vigilancia preventiva y de la función pública: Supervisa de manera preventiva la gestión del Estado, velando por la ética pública y la transparencia. Pide informes de rendición de cuentas de entidades nacionales, actúa preventivamente ante las autoridades que regulan el tema del transporte y las tarifas, los temas de contratación, realiza

vigilancia a la super intendencia de industria y comercio, etc. Esta procuraduría es la garante de la transparencia.

Procuraduría auxiliar para asuntos constitucionales: Esta Procuraduría revisa derechos de petición, ofrece opiniones en demandas ciudadanas, responde consultas ciudadanas sobre funciones legales y constitucionales, analiza objeciones presidenciales leyes, revisa los protocolos de los derechos de petición de entidades gubernamentales, y presenta solicitudes de revisión de fallos de tutela rechazados por la Corte Constitucional.

Procuraduría auxiliar para asuntos disciplinarios: La Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios ofrece asesoramiento y opiniones disciplinarias para guiar al Procurador General y a las demás procuradurías. Además, supervisan casos disciplinarios especiales que involucran a congresistas y altos cargos del Estado. Es el área responsable de emitir actos administrativos (instrucción oficial) en la Procuraduría.

Comisión nacional de asuntos electorales: Se encarga de supervisar y controlar la legalidad en los procesos electorales. Su función principal es garantizar que las elecciones se lleven a cabo conforme a la ley y sin irregularidades, velando así por la transparencia, el cumplimiento de las normas electorales, y la correcta participación ciudadana y política en dicho proceso

Procuraduría delegada para defensa del patrimonio público, Transparencia y la Integridad: Tiene como función principal velar por la protección de los recursos públicos y promover la transparencia en los cargos públicos. Su labor se enfoca en prevenir y combatir la corrupción, investigar casos de mal uso de fondos y promover prácticas éticas en la

administración de fondos públicos, buscando proteger el patrimonio del Estado y fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Procuraduría delegada para el Ministerio Público en asuntos penales: : Esta Procuraduría presenta querellas, hace acompañamientos en diligencias de destrucción de drogas, armas, etc., acompaña a la cancelación o cumplimiento de órdenes de captura, designa equipos especiales para casos que están siendo investigados por las fiscalías., activa y desactiva mecanismos de búsqueda, participa en los procedimientos legales que se llevan a cabo en las cortes penales y en las oficinas correspondientes en casos relacionados con temas constitucionales, interviene en trámites de procesos contra abogados y funcionarios, y casos de habeas corpus (“ protege la libertad personal cuando alguien es capturado bajo violación de sus garantías legales, o bien cuando a alguien le es prolongada ilegalmente la privación de su libertad” (Equipo editorial, Etecé, 2022))

Procuraduría delegada para la salud, la protección social y el trabajo decente: Se encarga de supervisar y velar por temas relacionados con la salud pública, la protección social y las condiciones laborales adecuadas. Hace cumplir los derechos laborales, especialmente aquellos casos que presentan irregularidades en el pago de pensiones, indemnizaciones, incapacidades etc. Hace seguimiento a la ejecución política en lo relativo a subsidios, Ministerio de Salud, Ministerio de trabajo, Hacienda, etc.

Procuraduría delegada para las entidades territoriales y el dialogo social: Esta Procuraduría se centra en supervisar y asesorar a las entidades territoriales, fomentando el diálogo entre la comunidad y las autoridades locales para resolver conflictos y mejorar la gestión

del Estado a nivel regional y municipal. También se centra en actividades que promueven la cultura, el deporte y se implementa políticas para el cumplimiento de obras de infraestructura.

**Dirección Nacional de Investigaciones Especiales:** Este ente se dedica a hacer investigaciones especiales, generalmente requeridas por el Procurador General de la Nación. Se hacen a aquellos casos que por su complejidad o relevancia dentro de la Procuraduría, requieren de un análisis minucioso. Este ente es el encargado de todo el tema de la presentación e indagación de pruebas

**Grupo de Cooperación Internacional:** Este grupo tiene la responsabilidad de establecer y mantener relaciones de cooperación con entidades y organismos internacionales. Es el enlace con entidades fuera del país para promover la colaboración, el intercambio de conocimientos y el fortalecimiento de la de la Procuraduría en el ámbito internacional. Trabaja con entidades como la ONU, para la prevención de la corrupción y promoción transparencia.

**Grupo de apoyo técnico para la vigilancia integral al sistema general de regalías:**  
Proporciona apoyo técnico a la Procuraduría para asegurar la adecuada gestión y utilización de los recursos provenientes de las regalías, asegurando su efectividad y beneficio para las regiones productoras de aquellos recursos naturales no renovables por los cuales se pagan las regalías

**Procuradurías delegadas ante el Consejo de Estado (1,2,3,4,5,6,7):** Las siete Procuradurías delegadas ante el Consejo de Estado tienen la tarea de representar y defender los intereses del Estado colombiano ante el Consejo de Estado (máximo juez de administración pública) en procesos judiciales y temas de administración pública, constitucionalidad y responsabilidad estatal en casos de corrupción.

Procuraduría segunda y tercera delegadas para la casación penal: La Procuraduría segunda y tercera intervienen ante la Corte Suprema de Justicia y la sala penal de la misma en casos de extradición, ya sea para la anulación de la misma (casación), la revisión de competencias de la Corte Suprema o el trámite de extradición.

Procuraduría delegada para la conciliación administrativa: Esta Procuraduría se enfoca en impulsar y facilitar la conciliación como una opción para resolver conflictos entre ciudadanos y entidades públicas, solucionando de manera amigable y rápida de problemas en el ámbito administrativo.

Procuraduría segunda, tercera y cuarta delegadas para la investigación y el juzgamiento penal: Estas Procuradurías tienen en común la responsabilidad de investigar y, en ocasiones, ayudar, junto a la Fiscalía, al juzgamiento de asuntos penales relacionados con la conducta de servidores públicos.

Procuradurías primera y segunda delegadas a funciones de intervención para la jurisdicción especial para la paz: Estas procuradurías actúa como agente del Ministerio Público en la JEP. Este ente interviene de manera discreta en todas las actuaciones llevadas a cabo en la jurisdicción especial, para así vigilar el correcto funcionamiento de esta y su efectiva contribución hacia la construcción de la paz.

Procuraduría delegada con funciones de seguimiento al acuerdo de paz: Esta entidad actúa de forma preventiva en la vigilancia y el control de la implementación de los puntos del acuerdo de paz. También protege los derechos de las víctimas del conflicto armado y de personas desmovilizadas por grupos al margen de la ley, ya sea de forma individual o colectiva.

Procuraduría delegada para la economía y hacienda pública: Esta Procuraduría se enfoca en la supervisión, asesoramiento y protección de la economía y las finanzas públicas, buscando asegurar un correcto manejo de estas, y evitando posibles malas prácticas en la administración de recursos del Estado.

Procuraduría delegada para la vigilancia administrativa de asuntos sociales y la paz: Se encarga de investigar y conocer problemas en la prestación de servicios de las áreas de salud y educación.

Procuraduría delegada para la vigilancia administrativa y judicial: Esta procuraduría es la primera en conocer casos disciplinarios que no corresponden a otras áreas. Sin embargo, también resuelve casos que fueron remitidos por procuradores regionales, distritales y judiciales.

Oficina de Veeduría: Esta oficina tiene la potestad de solicitar información sobre todos los procesos internos (que involucren a funcionarios de este ente de control) llevados a cabo en la Procuraduría. De esta manera, la veeduría es el área encargada de conocer, y en algunos casos investigar, todos los procesos disciplinarios que involucren a algún funcionario de la PGN (Procuraduría General de la Nación)

Procuraduría asignada para la vigilancia administrativa: Esta área es la primera en tratar casos disciplinarios de personas importantes en entidades públicas, así como de particulares que tienen funciones públicas a nivel nacional. Además, resuelve casos que fueron transferidos por otros procuradores.

Procuraduría delegada para la contratación estatal: Esta entidad está familiarizada con los procedimientos disciplinarios vinculados a los contratos del gobierno, desde las etapas iniciales

de preparación de contratos; incluyendo los requisitos y trámites presupuestales, hasta la finalización del contrato y el pago de las obligaciones que surgen durante el proceso.

Procuraduría delegada para la moralidad pública: Esta Procuraduría está al tanto de comportamientos irregulares que se dan en contrataciones gubernamentales, desde el comienzo del proceso del contrato hasta el final; incluyendo los requisitos conforme al proceso y lo concerniente, al presupuesto del mismo. También toma medidas disciplinarias y preventivas sobre las actuaciones inmorales que se den sobre los planes de desarrollo del territorio (más conocido como POT).

Procuraduría delegada para la fuerza pública y la policía judicial: Esta oficina puede investigar posibles acciones incorrectas ejecutadas por la policía, que podrían ser consideradas como faltas disciplinarias. Esta Procuraduría actúa de acuerdo al régimen disciplinario único, al régimen disciplinario de la policía y al de las fuerzas militares

Oficina Jurídica: Como su nombre lo dice, es la oficina encargada de llevar a cabo y asesorar todos los procesos judiciales que enfrente el Ministerio Público, es el representante legal de este ministerio. También elabora estudios sobre temas legales relevantes para la buena gestión de la PGN.

Procuradurías Distritales: Estas procuradurías solo aplican su función en el Distrito Capital, Bogotá. Estas Procuradurías son las encargadas de supervisar la gestión y contratación distrital, garantizan la eficiencia de los servicios públicos, y defiende los derechos de los ciudadanos, en caso de que sea necesario, presentando acciones legales, especialmente tutelas, para asegurar el cumplimiento de las normas y el bienestar colectivo de cada distrito.

**Procuradurías Regionales:** Las Procuradurías Regionales desempeñan un papel fundamental en la vigilancia y el control del comportamiento público en sus respectivas zonas, pueden ejercer tanto a nivel disciplinario, como a nivel de representación legal y asesoramiento jurídico para los ciudadanos de cada región. También, tienen la potestad de juzgar miembros de la Armada Nacional de bajo rango.

**Procuradurías Provinciales:** La función de estas Procuradurías es la misma que la de las Procuradurías regionales, puesto que ambas salvaguardan los derechos ciudadanos mediante la vigilancia y el control de los funcionarios públicos y prestan asesoramiento jurídico. Cabe recalcar que Colombia no tiene una división de provincias; esta Procuraduría funciona a nivel departamental y municipal, pero su nombre formal es provincial. La diferencia con la Procuraduría Regional es que tiene un enfoque más localizado.

**Sala Disciplinaria:** Esta sala revisa, en segunda instancia, casos disciplinarios ya vistos por otros funcionarios de la Procuraduría, excepto aquellos manejados directamente por el Viceprocurador General o el Procurador General. Adicionalmente, resuelve conflictos y problemas planteados por funcionarios de la misma sala disciplinaria en asuntos disciplinarios, como recusaciones y objeciones a algún fallo.

**Procuraduría delegada para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia, la familia y las mujeres:** Esta Procuraduría es fundamental para salvaguardar los derechos de la población vulnerable, asociada a este ente. Como su nombre lo dice, este organismo se dedica a prevenir y proteger los derechos de niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores. Interviene en casos judiciales relacionados con la familia para asegurar que se respeten las leyes y se protejan los derechos de la población mencionada.

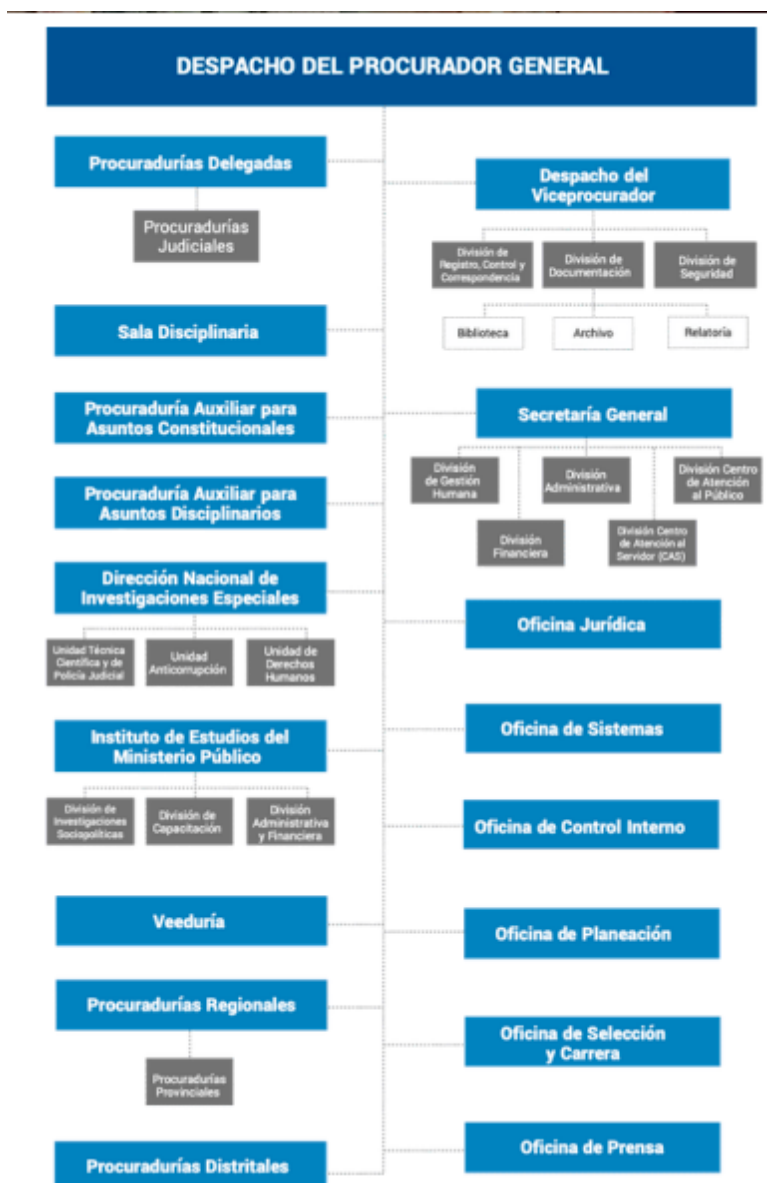


Por último, la Procuraduría delegada para asuntos Civiles y Laborales: Este ente tiene roles preventivos y de intervención frente a autoridades judiciales, administrativas y policiales. Se enfoca en proteger los derechos civiles y comerciales de los ciudadanos, defender el patrimonio público y garantizar la solución de conflictos legales, relacionados a lo comercial y civil, por medio de la conciliación. Actúa e interviene en casos relacionados con el ámbito laboral.

La estructura jerárquica y funcional de la Procuraduría General de Colombia, presentada posteriormente en una gráfica, está diseñada para asegurar un adecuado funcionamiento de vigilancia y control en todas las áreas del país. Esta organización permite que la institución cumpla con sus responsabilidades de manera efectiva, ya que cada nivel de la estructura tiene tareas y funciones específicas que contribuyen al buen funcionamiento colectivo de este organismo.

Esta diversidad de funciones le permite no solo detectar y corregir posibles irregularidades, sino también orientar las acciones del Estado hacia el bienestar público. Si la Procuraduría funcionara de acuerdo a lo establecido, aseguraría una retoma de confianza y legitimidad estatal por parte de sociedad colombiana.

Figura 2

*Despacho del Procurador General*

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2020).

En esencia, la estructura expuesta en la gráfica, y explicada previamente, facilita que la Procuraduría General de la Nación actúe como un ente de vigilancia, intervención y corrección disciplinaria.

Teniendo en cuenta que el propósito de funcionalidad unánime de la Procuraduría es la vigilancia, intervención y corrección disciplinaria, es pertinente continuar con el análisis de estas tres misiones de manera particular.

La primera función principal, y en la cual se enfoca la Procuraduría, es en la preventiva. Se basa en prevenir y adelantarse a hechos que pongan en riesgo el bienestar público que por el contrario, promuevan la corrupción, tal y como se hace referencia en el Manual de Competencias de la Procuraduría General de la Nación (2020) “Preventiva, en la cual la PGN busca anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que afecten los derechos de las personas mediante la detección y advertencia temprana de riesgos en la gestión pública” (pág. 3). Esta cita muestra la función preventiva de la PGN que implica que se realicen análisis, seguimientos y evaluaciones constantes para identificar posibles amenazas o riesgos que podrían resultar en violaciones de derechos. Al detectar estos riesgos de manera temprana, se pueden tomar medidas preventivas, implementar controles, o recomendar cambios de funcionarios públicos, para evitar consecuencias perjudiciales para la ciudadanía. A pesar de ser la labor más demandante, es a la que más le apunta la PGN, ya que una detección temprana de irregularidades significa una minimización de consecuencias.

La segunda función es la de intervención y conciliación, que se aplica cuando se abre un caso por irregularidades políticas, donde antes de sancionar se busca intervenir judicialmente y

conciliar, como explica el Manual de Competencias de la Procuraduría General de la Nación (2020)

...consiste, por un lado, en intervenir ante los despachos judiciales en pro del debido proceso y el ordenamiento jurídico (en defensa de los más vulnerables), y por el otro, en promover la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos entre las personas y el Estado, en aras de descongestionar los estrados judiciales y reducir tiempos y recursos para todas las partes... (pág. 3).

En la cita se muestra la doble función de la PGN. En primer lugar, intervenir en búsqueda de la defensa de los derechos y el sistema legal, ante los tribunales. En segundo lugar, promover la conciliación para resolver conflictos, agilizando y aliviando el trabajo de los tribunales, para evitar la saturación de los mismos.

En tercer lugar, y como última función principal, es la disciplinaria, que se aplica para sancionar he investigar los actos corruptos hechos por funcionarios públicos, estos son juzgados bajo un único código disciplinario, que son una serie de normas conformada por las leyes 1952 del 2019 y 2094 del 202. El Manual de Competencias de la PGN (2020) señala la “disciplinaria, que consiste en la aplicación del Código Único Disciplinario a los funcionarios públicos y los particulares que ejercen funciones públicas o manejen dineros del Estado” (pág. 3). Lo que se busca con esta cita es resaltar que el código único disciplinario se aplica tanto a los funcionarios públicos como a particulares que tienen algún tipo de vínculo con el Estado, o que manejan recursos públicos, pero que a su vez incumplieron sus deberes y fueron en contra de la conducta ética.

Cada “rama” de la Procuraduría, a pesar de tener su función específica, que ya fueron explicadas; también corresponden y cumplen una de las tres funciones principales, como se puede evidenciar en las siguientes gráficas

**Figura 3**

*Clasificación de dependencias según su función misional*

DEPENDENCIA	Función Preventiva	Función de Intervención	Función Disciplinaria
Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales	●	●	
Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios			●
Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales	●	●	
Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos	●		●
Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras	●	●	
Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios	●	●	
Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales	●	●	
Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos	●		
Delegada para Defensa del Patrimonio Público la Transparencia y la Integridad	●		●
Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales	●	●	
Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia Familia y las Mujeres	●	●	
Procuraduría Delegada para la Salud, la Protección Social y el Trabajo Decente	●		
Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública	●		
Procuraduría Delegada para las Entidades Territoriales y Diálogo Social	●		
Procuraduría Delegada con funciones de Seguimiento al Acuerdo de Paz	●		
Dirección Nacional de Investigaciones Especiales	●		
Grupo de Cooperación Internacional	●		
Grupo de Apoyo Técnico para la Vigilancia Integral al Sistema General de Regalías	●		

DEPENDENCIA	Función Preventiva	Función de Intervención	Función Disciplinaria
Procuraduría Delegada ante el Consejo de Estado		●	
Procuraduría Delegada para la Casación Penal		●	
Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa	●	●	
Procuraduría Delegada para la Investigación y el Juzgamiento Penal		●	
Procuraduría Delegada con funciones de intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz		●	
Procuraduría Delegada con Funciones de Coordinación de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz		●	
Procuraduría Delegada para la Economía y Hacienda Pública			●
Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa de Asuntos Sociales y Paz			●
Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa y Judicial			●
Oficina de Veeduría			●
Procuraduría Delegada para La Vigilancia Administrativa			●
Procuraduría Delegada para La Contratación Estatal			●
Procuraduría Delegada para La Moralidad Pública			●
Sala Disciplinaria			●
Procuraduría Delegada para la Fuerza Pública y la Policía Judicial			●
Oficina Jurídica	●		
Viceprocurador		●	●
Procuradurías Distritales	●	●	●
Procuradurías Regionales	●	●	●
Procuradurías Provinciales	●	●	●

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2020).

Estas gráficas muestran cómo todo el órgano de control trabaja en conjunto para cumplir los principios misionales de la PGN, con los cuales se busca promover la transparencia política.

Para concluir, es de suma importancia tener en cuenta las funciones generales y específicas de un ente de control tan importante como la Procuraduría General de la Nación, que como fue demostrado, constantemente está velando por el bienestar público, pero que a pesar de los esfuerzos no logra erradicar la corrupción, tanto del órgano internamente, como de los demás entes que investiga.

### **Efectos de un mal funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación**

La Procuraduría General de la Nación es un ente de vigilancia pública, modificado en la Constitución de 1991, para que su propósito fuese velar por la transparencia política y el bienestar público. De esta manera, se obtiene una serie de normas y leyes constitucionales que protegen dicho propósito; pero que desafortunadamente no suelen ser cumplidas, generando una mayor corrupción en el país.

Para empezar, es pertinente traer a colación cuatro efectos que se derivan a través de un mal funcionamiento de la PGN, estos argumentos ayudarán a recalcar la importancia del rol de este organismo de control en la sociedad colombiana. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que mediante esta investigación no se pretenden hacer juicios de valor ni solucionar problemas que llevan décadas afectando a Colombia; pero si se pretende resaltar los errores de tener una sociedad, especialmente una sociedad política, que esta acostumbrada a pactar la ley y no a cumplirla.

En primer lugar, el argumento de la impunidad. Si la Procuraduría no ejerce adecuadamente su rol de supervisión y control, los actos de corrupción, abusos de poder y violaciones a la ley podrían quedar sin sanciones. Esto crea un ambiente donde se permite que los responsables de estas acciones continúen actuando sin ser castigados, lo que lleva a un aumento en la impunidad. Tratando este tema, es necesario retomar una cita que había sido expuesta en el capítulo de

antecedentes e hipótesis, que muestra la falta de eficacia de la PGN a la hora de aplicar todas sus funciones misionarias.

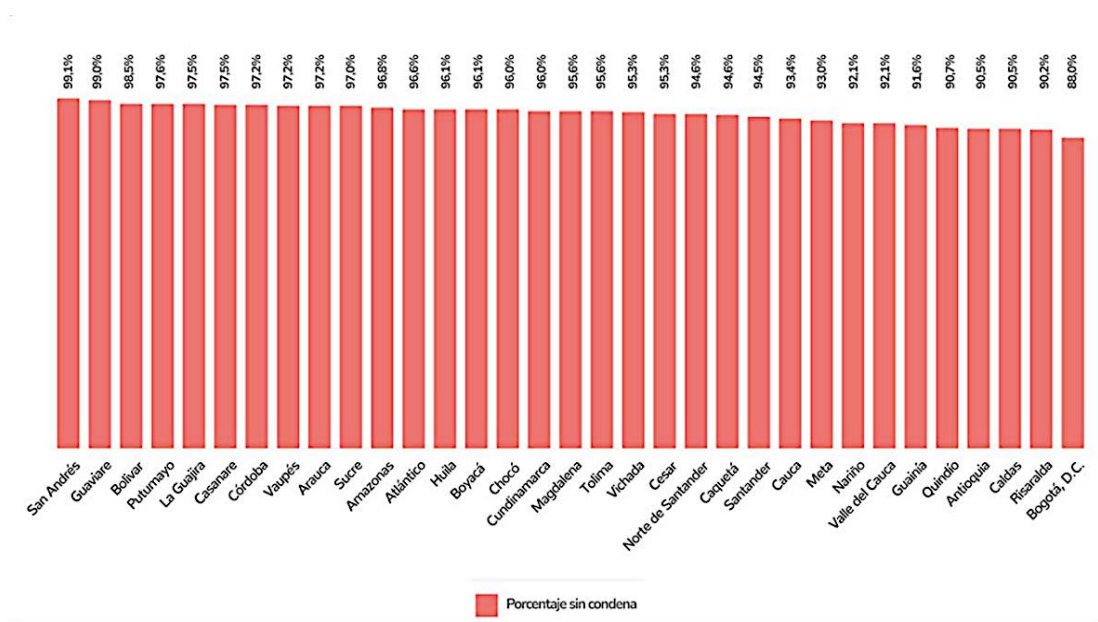
De acuerdo con el consolidado del estado de denuncias asociadas a corrupción, hay en total 57.582, entre los años 2010 y 2023, de las cuales el 93.99% no tienen condena; el 89.7% sin captura, y el 77.15% están en indagación. (Secretaría de Transparencia , 2023).

Estos datos sugieren una alta proporción de denuncias por corrupción que no han culminado en sanciones judiciales efectivas contra los responsables.

La falta de sanciones judiciales efectivas, afecta la manera en la que se debe respetar la ley, creando una cultura de pacto y no seguimiento. Cuando se habla de pactar la ley, se refiere a un proceso en el cual, en vez de seguir lo estipulado en esta, se manipula o se incumple para conveniencia propia. Este fenómeno de pacto ocurre en todo el país, y se desarrolla con mayor vigor cuando no hay consecuencias contundentes para los responsables.

#### Figura 4

*Denuncias asociadas a corrupción, sin condena, por departamento*



Fuente: Secretaría de Transparencia (2023)



En la gráfica anterior se puede evidenciar la tasa de impunidad de crímenes por corrupción a nivel departamental. Si se analiza detenidamente, se observa que la cantidad de crímenes sancionados más alta es del 12%, en el distrito capital. Estas cifras son preocupantes, puesto que muestran el bajo nivel de eficacia de los organismos de control público, más específicamente de la Procuraduría y la comisión nacional de servicio civil, que trabajan en conjunto para sancionar judicial y disciplinariamente a los funcionarios públicos que cometan irregularidades. Este mal funcionamiento no solo propicia la impunidad sino que también abre un campo mayor para que se cometan delitos de carácter corruptor, ya que los responsables tendrán claro que la ley colombiana no es un factor de alarma, puesto que con ella es fácil pactar, pues sus sanciones no se cumplen.

Considerando que la Procuraduría General de la Nación es el órgano que representa a los ciudadanos ante el Estado, y que vela por el bienestar público; un mal funcionamiento de esta, implica una desprotección de los derechos ciudadanos que afectan la sociedad en conjunto, pero especialmente a aquellos en estado de vulnerabilidad. La falta de eficacia de la Procuraduría y los demás entes de control público, han afectado de manera exponencial el desarrollo del país, pues permiten, mediante una vigilancia precaria, que los funcionarios públicos se aprovechen del presupuesto estatal para beneficio propio y no social. Conforme a un estudio hecho por el periódico EL PAÍS, de Colombia se concluyó que “Desde 1994, la Guajira ha recibido más 15 billones de pesos (de 2023), que deberían haber sido suficientes por lo menos para dotar de agua potable a todos sus habitantes”. (EL PAÍS, 2023).

Esta cita revela el impacto negativo que tiene el mal funcionamiento de la PGN en sociedades vulnerables, ya que a raíz de un indebido manejo de presupuesto público (que se supone que esta vigilado por PGN), se puede llegar a limitar el acceso a servicios básicos como el agua, provocando una justicia precaria y una mala protección legal de la ciudadanía ante el

Estado. Cabe recalcar que, según el Secretario de Transparencia, solo en el 16% de los casos ligados a la corrupción en la Guajira hubo captura, y en un 2% se dictaron condena, lo que demuestra una impunidad hacia los políticos corruptos, que se ven favorecidos por el mal funcionamiento del sistema penal y de la PGN a la hora de investigar e intervenir en este tipo de casos. Todos estos factores en conjunto, debilitan la confianza del pueblo en el Estado y sus instituciones, poniendo en cuestionamiento la legitimidad de los mismos y el Estado Social de Derecho, que se supone, rige a Colombia.

La pérdida de confianza institucional no es un fenómeno reciente en Colombia, como fue mencionado en el objetivo número uno, esta fue una de las razones por las cuales se dio el cambio de Constitución en Colombia en el año 1991. La falta de legitimidad estatal se da por una serie de razones, entre ellas está la poca ejecución del gobierno y el alto gasto presupuestal. De acuerdo a un análisis comparativo del IVA en latinoamericana, hecho por la contadora pública Yaileth Herrera (2023) “Los países que encabezan la lista del IVA más alto en Latinoamérica, son Uruguay y Argentina, con un 22% y 21% respectivamente. Le siguen Chile y Colombia, con 19% cada uno...” (pág. 2). La afirmación expone que Colombia es el tercer país con el impuesto al consumo (todo el pueblo lo tiene pagar) más alto de Latinoamérica, y a pesar del amplio presupuesto público que se recolecta a través de la tributación, la ejecución de obras es casi nula por la alta cantidad de corrupción y “coimas” que se derivan a través de un contrato; mismos contratos y funcionarios públicos que supuestamente están vigilados por a PGN.

Según un estudio de los casos de corrupción más comunes, realizado por la Secretaria de Transparencia (2023), se muestra que:

En el top 10 de los delitos asociados con corrupción administrativo 2010-2023 ocupa el primer lugar el peculado por apropiación con un 26%; seguido del contrato sin

cumplimiento de requisitos legales, 24.6%; concusión, 10.1%; cohecho por dar u ofrecer, 9,8%; interés indebido en la celebración de contratos, 7.4%; cohecho propio, 3.7% peculado por aplicación oficial diferente, 3.5%; enriquecimiento ilícito, 3.1%; tráfico de influencias de servidor público, 2.4%, y peculado por uso, 2.1%.

En la cita se resalta, en términos jurídicos, que los crímenes administrativos más comunes son: desviar fondos públicos para beneficio personal (26%), hacer contratos sin requisitos legales (24.6%), hacer extorsión de dinero a funcionario, a cambio de no actuar según sus obligaciones (10.1%), dar u ofrecer dinero a cambio de favores políticos (9,8%), tener beneficio personal en contratos públicos (“coima”) (7,4%), aceptación de beneficio por parte de un funcionario público, a cambio de actuar o no actuar conforme a sus obligaciones laborales (3,7%), usar fondos para fines que no están autorizados (3,5%), enriquecimiento ilícito (3,1%), tráfico de influencias o clientelismo político (2,4%) y uso personal de recursos públicos (2,1%).

Estas estadísticas reflejan diferentes formas en las cuales los funcionarios públicos pueden abusar de su poder y posición para beneficio personal, perjudicando así el bienestar social y mostrando la ineficacia de los organismos de control, que tienen la misión, según las cifras, fallida, de vigilar, prevenir y sancionar delitos relacionados a la corrupción.

Otro caso donde se observan las falencias de la Procuraduría y su relación con la corrupción, es el caso del actual presidente de la República de Colombia, Gustavo Petro. Este reconocido político fue electo para ser alcalde de Bogotá, en el año 2012, mismo año en el cual Petro decide desprivatizar la recolecta de basura en el distrito capital. Esta iniciativa causó un gran revuelo, puesto que se sacó del presupuesto público una gran suma de dinero para la compra de 278 camiones que recogían de seis a nueve toneladas menos de basura, que los de la empresa privada, generando así una crisis de basura. Teniendo en cuenta esto, en el año 2013 la Procuraduría

decide sancionar al alcalde, destituyéndolo e inhabilitando por 15 años a cargos públicos, argumentando que incurrió en tres faltas gravísimas:

- Designar el servicio de aseo al acueducto de Bogotá y a Aguas de Bogotá, empresas que no tenían ninguna experiencia en recolección de basura
- Vulnerar los derechos de la libre empresa y competencia
- Usar volquetas no aptas para la recolección de basura, poniendo en riesgo el medio ambiente y la salud pública.

Posteriormente, Petro decide interponer una demanda ante el Consejo de Estado; luego, el Consejo de Estado tumba el fallo de la Procuraduría, encontrando que fue desproporcionado y que no había manera de comprobar la mala intención detrás del cambio de esquema de basuras. Después del fallo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos terminó condenando a Colombia por violación de los derechos del señor Gustavo Petro, y le ordenó al Estado cambiar su normativa, para que entidades administrativas como la Procuraduría ya no tuviesen la potestad de destituir a personas elegidas por voto popular, puesto que dicha labor solo le puede corresponder a la rama judicial. Finalmente, Petro fue indemnizado con ciento seis millones de pesos, y Colombia entró en un proceso para reformar aquellos artículos de la Constitución y normativas, que permitan que entidades administrativas destituyan personas electas mediante el sufragio. (EL ESPECTADOR, 2020).

Este caso muestra que la Procuraduría, que es un organismo con poder, ha excedido sus límites legales, violando principios democráticos internacionales. Esto es un problema para la democracia, ya que socava la confianza en el gobierno y debilita la protección de los derechos humanos. Cuando una entidad como la Procuraduría abusa de su poder, se desequilibra y se pone en riesgo la separación de poderes, y se afecta la confianza en el sistema democrático. Este

comportamiento también puede dar una mala imagen internacional al país, afectando su reputación en términos de cómo se gobierna y se respetan los derechos individuales.

Para concluir y proporcionar una respuesta parcial al objetivo número tres de esta investigación (entender cómo un mal funcionamiento de la PGN fomenta la corrupción), si el organismo cabeza del Ministerio Público no funciona correctamente, termina promoviendo la impunidad de corruptos, la protección legal deficiente para la ciudadanos ante el Estado (rol de PGN), la pérdida de legitimidad institucional y gubernamental, etc. En síntesis, un funcionamiento incorrecto de la Procuraduría puede provocar un retroceso hacia épocas pasadas, donde la población carecía de garantías institucionales, como la situación experimentada en la década de los 80.

### **La Importancia de la separación de poderes en la Procuraduría General de la Nación**

Con el fin de afrontar el último objetivo específico (examinar porqué la separación de poderes es importante para PGN), se presentarán las razones por las cuales debe haber una separación de poder entre la rama ejecutiva, legislativa, judicial y la PGN, especialmente en el momento de elección del Procurador General de la Nación.

La forma actual en que se elige al Procurador General de la Nación, según el artículo 276 de la Constitución Política de 1991, es mediante una terna enviada por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional (rama judicial) y la Presidencia de la República (rama ejecutiva) de esta terna es escogido, por el Senado (rama legislativa), un candidato para dirigir la PGN. Si se analiza la manera de elección, se puede observar, que interviene las tres ramas del poder público, mismas ramas que son investigadas por la Procuraduría, para determinar si se cometen irregularidades. Esta manera de elección viola el principio de imparcialidad que se dicta en la sentencia C-095/03, expedida por la Corte Constitucional; en la cual se señala lo siguiente:

Siguiendo las consideraciones previamente expuestas, cabe destacar que para preservar el debido proceso y, en especial, el principio de la doble instancia, resulta exigible, como condición esencial, la *imparcialidad* del superior jerárquico. En efecto, es indispensable que el criterio del fallador que revisa la decisión adoptada en primera instancia, se encuentre libre de cualquier prejuicio, atadura o prevención que le impida juzgar o proceder autónomamente y, por lo tanto, evaluar si la determinación sujeta a control, real y efectivamente se fundamentó en consideraciones fácticas y jurídicas pertinentes, suficientes y adecuadas al caso en concreto<sup>[16]</sup>. (Corte Constitucional, 2003).

Esta cita muestra la importancia del principio de imparcialidad en la toma de decisiones, especialmente decisiones judiciales; menciona la necesidad de que un tercero se involucre en estos casos para asegurar que haya un criterio autónomo en la decisión tomada. En el caso de la elección del Procurador, el evaluador imparcial sería el Senado, ya que este es el que tiene y aprueba la decisión final (quién es el Procurador). Sin embargo, este no es el órgano apto para ser aquel evaluador imparcial, ya que este si se ve involucrado en los procesos disciplinarios, preventivos y de intervención hechos por la PGN, que generalmente se comienza por órdenes del mismo Procurador General.

La elección del Procurador General de la Nación es un ejemplo de la importancia de una clara separación entre los poderes públicos y los Órganos de Control; pues esta evitaría delitos como el clientelismo político, que provocan una ilegitimidad estatal y una regresión en el desarrollo del país. Para ejemplificar lo anterior, se plantea esta analogía; un individuo trabaja en una empresa, a este le dan la oportunidad de escoger a su jefe; para este acto la Junta Directiva le brinda tres opciones; su rival laboral, un amigo y un desconocido. La respuesta de quien será su próximo jefe es obvia, el individuo “imparcial” escogerá a su amigo para trabajar en una relación

de mutuo beneficio y no de beneficio empresarial. Esto es lo que pasa en la actualidad colombiana con organismo de control, como la Procuraduría; que, a pesar de estar muy bien estipulados en la norma, se ven afectados por una mala distinción de poderes que promueve la corrupción.

Por otro lado, el principio de moralidad, que también se ve afectado por una falla en la separación de poderes, de la rama legislativa, ejecutiva y judicial en la elección del Procurador General de la Nación. Este principio se ve evidenciado en el artículo 209 de la Constitución de 1991, que establece lo siguiente:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (Const.,1991.art.209).

Lo estipulado en el artículo muestra los principios que deben regir la función administrativa (la PGN tiene una función administrativa). Estos principios guían la forma en que se lleva a cabo esta función, promoviendo la descentralización (cuando se distribuyen responsabilidades a distintas entidades), la delegación (cuando se asignan funciones a otras personas o organismos) y la desconcentración de tareas (cuando se delegan funciones dentro de una misma entidad). Todo esto con el propósito de lograr una administración que beneficie a la sociedad de la manera más justa, eficiente y transparente posible. Al escoger el Procurador de acuerdo a lo estipulado en el artículo 276, se va en contra del principio de moralidad y los principios que se derivan de este; puesto que el clientelismo político que puede surgir de esta elección, pone en duda la transparencia, la eficacia, la descentralización, la delegación y demás fundamentos mencionados en la cita.

Además, del artículo 209 de la Constitución de 1991, y el artículo 3 de la ley 489 de 1998, por los cuales se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones. En la ley expedida en Diciembre 29 de 1998. D.O. No .43.464 también se hace referencia a este principio jurídico, mencionado:

*Principios de la función administrativa.* La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. (EL CONGRESO DE COLOMBIA, 1998).

Mediante ambas citas, se puede inferir que el principio de moralidad, y los principios que proceden de este, son los pilares que deben regir la función pública. Con una separación de poderes precaria, estos pilares se ven quebrantados poniendo en duda la eficacia de un organismo que fue creado y estipulado para buscar el beneficio popular por medio de la transparencia política, pero que su vez, propicia y sugestiona la corrupción y el clientelismo político, con ayuda del sistema de elección del Procurador General de la Nación.

Para concluir, es fundamental explorar diferentes mecanismos de elección, como el sufragio, que aseguren una administración transparente, equitativa y eficiente en la Procuraduría. De esta manera, es probable que se cumpliera con lo establecido en las normativas ejemplificadas, donde se busca una gestión que promueva y salvaguarde el Estado Social de



Derecho, que no solo es la base jurídica del Estado colombiano, sino que también es sinónimo de bienestar popular.

## Hallazgos

Este capítulo de investigación se centró en la recopilación de datos verificadores, a partir de entrevistas estructuradas a funcionarios públicos, caracterizados por su trayectoria en el ámbito de los poderes públicos. La modalidad usada consistió en la generación de diez preguntas, cuyo objetivo era verificar lo propuesto en el capítulo de antecedentes y marco teórico. A partir de las respuestas proporcionadas por cada profesional, se logró comparar y contrastar cada respuesta, mostrando su relación con lo planteado en el presente proyecto.

Por otro lado, y con el propósito de encontrar una solución parcial a la problemática proyectada, se formularon una serie de preguntas, que pretenden apoyar el proceso de recopilación de información sobre la problemática base: la corrupción interna de la Procuraduría (la forma de elección propuesta por la Constitución de 1991), y las posibles soluciones a dicha contrariedad. A través de las entrevistas, se crea un amplio espectro de conocimiento, opiniones y soluciones. Para asegurar una eficacia en la retroalimentación de la presente investigación, se decidió realizar cuatro entrevistas a expertos con roles y trayectorias diferentes en el sector público colombiano: El Senador de la República Guido Echeverri, el funcionario público y abogado Julián Andrés López, el asesor público y abogado Felipe Cubillos y el Dr. Iván Roberto Castaño, abogado penalista. Fue gracias a estos cuatro conocedores que se logró corroborar lo anteriormente planteado, y además aportar nuevos puntos de vista a la investigación.

La relación entre las respuestas de todos los entrevistados, junto con lo ya analizado en capítulos anteriores, es la clara evidencia del problema constitucional, en términos de la Procuraduría General de la Nación, que está afectando el funcionamiento de la misma entidad y, paralelamente, aumentando la corrupción en Colombia.

## Entrevistas a Expertos

En esta sección de la investigación se encuentran las preguntas y respuestas hechas a funcionarios públicos, conocedores del tema; esta sección es de suma importancia ya que refuerzan lo investigado previamente y, recopila y compara proposiciones innovadoras que apoyan el presente proyecto.

### Tabla 1

*Pregunta 1: ¿Cómo evalúa el proceso de la constituyente en cuanto a la definición y funcionamiento de los Órganos de Control?*

Entrevistado	Respuesta
<i>Senador Guido Echeverri Piedrahita</i>	Uno de los propósitos de la Constituyente fue combatir los fenómenos de corrupción, y naturalmente esa lucha pasa por mejorar y volver más eficiente los mecanismos de control de la administración pública. Pero, más allá de los Órganos de Control, me parece muy importante destacar que la constituyente da una gran prevalencia al control social, o sea el control de la comunidad y creó lo que se conoce como mecanismos de participación ciudadana, entre ellos: la consulta, el referendo, el cabildo abierto, para garantizar que existieran mecanismos serios, a fin de que la comunidad pudiera controlar el efectivamente la acción del gobierno en los diferentes niveles. Y ya desde el punto de vista institucional, la constituyente fortaleció mucho la Procuraduría General de la Nación, que es conocida como el Ministerio Público, y de ese fortalecimiento se vino como consecuencia la creación de la Defensoría del Pueblo, es decir

	<p>se creó un mecanismo encargado específicamente de controlar la defensa y el desarrollo de los derechos humanos. Esa Defensoría, que, si bien es cierto, no depende funcionalmente la Procuraduría, si hace parte de lo que conocemos genéricamente como el Ministerio Público, obviamente se establecieron también o se ratificaron, fortaleciéndose órganos tan importantes como la Contraloría General de la Nación. Creo que esas entidades, más el control social, puede decirse que son el cúmulo de instrumentos e instituciones formales y no formales que establece la Constitución para efectos de hacer control social a los actos del gobierno.</p>
<p><i>Funcionario Público y abogado:</i></p> <p><i>Julián Andrés López Quintero</i></p>	<p>Desde mi punto de vista, considero que el desarrollo que realizó la constituyente en relación a los Órganos de Control fue un desarrollo con una manifestación algo incipiente en la que, obviamente, entendiendo el contexto del momento y teniendo presente las características de las personas que participaron en su construcción, en la que no todos tenían una formación profesional relacionada con el desarrollo constitucional. Por ejemplo, muchos de ellos no tenían conocimientos jurídicos, ni bases jurídicas. Tampoco tenían un 100% de formación en áreas sociales, porque finalmente una construcción constitucional no necesariamente recae en el 100% en cuanto a personas con conocimientos jurídicos. Sino que sí que tengan un bagaje en cuanto a la formación social, una experiencia en el desarrollo de una función política, no refiriéndose a la función en</p>

	<p>cuanto desde el punto de vista politiquero, sino a la función política como un conocimiento que hace parte integrante del arte de generar leyes, de legislar. La esencia del órgano constitucional a nivel legislativo es el de legislar, es el de producir leyes, teniendo en cuenta que las leyes surgen teniendo un precedente y un contexto social que va a ser normativizado en términos jurídicos positivizados, llevarlo hacia una norma, pero esa norma tiene su génesis, su inicio a partir de una situación que se está presentando en la sociedad.</p> <p>Entonces, teniendo en cuenta que se presentaron personas, al momento de esa construcción constituyente, que no todas tenían esas características afines al rol legislativo, al desarrollo legislativo, sino que varios de estos personajes lo hicieron a través de posiciones de impacto más de opinión pública. Entonces, eso nos da como resultado un desarrollo legislativo desde el punto de vista de Órganos de Control de una manera inicial, o sea, de un punto de partida, pero es un punto de partida y, necesariamente, hay que reconocerlo como que no fue un desarrollo perfecto como tal. Esa imperfección se refleja incluso en la posibilidad en la que esto abrió puertas durante mucho tiempo y todavía lo sigue generando, para que se presente algo que es conocido como “choque de trenes”. Los choques de trenes se han estado presentando en las diferentes ramas del poder, pero también en el poder judicial, en la rama judicial y se presentan constantemente posiciones variadas y como campos de acción confusos, que pueden</p>
--	--

	<p>presentarse, por ejemplo, entre las cortes, entre las altas cortes. O muchas veces hay vacíos en la ley y vacíos que en ese tiempo de la constituyente se pudieron haber quedado ahí precisamente por eso, porque no fueron previstos en ese momento; y ya es a nivel de Órganos de Control que la situación no ha sido ajena a ello. Hay momentos en donde, por ejemplo, se puede presentar controversias entre las posiciones del Ministerio Público; el Ministerio Público está integrado por entidades que hacen parte de los Órganos de Control porque el Ministerio Público está conformado por: Procuraduría, Defensoría del Pueblo, y en los municipios el alcance del Ministerio Público lo conforman las Personerías, y constantemente se ve que pueden presentarse posiciones contradictorias a nivel institucional dentro de esos mismos Órganos de Control. Igualmente, durante un tiempo, bajo ese criterio de órgano de control, se presentaban limitaciones, o extralimitaciones se pudieron haber presentado también en algunos casos. Una cosa es la limitación y otra cosa es extralimitarse en el ejercicio de ese control de la función de control que le fue encomendada constitucionalmente a estos órganos.</p> <p>Entonces, esa creación o esa vinculación de unas entidades en ese primer momento constitucional, en ese periodo constituyente, y la forma en la que se realizó, nos generó unas imperfecciones, que en el entorno jurídico se entienden como vacíos en la norma. Que es lo que sucede, que la Constitución es la norma de normas en cualquier</p>
--	---

	<p>organización político-administrativa del mundo, y que se generen vacíos en ese nivel de la norma pues obviamente va a desencadenar que las normas que deben subsumirse a ellas, las que deben acogerse bajo el principio de legalidad y bajo el principio de constitucionalidad, de manera natural pues van a tener también imperfecciones o vacíos. Y, esos vacíos generan inestabilidad jurídica o conflictos dentro de la competencia institucional para cada uno de esos órganos.</p>
<p><i>Asesor público y abogado: Felipe Hernando Cubillos Soto</i></p>	<p>La Constitución Política es un documento aspiracional, en ejercicio del poder soberano de un Estado democrático por parte del pueblo, es cómo ejerce su derecho fundamental a definirse un régimen político. Hay una frase al respecto muy famosa de Ferdinand Lasalle: “La Constitución, como tal, sin contenido material y un ejercicio acorde de las funciones con relación al principio democrático, es una mera hoja de papel”. Alguna vez estuvimos en un foro hablando sobre la Constitución Sudafricana, que fue una Constitución muy parecida, en algunos aspectos, a la nuestra. Era una sociedad muy convulsionada, una sociedad que venía de la parte, una sociedad que venía con problemas sociales, de conflictos, de perdón y olvido terrible, por precisamente, la discriminación racial. En ese orden de ideas, cambia todo hacia el 92, bajo la figura de Nelson Mandela: un preso político acusado en su momento de, subversión, de atentar contra el Estado, etc. En este contexto, el Estado sudafricano liderado por Mandela,</p>

	<p>entendió una idea de reconciliación, sentando a todos los actores políticos y edificando una Constitución en conjunto. Esa Constitución se hizo por una Asamblea Constituyente, pero previo a ese proceso constitucional, se sentaron representantes de todos los grupos políticos y establecieron 34 principios, que la Constitución debía respetar. En ese orden de ideas, a mi alguna vez un estudiante me hizo una pregunta donde afirmó que esa Constitución fue un fracaso porque si vieron por muchos años después conflictos raciales, asesinatos, persecuciones por parte de la comunidad afro contra la población blanca etc. Mi respuesta fue que por el hecho de establecer una Constitución no es que se arreglan los problemas de un Estado. Mañana podemos amanecer en Colombia con un régimen constitucional nuevo y eso no hace desaparecer nuestros problemas y nuestros conflictos sociales.</p> <p>En el contexto de la Asamblea Constituyente, en lo que tiene que ver con los Organismos de Control, yo diría que la edificación de estos Órganos de Control fue muy bien intencionada. Si bien nosotros ya teníamos en nuestra historia constitucional, en regímenes anteriores figuras del Ministerio Público; la Constitución de 1886 claramente era una Constitución muy retrógrada en muchos aspectos, que facilitaba mucho la concentración del poder público, de hecho, básicamente, Colombia, en el régimen constitucional del 86, vivió en Estado de Sitio, ese Estado de Sitio le da unos poderes muy grandes</p>
--	--



	<p>al Presidente de la República, de hecho, hoy en día, persisten normas en nuestro ordenamiento jurídico que son adoptadas por decretos presidenciales. El presidente bajo la Constitución del 86, tenía unos poderes muy amplios y de muy poco control. En lo que tiene que ver con los entes de control y el cambio constitucional, considero que, en principio, la idea del constituyente fue bien intencionada; el Estado moderno, implica toda una reformulación de esa teoría de la división de poderes de Montesquieu o de los “pesos y contrapesos” del federalismo y el Constitucionalismo norteamericano, porque, claramente lo que muestra la modernidad del Estado es que esto de que el Legislativo y con el Judicial y con el Ejecutivo se van controlando, hoy en día, el Estado va cambiando, va mutando. De hecho, no solamente desde el 91, el Estado no solamente está para vigilar, no está para prestar servicios públicos. El Estado está metido en un sin número de cosas que necesitan ser vigiladas. El Estado es un Estado empleador, porque emplea. El Estado es un Estado empresario, porque tiene empresas que producen dinero y participan con el sector privado en sectores competitivos. El Estado es un Estado intervencionista, porque hay ciertas actividades de la economía que el Estado debe regular. Entonces, esa estructura anacrónica entre las 3 ramas principales del poder público se controlan, eso desde hace mucho tiempo, la realidad social y constitucional, en especial después de la Segunda Guerra Mundial</p>
--	---

	<p>con la entrada de nuevos Estados Constitucionales, eso se revaluó. Es allí donde se estipula la necesidad de la creación de órganos que vigilen la correcta marcha de la administración en todos los múltiples escenarios de entidades que conforman la estructura del Estado y, en ese orden de ideas, además de vigilar la correcta marcha en la administración, que esos funcionarios que hacen parte, tengan presente la buena fe, la moralidad administrativa, la transparencia, y eso no necesariamente me lo va a dar el equilibrio por la otra rama del poder público, como puede ser el Legislativo y el Judicial. Por ejemplo, de entrada el poder Judicial únicamente conoce de las actuaciones del Estado cuando hay una demanda de por medio, no todos los ciudadanos demandan, no todos tienen la posibilidad de demandar, así el acceso a la administración de justicia sea un derecho fundamental y gratuito. Todos los procesos contractuales; no necesariamente haya ahí una demanda, en principio, que conozca el poder judicial para que haga un equilibrio. Hay un mundo de actos que tienen que ser vigilados por veedurías ciudadanas, la propia ciudadanía, también lo que tiene que ver, con el patrimonio público. Para mí, la labor del constituyente hasta allí, fue bien intencionada, positiva, y dónde venía tal vez el problema es: teniendo identificado cuál es la necesidad, el problema es cómo vamos a elegir a esos representantes de esos entes de control, es allí donde si bien existió</p>
--	---

	una buena intención del constituyente, ya en la práctica, allí fue donde se encontraron unas fallas.
<i>Abogado Penalista:</i> <i>Iván Roberto</i> <i>Castaño</i>	Yo lo evaluó como un proceso adecuado y bueno. Si entendemos la constituyente como un escenario a través del cual se le dio unidad a diferentes grupos políticos, religiosos y étnico; creo que fue una especie de convergencia sobre la creación de los organismos de control. Creo que fue una construcción buena en cuanto hubo una deliberación democrática de varios sectores del país. En ese orden de ideas, al ser una convergencia de tantos ideales y grupos, hace que el proceso sea deliberativo. Otra cosa es que con el paso del tiempo eso se perdiera, pero en el proceso de la construcción me parece que estuvo bien.

Fuente: Elaboración Propia

Desde lo planteado en la investigación, la Constituyente de 1991 se puede sintetizar como un cúmulo de inconformidades del pueblo colombiano, que resultó en un catalizador (Constituyente de 1991) esperanzador. A su vez ese catalizador se encargó de crear un proyecto, que reflejaba el pluralismo, la diversidad, la inclusión del pueblo en la política, etc. Estos valores “desplazaron” y generaron vacíos, en la necesidad de un claro establecimiento de los organismos de control, mismos organismos que fueron creados para velar por el bienestar social y el cumplimiento del Estado Social de Derecho. Todos los expertos abordan el papel de la Constituyente de 1991 en el fortalecimiento de los Órganos de Control y la lucha contra la corrupción, aunque desde perspectivas y enfoques diferentes.

El Senador Guido Echeverri resalta la importancia del control social y los mecanismos de participación ciudadana, como consultas y referendos, para garantizar una supervisión efectiva de las acciones gubernamentales. Además, destaca el fortalecimiento de entidades como la Procuraduría General de la Nación y la creación de la Defensoría del Pueblo, con el propósito específico de supervisar el cumplimiento los derechos humanos (mismo propósito que fue planteado en la actual investigación).

Por otro lado, el funcionario público y abogado, Julián Andrés López, se centra en analizar el desarrollo de los Órganos de Control desde una perspectiva más técnica e institucional. Se enfoca en las limitaciones y desafíos que enfrentó la elaboración de la Constituyente, subrayando la falta de formación jurídica y social de algunos participantes. Además, resalta la aparición de conflictos institucionales y vacíos legales que generaron esa inestabilidad jurídica, que propone también la investigadora del presente proyecto.

Adicionalmente, el abogado Cubillos analiza la naturaleza de una Constitución, afirmando lo mencionado en el capítulo de Marco Teórico, donde se estableció que la Constitución era un documento aspiracional, que si bien reflejaba las necesidades de un pueblo, no necesariamente las solucionaba. Compara el proceso de coyuntura que se vivió en la Constituyente de 1991 con la experiencia sudafricana; recalcando la necesidad de organismos que se encarguen de vigilar las labores de un Estado creciente.

Por último, el abogado Iván Roberto Castaño se enfoca en explicar el pluralismo y la convergencia que giró en torno a la Constituyente de 1991, y cómo, dicha característica, llevó a que diversos grupos se reunieran en una deliberación democrática, la cual resalta, para determinar la Constitución actual, incluidos los Organismos de Control.

Los expertos destacan la importancia de los mecanismos de control estatal, y de participación ciudadana, establecidos en la Constitución de 1991, pero también reconocen las limitaciones y desafíos que enfrentó su elaboración, analizando aspectos como: la naturaleza de la Constitución de 1991 y la necesidad de organismos sólidos que supervisen al Estado. Se resalta el pluralismo que hubo en esta deliberación democrática, que resultó en la determinación de la Carta Magna actual y sus organismos de control.

## **Tabla 2**

*Pregunta 2: En su experiencia, ¿Cuán efectivos han sido los resultados de los organismos de control y la manera en la que fueron aceptados durante la constituyente?*

Entrevistado	Respuesta
<i>Senador Guido Echeverri Piedrahita</i>	En mi criterio, los resultados de las tareas de los Órganos de Control no han sido efectivos. Sigue habiendo en Colombia mucha corrupción, sigue habiendo en Colombia mucha impunidad; sigue haciendo falta control social efectivo.
<i>Funcionario Público y abogado: Julián Andrés López Quintero</i>	La manera en la que fueron aceptados los Órganos de Control durante la Constituyente realmente no ha sido una manera desde el punto de vista social y político pacífica. Uno esperaría que, en el momento de realizarse ese proceso legislativo, el desarrollo fuera, entre comillas, pacífico. No me refiero a lo bélico como tal, sino que fuera desarrollado desde el contexto democrático, en donde si bien hay posiciones encontradas, uno esperaría que ese mismo aspecto de una Constituyente pudiera ir acercando, precisamente a las partes de una manera coordinada a través del diálogo, un diálogo participativo, pero

	<p>también constructivo. Pero sobre la práctica hemos observado que ese diálogo primero no fue tan integrador de la sociedad y que muchas veces no fue constructivo porque se recibieron ataques entre los conceptos. Lo novedoso hubiera sido que, "Ven, no estoy de acuerdo con esto y estoy con esto, pero una manera de resolver eso en lo que de pronto tienes una debilidad, lo podríamos complementar con esto y esto y esto". Y entonces, ver que las posiciones encontradas pudieron haber llegado a puntos complementarios entre ambas posiciones y que de esa manera se pudiera haber facilitado el fluir de esa construcción, de esa construcción a nivel, por ejemplo, Órganos de Control. Entonces, la manera en la que fue aceptada, desde mi criterio, pues no fue una manera democrática y constitucionalmente pacífica, pero desde el punto de vista del impacto del diálogo, de los acercamientos en los diálogos entre las partes para que hubiera sido más conciliado el asunto.</p>
<p><i>Asesor público y abogado: Felipe Hernando Cubillos Soto</i></p>	<p>En mi experiencia, considero que el ejercicio de los Órganos de Control bajo nuestro régimen constitucional ha sido muy malo, ha sido nefasto. Me remonto un poco a la respuesta anterior; el constituyente estableció su elección, pero claramente, al hablar particularmente de 2 entidades como la Procuraduría y la Contraloría; en su elección hay mucho componente político, y al existir componente político, hay una sujeción precisamente a ese poder político que los Órganos de Control pretenden controlar. Eso se</p>

	<p>evidencia en que, como hay tanto componente político en la elección, después, quien ocupa el cargo y quién es elegido, es muy difícil no pensar que el ejercicio de su labor también tiene un direccionamiento político. Se ejerce un control muy estricto sobre aquellos que no me eligieron o no comparten mi corriente política, entonces, desde allí, el resultado es nefasto. Esto tiene también otro componente grave, y es que, por ejemplo, entidades como la Procuraduría y la Contraloría deberían ser muy técnicas, jurídicamente hablando, y tener mucho conocimiento. Es decir, sus funcionarios tendrían que tener un alto nivel de preparación para estar allí y entender mucho sobre el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, los principios de función administrativa para ayudar a ejercer el debido control; con mayor razón si se está hablando de las arcas y los dineros públicos, que causan un detrimento patrimonial. Hay un escándalo en EPM donde existieron toda una serie de decisiones; EPM es una empresa industrial del Estado. Donde a través de unas decisiones de su junta directiva ellos incursionaron en el mercado de valores y en ese mercado ciertas acciones se devaluaron y perdieron su precio. En este caso, para que intervenga un ente de control como la Contraloría para vigilar allí, que no haya habido detrimento patrimonial, el nivel técnico que se requiere debe ser muy alto, de entrada debe ser un equipo con analistas bursátiles financieros. No se puede poner a un abogado a analizar esto, él dará su punto de vista jurídico, pero no</p>
--	--

	<p>tiene el grado de conocimiento financiero necesario para dar el veredicto final, donde se decida si la decisión tomada por EPM estaba mal y si había elementos para que la junta directiva no tomara esa decisión. Ahí hay un gran fracaso en los entes de control, son entes muy políticos; se evidencia desde los concursos para acceder a cargos en la Procuraduría o en la Contraloría, que son casi inexistentes y han sido muy difíciles, entonces eso hace que el Procurador también tenga un alto nivel político y burocrático y elija básicamente a todos los que trabajan allí a dedo, y al trabajar a dedo todo se vuelve un círculo vicioso, porque cuando se van a identificar a esas personas que trabajan en esos entes de control, resulta que una es hija de un senador, la otra es prima de no sé quién, etc. Claro, ellos participan en la elección, entonces al Procurador lo eligió el Senado y eligió a Pepito Pérez como Procurador, pero resulta que allí tiene trabajando a la cuñada del primo. Desde este escenario, en mi opinión, la labor de estos entes de control ha sido nefasta.</p>
<p><i>Abogado Penalista:</i> <i>Iván Roberto</i> <i>Castaño</i></p>	<p>Los resultados son difíciles de medir si se trata de opinión; la razón es porque uno puede considerar que en algunos casos los resultados son efectivos y en otros no tanto. Pero eso va a tener un sesgo de opinión, que es un sesgo de opinión política; entonces los resultados, en algunos casos, podrían ser buenos. Hay casos como el cartel de la Toga, que han sido emblemáticos a nivel nacional, donde la</p>



	Procuraduría ha actuado de manera efectiva. Y en otros, donde podría identificar un sesgo político en el ejercicio del control.
--	---

Fuente: Elaboración Propia

El senador Guido Echeverri, responde esta pregunta desde un enfoque cuantificable de los resultados de los Órganos de Control en términos de efectividad, señalando que aún persisten problemas de corrupción e impunidad en Colombia, lo cual sugiere que el funcionamiento de los organismos de control, tal como fueron estipulados en la Constituyente de 1991, no ha sido suficientemente efectivo.

Mientras tanto, el funcionario público y abogado Julián Andrés, aborda la aceptación de los Órganos de Control durante la Constituyente desde una perspectiva más amplia, destacando que el proceso Constituyente de 1991, específicamente lo dialogado, en la práctica de la Constitución como tal, se evidencia que no fue constructivo, lo que dificultó el proceso de aceptación de los Órganos de Control, afectando el funcionamiento de los mismos.

Por otro lado, el asesor público y abogado administrativo, Felipe Cubillos analiza el desempeño de los Órganos de Control en el país. Donde expone, la influencia política en su elección y funcionamiento, lo que genera un direccionamiento político en su labor, además de la falta de preparación técnica de los funcionarios que hacen parte de estos entes, criticando así, la falta de transparencia en los concursos para acceder a estos cargos, y concluyendo que su desempeño ha sido perjudicial para el país.

No obstante, el abogado penalista Iván Roberto Castaño, menciona la dificultad de medir los resultados en el ámbito de la opinión, destacando cómo el sesgo político puede influir en la percepción de la efectividad de los Órganos de Control. Se ejemplifica con el caso del cartel de la Toga, donde la Procuraduría demostró eficacia, contrastado con otros casos donde se sugiere

la presencia de un sesgo político en el ejercicio del control, planteando una reflexión sobre la subjetividad en la evaluación de resultados de estos entes de control y su relación con los intereses políticos individuales.

Las respuestas dadas por los expertos, reflejan una inquietud conjunta, en cuanto al funcionamiento y eficacia de los Órganos de Control, tal y como fueron aceptados por la Constitución de 1991. Estas respuestas retroalimentan la hipótesis de la presente investigación, sugiriendo que hay un vacío en el funcionamiento de los entes de control, y que probablemente este vacío sea fruto de la Constitución de 1991.

### **Tabla 3**

*Pregunta 3: Centrándonos en la Procuraduría y considerando el informe de la Secretaría de Transparencia, ¿Qué tan efectivos considera que son los resultados obtenidos?*

Entrevistado	Respuesta
<i>Senador Guido Echeverri Piedrahita</i>	El informe de la Oficina de Transparencia de la Presidencia de la República diagnostica una situación bastante dramática en lo que tiene que ver con los resultados de la Procuraduría. Siguen habiendo niveles de impunidad muy altos, muchas situaciones de corrupción o no se investigan o cuando se investigan no terminan con resultados eficientes, desde el punto de vista de la identificación de los autores de las irregularidades y de la imposición de las sanciones correspondientes. Entonces, creo que a la Procuraduría le faltan todavía muchos elementos de comportamiento y funcionamiento para crear el círculo virtuoso que permita efectivamente garantizar que con

	<p>su acción es posible disminuir los niveles de corrupción de la administración pública. Por lo que hay mucho por mejorar.</p>
<p><i>Funcionario Público y abogado:</i></p> <p><i>Julián Andrés López Quintero</i></p>	<p>Los resultados obtenidos en el informe del 2023, considero que son efectivos desde el punto de vista de invitación a la mejora institucional, partiendo del hecho de que las muestras, gran parte de la muestra que fue tomada para ese análisis en ese contexto, parte del hecho de entidades con funciones públicas con un desempeño inferior al 60%. Pero ahí nos está mostrando que algo sucede, si tenemos un Estado Social de Derecho y entidades cuyo rendimiento es inferior al 60%, nos están hablando de unas muestras considerables, o sea, el volúmen de la muestra fue un volúmen considerable; esto nos quiere decir que como Estado Social de Derecho nuestra institucionalidad tiene que mejorar y tienen que mejorar entorno a lo que es su objetivo, y su objetivo es hacia la sociedad, hacia algo que nos pueda perfilar un Estado que efectivamente cumple con las necesidades de los administrados, que somos toda la población. Pero adicionalmente, me inquietó algo particular, y es si la muestra, si el análisis de la oficina de transparencia versó sobre solo sobre las entidades con un desempeño inferior al 60%, ¿qué sucedió con las otras con aquellas que estando por encima del 60% no tienen un desempeño óptimo? Porque, ¿qué pasa con entonces, por ejemplo, con esas entidades que están en un 61%, en un 65%?, en donde el margen de desarrollo de cumplimiento o de efectividad o eficacia a esas entidades tampoco es</p>

	<p>que haya sido muy superior a las del 60. ¿O qué sucede por ejemplo con aquellas que pueden tener un rendimiento, digamos, un rendimiento bueno dentro del sector público y entidades que pudieran estar por ejemplo en el 80? Pero también si miramos qué tan efectivo es, deberíamos también revisar esas entidades, porque, aunque estén en un rendimiento del 80 puede ser superlativo respecto a las demás entidades que no están a ese nivel, pues también deberíamos apuntarle en cuanto a la efectividad, que ese análisis de efectividad también nos ayuda a mejorar esas otras entidades que no fueron evaluadas o que no fueron auditadas simplemente por no estar dentro de los rangos que habían establecido. Esto podría ser un indicador entonces para que se realicen estudios complementarios, por ejemplo, con el resto del rendimiento de la función pública en el país.</p>
<p><i>Asesor público y abogado: Felipe Hernando Cubillos Soto</i></p>	<p>Esta pregunta te la respondo como en 2 vertientes, la primera: claramente desde esos desde esas cifras los resultados son insatisfactorios. Pero, por ejemplo si se mide solo las quejas que conoce la Procuraduría y únicamente el 6% llegan a buen término, si uno lo lee así lineal, se concluye en una mala gestión, porque del 100% sólo llegará al 6%. Yo cuestiono mucho esos resultados porque muchas veces las quejas disciplinarias son infundadas, eso lleva a un archivo. La cuestión con estos informes, es tener una lectura analítica, y mas cuando el informe lo saca un gobierno como el actual, que tiene un claro conflicto con el ente de control, entonces</p>

	<p>va a buscar probar su ineffectividad. Ahora, eso no quiere decir que en el fondo evidentemente los resultados sean muy insatisfactorios, que se evidencia mediante fallos que acaban con la vida personal de una persona o fallos donde archivan investigaciones o exoneran disciplinariamente a quien no se debe.</p>
<p><i>Abogado Penalista:</i> <i>Iván Roberto</i> <i>Castaño</i></p>	<p>Hay que mirar si los resultados (esto es una opinión), se miden a partir de las sanciones,; porque si se miden a partir de las sanciones sería un sesgo, y es que la efectividad estaría marcada a son de que se juzgue a alguien, y puede que la efectividad no solo esté marcada en sancionar sino también en que se discipline y que se absuelva. El fin de proceso disciplinario no es en sí mismo sancionar, sino averiguar si la conducta que cometió la persona es merecedora de un reproche o no, y puede que al final de un proceso disciplinario la decisión de la Procuraduría sea absolver y puede que eso sea medido, por unas personas, como ineficacia; pero realmente fue efectivo porque se disciplinó; se absolvió pero se disciplinó. Yo creo que la efectividad debería ser vista de la siguiente manera: cuántos casos de corrupción se conocen a nivel nacional y cuántos de los casos de corrupción se persiguen, ya sea que se sancionen o se absuelvan; si esa es la cifra del 6% entonces es una cifra ínfima en comparación con lo que se debería perseguir. Pero, si la cifra es determinada por las sanciones creo que es una cifra "mentirosa".</p>

Fuente: Elaboración Propia

El informe expuesto por la Secretaría de Transparencia, el 17 de julio de 2023, el cual ya se había aludido en el capítulo de Marco Teórico, revela un elevado índice de impunidad (94%) en los casos de corrupción (en los que interviene la Procuraduría), lo cual indica una deficiencia en el funcionamiento de la misma; observada también en las respuestas de los expertos.

El senador Guido Echeverri, hace un diagnóstico crítico de la Procuraduría, señalando que el informe de la Oficina de Transparencia de la Presidencia de la República indica niveles significativos de impunidad y corrupción, así como deficiencias en la capacidad de la Procuraduría para identificar y sancionar a los responsables de irregularidades. Señalando la necesidad de una mejora en el funcionamiento de la Procuraduría para lograr una reducción los niveles de corrupción en la administración pública.

Por otro lado, el funcionario público abogado Julián Andrés López, adopta una perspectiva más positiva al considerar que los resultados del informe del 2023 son efectivos en términos de promover una mejora institucional. Mencionando que, aunque gran parte de la muestra evaluada presentó un desempeño inferior al 60%, esto representa una oportunidad para identificar áreas de mejora y así fortalecer el Estado Social de Derecho. Además, plantea la inquietud sobre el campo evaluado, puesto que se hizo un análisis exclusivo de las entidades con desempeño inferior al 60%, sugiriendo la necesidad de evaluar también el desempeño de aquellas con rendimientos superiores para impulsar una mejora en todas las entidades públicas.

El asesor público y abogado Felipe Cubillos, agrega a la crítica de resultados insatisfactorios de la Procuraduría, en términos generales, pero cuestiona la validéz de las cifras dadas por la Secretaría de Transparencia, debido al sesgo existente por los conflictos de la rama ejecutiva y los entes de control. Dicho esto, sugiere tener cierta cautela en la lectura e interpretación de los datos pero sin negar la realidad probada en el capítulo de Marco Teórico; la

poca eficacia de la Procuraduría General de la Nación, en términos de prevención, intervención y disciplinamiento de servidores públicos.

Por último, el abogado penalista Iván Roberto Castaño, analiza el modo de medición que se lleva a cabo a la hora de elaborar este tipo de informes. Resalta la importancia de evaluar la efectividad más allá de las simples sanciones, considerando también las absoluciones en el proceso disciplinario. Sugiere medir la efectividad de la Procuraduría a partir del número de casos de corrupción conocidos y perseguidos a nivel nacional, señalando que esta es la única manera de determinar una verdadera eficacia; una baja proporción de casos perseguidos podría ser preocupante. Además, advierte que basar la evaluación solo en las sanciones podría distorsionar la percepción de la efectividad de este ente de control.

Con el fin de hacer un análisis conjunto de las respuestas dadas, es necesario retomar la siguiente cita, del informe de la Secretaría de Transparencia, sobre el cual se estableció la pregunta: “En las denuncias asociadas a corrupción sin condena por departamento se encuentra San Andrés, 99.1%; Guaviare, 99%; Bolívar, 98.5%; Putumayo, 97.6%; La Guajira, 97.5%; Casanare, 97.5%; Córdoba, 97.2%; Vaupés, 97.2%; Arauca, 97% , y Sucre, 96.8%.” (Secretaría de Transparencia, 2023). Los datos revelan que el informe se centró en el número de denuncias relacionadas con la corrupción. Al analizar la cantidad de denuncias sin condena (sin absolución ni disciplinamiento), se sugiere un método de medición de eficacia relevante, según los entrevistados, especialmente el señor Iván Roberto Castaño. Esto plantea un nivel de efectividad de la Procuraduría preocupante. Además, es de suma relevancia anexar la presente figura:

**Figura 5***Valores*

Valores	
N° DENUNCIAS	<b>57.582</b>
SIN CONDENA	<b>54.122</b>
PORCENTAJE SIN CONDENA	<b>93,99%</b>
SIN CAPTURA	<b>51.671</b>
PORCENTAJE SIN CAPTURA	<b>89,7%</b>
EN INDAGACIÓN*	<b>44.427</b>
PORCENTAJE EN INDAGACIÓN*	<b>77,15%</b>

Fuente: Secretaría de Transparencia (2023).

Este gráfico permite observar minuciosamente el proceso de evaluación del informe mencionado. Se concluye que un alto porcentaje de denuncias relacionadas con la corrupción de servidores públicos no resultan en condena , absolución o captura efectiva. Sin embargo, una gran cantidad de casos permanecen en la fase de indagación, lo que podría indicar dificultades o demoras en el proceso de investigación a cargo de la Procuraduría, y resolución de los mismo, en conjunto con la rama judicial.

A partir del porcentaje de casos sin condena (93.99%), se afirma que solo un 6% de los casos relacionados con la corrupción han sido disciplinados por la Procuraduría, y en un 77.15% de los casos, la PGN cumple con su misión de intervención.

Las diferentes perspectivas presentadas en las entrevistas reflejan una diversidad de opiniones sobre el desempeño de la Procuraduría, cuyo cúmulo es la ineficacia de esta entidad. El senador Guido Echeverri destaca las deficiencias en la capacidad de la Procuraduría para



combatir la corrupción y la impunidad, resaltando la necesidad de mejoras, el funcionario público y abogado Julián Andrés López considera los resultados del informe del 2023 como una oportunidad para fortalecer el Estado Social de Derecho. Por otro lado, el asesor público Felipe Cubillos

critica los resultados insatisfactorios pero cuestiona la validez de las cifras presentadas,. Finalmente, el abogado penalista Iván Roberto Castaño enfatiza la necesidad de evaluar la eficacia de la PGN del mismo modo en el que hizo la Secretaría de Transparencia, pues es el único modo de medir su verdadera eficacia. Estas opiniones se unen, resaltando la complejidad que hay detrás de la evaluación del desempeño de la Procuraduría y las preocupantes fallas en su funcionamiento, que finalmente afectan la transparencia el bienestar social Colombiano.

#### **Tabla 4**

*Pregunta 4: ¿Cree que la efectividad de la Procuraduría podría estar influenciada por la manera en que la Constitución establece la elección del procurador?*

Entrevistado	Respuesta
<i>Senador Guido Echeverri Piedrahita</i>	Sí, creo que el origen de los funcionarios que encabezan esos Órganos de Control no ha sido suficientemente idóneo para garantizar que el efecto de control funcione.
<i>Funcionario Público y abogado: Julián Andrés López Quintero</i>	Sí, efectivamente puede ser así, ya que si bien el Procurador es elegido de una terna, es una terna que proviene o que es propuesta por presidencia, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado. La elección se realiza en torno a un medio político, de un medio político que, si bien tiene su esencia como lo mencionaba antes en el desarrollo legislativo, en ese proceso de generar las normas, las leyes,

	<p>la otra arista o la otra cara de esa moneda es el politiquero, por decirlo así. Entonces, yo pensaría que eso sí puede afectar el ejercicio, el desarrollo de las funciones de control por parte de un funcionario.</p>
<p><i>Asesor público y abogado: Felipe Hernando Cubillos Soto</i></p>	<p>Si; esta influenciada por muchos factores, te puedo plantear 3: En primer lugar, que solo el presidente pueda nombrar alguien para formar la terna. Desde ahí, estamos comprometidos, puesto que hay una unión con la rama principal del poder público, que es la ejecutiva, que el ente de control debe vigilar y controlar; pero la terna también puede salir del candidato del Consejo de Estado y de la Corte Suprema, que son de la rama judicial, entonces ahí viene el segundo elemento. Como el Procurador tiene tanto poder y tiene tanta burocracia y no se ha organizado técnicamente, pasa que la elección se ve influenciada por mucho Consejero de Estado o mucho magistrado de la Corte Suprema de Justicia, que tiene intereses en la Procuraduría; tiene amigos o familiares, trabajando allí y ahí es un impacto en el órgano que lo elige, que en últimas es el Senado. El Senado tiene relaciones con el Presidente de la República, por eso se forman mayorías, se forman bancadas; y evidentemente, dependiendo de sus cargos también tiene relaciones con el Consejo de Estado y especialmente con la Corte Suprema de Justicia. Es allí donde la elección de Procurador, en mi opinión, vuelvo a la primera pregunta, pudo haber sido bien intencionada por el constituyente, pero en la</p>

	práctica debe revisarse, y debe revisarse la estructura porque claramente hay una influencia de los sectores políticos en el ejercicio de la Procuraduría General de la Nación.
<i>Abogado Penalista:</i> <i>Iván Roberto</i> <i>Castaño</i>	Puede llegar a suceder de esta manera, en mi criterio, la posibilidad que se le da al Senado, y todos los pasos de elección si pueden influenciar la efectividad de este ente de control. Recordemos que el Senado es el órgano encargado de hacer esas elecciones, pero eso tiene unas etapas: la convocatoria, el filtro de las cortes, la inscripción. Pasa por el proceso de filtración para luego llegar al proceso de deliberación, que ocurre dentro del Senado a partir de las ternas conformadas, por Consejo de Estado, Corte Suprema y Presidencia. Si bien el proceso es un proceso deliberativo y democrático, donde diferentes órganos de cada rama postulan a las personas que son las aptas para ser Procurador. Lo cierto es que la elección en sí misma ya está marcada por el Senado, que es la rama legislativa, y está marcada por un carácter político; y basado en eso, puede que los intereses del Procurador, eventualmente tengan que responder a esos intereses de carácter político.

Fuente: Elaboración Propia

**Tabla 5***Pregunta 5: ¿Cuál es su opinión sobre el método actual de elección del procurador?*

Entrevistado	Respuesta
--------------	-----------

<p><i>Senador Guido Echeverri Piedrahita</i></p>	<p>El método de elección del Procurador no es un método idóneo. La Procuraduría y la Contraloría tienen origen, o mejor, las cabezas de la Contraloría y la Procuraduría, tienen origen en el Congreso de la República, y el Congreso de la República está muy mediatizado por muchas dificultades, muchas carencias, y también mucha corrupción. Creo que es un pecado de origen esos directores de los Órganos de Control, y habría la necesidad de revisar cómo cambiamos la designación de esas cabezas de los Órganos de Control para garantizar que funcionen más efectivamente</p>
<p><i>Funcionario Público y abogado: Julián Andrés López Quintero</i></p>	<p>El método de elección del Procurador es un método poco efectivo, porque para el Procurador poder ser elegido en ese colegiado del Senado, estas personas deben, pensaría uno, hacer un lobby o una campaña, por decirlo así, para poder ganar los votos necesarios para resultar elegido, causando un ambiente de politiquería.</p>
<p><i>Asesor público y abogado: Felipe Hernando Cubillos Soto</i></p>	<p>La elección del Procurador ha tenido un componente político muy grande. Ese componente político, en mi opinión, es una cosa que nadie tiene en cuenta, aunque se supone que esto está por parar. Es un coletazo y un error de la Corte Constitucional en la sentencia que analizó el caso de la primera reelección presidencial, esa sentencia es la C-1040 de 2005. Allí la Corte hizo un análisis de cómo el poder reelegir un presidente podría afectar el check and balance o los frenos y contrapesos; en esta sentencia la Corte llegó a la conclusión de que esto no se afectaba, pero en mi opinión, en la práctica sí afecta. Al</p>

	<p>tener presidentes de 8 años como Uribe y Santos, si uno mira la estructura institucional, el presidente tiene mucha participación en la elección del Procurador, desde allí, la manera de elección se superó, ya la elección estuvo mal enfocada y mal encaminada. Claramente, el sistema de elección, en mi opinión, debería sacar mínimo al</p> <p>Presidente de la República de la misma, o sea, el Presidente de la República no debería ni siquiera terner candidatos, porque claramente desde ya la elección del presidente y la terna, así sea en uno de la terna del presidente, politiza toda la actuación; con mayor razón aún si lo elige el Senado (el Senado se mueve por intereses políticos, el Senado se mueve por partidos políticos, el Senado se mueve por oposición o por bancada). Por el poder que tiene el Procurador y no estar organizado, tanto magistrados de la Corte Suprema como del Consejo de Estado tienen muchos intereses en quién es el</p> <p>procurador/a. Por ejemplo, la actual Procuradora, entre otras cosas, ha sido exministra de justicia y exmagistrada de la Corte Suprema de Justicia, y lo que dicen cosas que a mí no me consta, es lo que he escuchado en los medios, es que era muy amiga del expresidente Duque, por eso el hizo todo el diseño y el movimiento para dejarla allí. Ahora bien, eso también puede ser un plan de acuerdo para atacarla políticamente.</p> <p>En fin, la elección del Procurador está muy influenciada políticamente.</p>
--	---

<i>Abogado Penalista:</i> <i>Iván Roberto</i> <i>Castaño</i>	Como el Procurador de la nación está en cabeza del senado su elección, está marcada por un ambiente muy político. Un órgano de control podría terminar respondiendo a factores de carácter político, o de prevención o darle prevalencia o de hacer favores de carácter político. Uno podría, a lo largo de la historia, determinar cómo la Procuraduría ha hecho actos de persecución política, que han sido objeto de pronunciamientos internacionales.
--	---

Fuente: Elaboración Propia

La forma de selección del Procurador General de la Nación es el mayor objeto de interrogantes dentro del proyecto de investigación actual. La manera en que se designa el líder de la PGN, establecida por la Constitución de 1991, presenta un vacío en la institucionalidad de un organismo de control tan crucial como la Procuraduría General de la Nación. Este vacío está generando dificultades en su funcionamiento, lo que favorece la corrupción y la impunidad en Colombia, debilitando el propósito del Estado Social de Derecho.

El factor de coincidencia entre las respuestas, es la problemática del contexto político en la selección del Procurador General de la Nación y el posible impacto en su desempeño. En la respuesta a la pregunta número cuatro, el Senador Guido, se enfoca más en el efecto que dicha elección tiene sobre la aptitud general de los funcionarios. Aunque, en la respuesta a la pregunta número cinco, si discute las dificultades inherentes al proceso de elección en el Congreso y propone una revisión estructural a la Procuraduría General de la Nación.

Paralelamente, el señor Julián Andrés López, en la pregunta número cuatro se centra en el contexto político específico de la elección, y en la pregunta número cinco, se encarga de resaltar

cómo dicho contexto genera un ambiente de politización que afecta la elección del Procurador. Adicionalmente, el Señor Cubillos refuerza lo mencionado, afirmando que la mayor causa de esta politización, presente en la elección de Procurador, se debe a la intervención del Presidente y el Senado, puesto que compromete la independencia del cargo y genera preocupaciones sobre imparcialidad del líder de la PGN. Pone como ejemplos la designación de la actual Procuradora, para fortalecer esta percepción.

Finalmente el Dr. Iván Roberto complementa la respuesta del señor Cubillos, afirmando que este Órgano de Control actúa en función de favores políticos, en lugar de cumplir su deber, mencionando que a lo largo de la historia, la Procuraduría ha sido criticada por llevar a cabo persecuciones políticas, que han sido relevantes a nivel internacional. Sin embargo, todas las respuestas concuerdan en que hay una contrariedad en la designación del Procurador, que no solo está afectando el funcionamiento del mismo organismo de control, sino también de toda Colombia.

## **Tabla 6**

*Pregunta 6: ¿Si tuviera que proponer una alternativa, ¿qué otro método de elección sugeriría para el procurador?*

Entrevistado	Respuesta
<i>Senador Guido Echeverri Piedrahita</i>	Yo creo que el Procurador debería ser escogido mediante un concurso de méritos donde, por ejemplo, participarían las universidades y participarían sectores académicos del país bajo el criterio de que se estudiarían rigurosamente también las hojas de vida. Y así, asegurar

	<p>que, a las cabezas de estos Órganos de Control, fundamentalmente la Procuraduría, llegarán las mejores personas, a toda prueba, para que sus decisiones no estén mediadas por los amiguismos, por la política, por los intereses de los grupos económicos y por otro tipo de prejuicios que en muchas ocasiones hacen que el trabajo de la Procuraduría no sea suficientemente idóneo y suficientemente objetivo y suficientemente eficaz, sobre todo eso.</p>
<p><i>Funcionario Público y abogado:</i></p> <p><i>Julián Andrés López Quintero</i></p>	<p>Una alternativa podría ser que la terna sea presentada ante los magistrados de las cortes, las altas cortes, Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, e incluso se podría considerar la necesidad de integrar el Consejo Nacional Electoral, porque normalmente se habla de las tres primeras cortes o altos tribunales que mencioné, pero se deja de lado al Consejo Nacional Electoral. Hay que tener en cuenta que ellos también están integrados por magistrados, hay que tener en cuenta también que, si bien el ejercicio de control se realiza sobre la función pública en sus diferentes niveles y de manera transversal a través de las ramas del poder público, en la rama, en la rama ejecutiva por ejemplo hay funcionarios elegidos por votación popular, por elección popular, y uno de los entes de control en esa elección popular es el Consejo Nacional Electoral. Entonces, pensaría que una alternativa sería la idea de que sea una terna, pero que ya el sujeto electo con función de</p>



	dirigir en un órgano de control como este, sea realizado por los magistrados integrados por esas cortes.
<i>Asesor público y abogado: Felipe Hernando Cubillos Soto</i>	<p>Hay gente que ha venido estudiando mucho este tema que muestra cómo los estados van cambiando y se van reinventando, sobre todo los Estados Constitucionales, y eso tiene que ver mucho con el principio democrático. En un primer ejemplo, en esas discusiones de ejercicios democráticos, desde las mismas democracias atenienses y posteriormente, todo lo que son los debates de la democracia en el fin de los Estados absolutistas, con un rey omnipotente en estas arbitrariedades que existían, con violaciones a los principios de legalidad, el hecho de yo no tener derechos, ni siquiera ser oído en un juicio justo y a defenderme, nacen doctrinantes como Roussaeau, con el contrato social, Montesquieu, o el mismo Enmanuel Sieyess. Estos doctrinantes recalcan la necesidad de una division de poderes basada en la voluntad del pueblo, donde el poder no solo se concentre en una persona. Allí surgen los Estados Democráticos y el Estado de Derecho, después en ese Estado de Derecho, surge la cuestion de la toma de desiciones, si un Estado tiene 50,000,000 de personas no pueden ser las mismas 50,000,000 de personas las que toman las decisiones que nos afectan; se tiene que elegir unos representantes. Al elegir esos representantes, estas personas van a tomar las desiciones por nosotros, y así surge la democracia representativa; donde se discute la excelencia del voto y su democracia, hasta ahí todos</p>

	<p>estabamos muy felices. Sin embargo, la historia de la humanidad, demostró que a esta democracia representativa le faltaba preparación en los representantes, uno de esos casi extingue la humanidad e hizo matar 60,000,000 de personas (Hitler), que claramente tuvo una representación democrática. Esto llevó a una revaluación de la democracia, donde también se propuso la democracia participativa. De todo esto ha dado cuenta, las elecciones de cargos como la PGN, a una finalidad y demostrar quién es el mejor preparado u apto para el cargo, pero eso ha estado contaminado por la política. Lo mismo las leyes, que surgieron en la Revolución Francesa, con la excusa de que la ley es general, impersonal, y abstracta. Actualmente, vemos que eso no es así; por ejemplo: la ley de los azúcares y de los etiquetados, “ahí no hay intereses”, pero estuvo todo el lobby de todos los ingenios de azúcar en el congreso, haciendo hasta lo imposible para que no saliera la ley; entonces la ley también obedece a intereses. Este contexto es necesario porque desde la democracia ateniense, y en la primera etapa de la democracia, había una forma de elección donde el Estado participaba junto a la democracia, que posteriormente fue muy mal vista y fue vista hasta manera peyorativa y burlesca, que es la ludocracia. La ludocracia es: la elección de representantes a través de la suerte, a través de una lotería, de un baloto; eso que parecía muy tonto para algunos doctrinantes de Derecho Constitucional, resulta que últimamente ha tomado mucha</p>
--	---

	<p>fuerza, y hay ejemplos en el mundo. Por ejemplo. en el metro de Nueva York donde se tenían que decidir una serie de cosas, y para esto escogieron a una persona de una población, pero muy importante, una población que usara el metro (hoy en día vemos los debates del metro de Bogotá, entre Petro, Peñalosa, Claudia López, y muy seguramente jamás van a usar el metro, ahí es donde uno se cuestiona hasta qué punto el representante está tomando la decisión que a mí me afecta). Desde allí hay una ventaja, en mi opinión, con la ludocracia, y es que esa persona la cual se elige, va a estar ahí por suerte, no está supeditado a que alguien le diga: “ven mira que yo te hice el favor y te elegí” “mira que yo te favorecí” “mira que yo te tuve en cuenta”. Me parece entonces, que nuestra democracia está en mora de venir y en cargos como este analizar el tema de la ludocracia, de que ese cargo lo empiecen a ocupar personas por suerte, porque se lo ganaron, como ganarse un chance. Ahora, si hay que establecer unos requisitos mínimos: experiencia, edad, doctorado etc, con base en esos requisitos se pueden inscribir quienes cumplan con los mismos y de todo ese número de personas que resulte inscrito, a través de un software especializado, vigilado, que no sea susceptible a fraudes, elegir el Procurador. Yo creo que esa es la mejor manera de empezar a darle transparencia a muchos Órganos del Estado, como la Procuraduría; la ludocracia es un mecanismo que</p>
--	---

	está en mora de ser analizado o por lo menos debatido, para ser implementado.
<i>Abogado Penalista:</i> <i>Iván Roberto</i> <i>Castaño</i>	Yo lo que creo es que resulta poco conveniente que la Procuraduría sea elegida, eventualmente, por esas personas que van a ser disciplinadas por ellos. Es como yo tener la facultad de elegir a quien eventualmente me puede disciplinar, eso resulta poco conveniente, por el sesgo y la imparcialidad que va a tener esa persona que me juzgue. Yo consideraría que debería existir una especie de división entre quien elige al Procurador y quien disciplinaría a quien elige al Procurador, que debería ser alguien distinto al Procurador. Es decir, debería existir entonces otra entidad u organismo de control que discipline a quienes eligen a quien disciplina.

Fuente: Elaboración Propia

Dado que la forma de elección del líder de la Procuraduría General de la Nación representa uno de los principales desafíos en su funcionamiento, resulta indispensable reconsiderar y proponer nuevas estrategias de designación. En caso de que se lleve a cabo una reforma institucional, es crucial tomar decisiones que se orienten hacia el cumplimiento del Estado Social de Derecho, garantizando así una gestión más efectiva y justa de este importante ente de control.

Para el Senador Guido Echeverri, la mejor alternativa es realizar un concurso de méritos que involucre a universidades y sectores académicos para asegurar que los candidatos sean evaluados rigurosamente. Se destaca la importancia de evitar influencias políticas y garantizar que las personas seleccionadas sean las más competentes para desempeñar el cargo.

Por otra parte, el funcionario estatal Julián Andrés López, sugiere que el modo idóneo de elección, es mediante una terna presentada ante los magistrados de las cortes, incluyendo el Consejo Nacional Electoral. Argumenta que esta opción garantizaría una selección equilibrada, considerando la necesidad de integrar diferentes entidades en el proceso de selección del Procurador.

Asimismo, a través de un análisis histórico de conceptos democráticos, el asesor público y abogado Felipe Cubillos, propone un método de elección muy singular, llamado “ludocracia”. La ludocracia es un mecanismo de elección basado en el sorteo, donde los candidatos serían seleccionados al azar de entre aquellos que cumplan con ciertos requisitos mínimos. Según el Dr. Cubillos, este método busca eliminar la influencia política y garantizar una representación más equitativa de la población, evitando el favoritismo y aumentando la transparencia en la selección de cargos públicos, como la del Procurador General de la Nación.

Finalmente el Dr. Iván Roberto Castaño, propone una separación entre quien elige al Procurador y quien disciplina a aquellos que lo eligen, sugiriendo la creación de otra entidad de control para supervisar este proceso; la investigadora lo interpreta como un tipo de Consejo Nacional Electoral, pero creado para vigilar la elección de líderes de organismos de control público. Esta propuesta busca garantizar la imparcialidad y la transparencia en las decisiones disciplinarias.

**Tabla 7**

*Pregunta 7: En una escala del 1 al 10, ¿cómo calificaría la eficacia de la Procuraduría en cuanto a sancionar la corrupción?*

Entrevistado	Respuesta
<i>Senador Guido Echeverri Piedrahita</i>	5
<i>Funcionario Público y abogado: Julián Andrés López Quintero</i>	Le daría una calificación en un rango de 6 y 7
<i>Asesor público y abogado: Felipe Hernando Cubillos Soto</i>	En general le daría un 5 o 6. En el escenario preventivo le daría un 2 y en el escenario de intervención le daría un 4.
<i>Abogado Penalista: Iván Roberto Castaño</i>	Procuradurías anteriores a la actual, les daría un 5. En la actualidad la Procuraduría subió el nivel, en cabeza de la Dr. Margarita Cabello; donde se ha visto una Procuraduría más activa, más protagónica en términos de control, más mediática, no tan polémica como las anteriores.

Fuente: Elaboración Propia

En esta pregunta, se pide hacer una evaluación cuantitativa del rendimiento de la Procuraduría. El Senador, la califica con un 5, indicando una evaluación neutra o promedio de la

eficacia de la Procuraduría, en lo concerniente al juzgamiento de casos de corrupción. Esta valoración, no muestra una confianza completa en su desempeño, pero tampoco sugiere una evaluación totalmente negativa. Por el contrario, el funcionario Julián Andrés López considera una evaluación más positiva (entre 6 y 7) , indicando que la eficacia de la Procuraduría es mejor de lo que se podría esperar con una calificación neutral, como la del Senador. No obstante, Dr. Felipe Cubillos examina y valora la labor de la Procuraduría en sus funciones principales (prevención, intervención y sanción), las cuales obtienen una calificación por debajo de 5, evidenciando su falta de eficacia. Sin embargo, en términos generales, asigna una puntuación de 5-6, lo que podría considerarse como una valoración neutralmente positiva.

Por último, el señor Iván Roberto evalúa de forma neutral el desempeño de las Procuradurías anteriores (cumplían su labor de manera parcial), aunque destaca el vigoroso papel de la Procuradora Margarita Cabello, quien, según el Dr, ha mejorado notablemente la calificación de la Procuraduría. Basándose en las opiniones de los expertos, es evidente que hay un amplio margen de mejora, en cuanto a la labor de sanción a la corrupción de la PGN, puesto que la mayoría de los entrevistados asignaron una valoración promedio de 5.5.

### **Tabla 8**

*Pregunta 8: ¿Considera que existe un equilibrio adecuado entre la autonomía de los organismos de control y la rama judicial de Colombia?*

Entrevistado	Respuesta
<i>Senador Guido Echeverri Piedrahita</i>	Yo sí creo que existe independencia entre los Órganos de Control y la rama judicial, y me parece que es muy sano y esa es una de las grandes virtudes de la naturaleza de esos Órganos de Control. Me parece que no existe independencia por su origen, de las

	<p>circunstancias políticas, porque los organismos, me refiero a la Procuraduría y a la Contraloría, los designa el Congreso</p>
<p><i>Funcionario Público y abogado:</i></p> <p><i>Julián Andrés López Quintero</i></p>	<p>No, pero debo hacer una salvedad en que ese equilibrio debe ser un equilibrio dinámico, no un equilibrio estático, en razón a que no haya un abuso del poder y que no haya extralimitación dentro de las funciones de cada una de estas entidades, pero no hay equilibrio, no hay un equilibrio. Lo ideal, es que pueda existir ese equilibrio, pero no sería adecuado para un Estado Social de Derecho que sea un equilibrio estático, o sea como que llegamos a un equilibrio y nos quedamos ahí, no, porque incluso la misma dinámica del país es fluctuante, tiene cambios y es cíclica. El equilibrio necesario debe ser un equilibrio dinámico, un equilibrio que se pueda ir actuando a la realidad, a la realidad constitucional, a la realidad normativa y a la realidad de lo que se vive en la sociedad, porque finalmente ellos como autoridades, como entes de control, como entes de juzgamiento, deben tener claros los contextos de la sociedad administrada por aquella persona sobre la cual está recayendo la acción de control. Entonces ellos deben tener el contexto de la situación, por ejemplo, de un alcalde al que le están ejerciendo control, pero también de un secretario de gobierno que están ejerciendo el control, o también el de un funcionario público x, al cual le está recayendo una acción de control. Acción de control entendiéndose por requerimiento o por procesos disciplinarios, o ya</p>



	por proceso judicial, dependiendo pues del nivel en el que se esté desarrollando.
<i>Asesor público y abogado: Felipe Hernando Cubillos Soto</i>	La Independencia del organismo de control ha estado muy garantizada. Ahí es donde viene uno de los principales problemas, una cosa es independencia y otra cosa es arbitrariedad, la independencia ha estado tan garantizada que básicamente las acciones del Procurador son incontrolables, él tiene un poder muy grande. Precisamente el Estado de derecho es la limitación de los poderes públicos, el control de los poderes públicos; alguien dirá que la Procuraduría sí tiene control porque sus actos son demandables ante el contencioso, esto es cierto, pero la Procuraduría toma muchas decisiones y muchas determinaciones. En ese sentido para mí, que no es síntoma de que las cosas estén bien, si hay una independencia de los Órganos de Control con relación a la rama de judicial.
<i>Abogado Penalista: Iván Roberto Castaño</i>	Yo considero que no, porque también la rama judicial en algunos procesos tiene la participación de la Procuraduría. Ciertamente, los jueces y abogados tenemos un órgano especial de disciplina, una comisión de disciplina, liderada por los propios jueces. Ya dentro de los procesos de nivel normal hay una intervención de la Procuraduría y eso hace que exista un desequilibrio en esa labor, porque así como es un requisito que existan en algunas audiencias la figura de Procurador, no sucede lo mismo con otros Órganos de Control. Es

	decir, la Contraloría no tiene el mismo protagonismo que tiene la Procuraduría, como cuando son ambos Órganos de Control.
--	---

Fuente: Elaboración Propia

Esta pregunta se formuló con el objetivo de examinar, si para los expertos, la Procuraduría posee autonomía respecto a las ramas del poder público, particularmente con la judicial y la legislativa, que son las que más influyen en las decisiones de control tomadas por este ente.

Para el Senador, sí existe una independencia entre los Órganos de Control y la rama judicial, considerando esta separación como una virtud importante para su funcionamiento. Sin embargo, plantea dudas sobre su independencia con la rama legislativa, debido al origen político del Procurador General de la Nación, que es designado por el Congreso.

Asimismo, el señor Julián Andrés López, reconoce la importancia del equilibrio dinámico entre los Órganos de Control y la rama judicial para evitar abusos de poder y extralimitaciones en sus funciones. Hace gran énfasis, en que este equilibrio no debe ser estático, sino adaptable a los cambios y necesidades de la sociedad, permitiendo a estos órganos tener en cuenta el contexto en el que aplican sus funciones de control y juzgamiento.

Paralelamente, el señor Cubillos, destaca que si bien la independencia de la Procuraduría está garantizada, esto puede llevar a problemas de arbitrariedad. Señala que, si bien la Procuraduría puede ser demandada ante la rama judicial, toma muchas decisiones sin un control efectivo, sugiriendo que la independencia no garantiza necesariamente una gestión adecuada.

Simultáneamente, el Dr. Iván Roberto señala que la Procuraduría participa en algunos procesos judiciales, generando un desequilibrio, debido a su presencia selectiva, mientras que la figura del Procurador es requerida en ciertas audiencias, otros Órganos de Control como la Contraloría no se les da el mismo nivel de importancia.

### **Tabla 9**

*Pregunta 9: ¿Opina que la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos respecto a los cambios en la Procuraduría es pertinente? ¿Por qué?*

Entrevistado	Respuesta
<i>Senador Guido Echeverri Piedrahita</i>	Es pertinente, porque me parece que la Procuraduría no debería juzgar a los funcionarios que son elegidos popularmente. Me parece que eso es involucrar a la Procuraduría en un tema que es lejano a su naturaleza y creo que en lo que tiene que ver con funcionarios de elección popular, las sanciones a aquellos que hicieran acreedores deberían ser fruto de decisiones judiciales, para decir Consejo de Estado, Fiscalía o Corte Suprema, y no de la Procuraduría.
<i>Funcionario Público y abogado: Julián Andrés López Quintero</i>	Sí, considero que la voluntad electoral del pueblo debe ser respetada y si bien el procedimiento de un proceso disciplinario que termina con una destitución de un funcionario está a cargo de la Procuraduría, uno podría pensar que, si finalmente eso es apelado, impugnado o demandado, el ente que tiene que resolver eso sería el judicial. Uno piensa que, bajo ese tipo de criterio, ese órgano judicial que está legal y constitucionalmente establecido para realizar ese ejercicio

	<p>sancionador, debería ser por ejemplo el Consejo de Estado. Y, si se trata de una sanción que amerita una destitución a raíz de la comisión de un delito, pues entonces, en ese caso, tendría que adelantarse el proceso con la instancia penal y ser definido por la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo.</p>
<p><i>Asesor público y abogado: Felipe Hernando Cubillos Soto</i></p>	<p>En mi opinion la sentencia es muy mala y deficiente. Si tú vas a tomar una decisión dada la interpretación de la convención, tómala de fondo y tómala de frente, no la tomes a medias tintas. La Corte Interamericana, en mi opinión, enredó más el caso y dejó el tema en un limbo, porque lo que se lee en la convención como un derecho civil y político humano, es que a mí no me puede suspender sin un juez penal a través de una sentencia. Dicho esto, lo que tenía que hacer la Corte, era decirle a la Procuraduría “señores de la procuraduría ustedes NO pueden hacer eso nunca más, porque violan la convención”. Sin embargo, lo que dijeron fue “ustedes si lo pueden hacer pero tienen que organizar su ordenamiento interno, para que lo puedan hacer”. Esta reorganizacion del ordenamiento interno que pide la Corte ya viola la estructura de la Constitución, porque entonces cómo se sigue el ordenamiento interno? Desde ahí, me parece muy mala la sentencia, porque da pie a un mundo de interpretaciones. Siguiendo la reforma del ordenamiento interno que pidio la Corte Interamericana, se modifica la ley 2091 de 2021 de acuerdo a la sentencia del caso Petro; en esta se supone que se le</p>

	<p>debía quitar la facultad de destitución (a candidatos electos por voto popular) a una autoridad administrativa (como la Procuraduría). Por el contrario, lo que se hizo fue hacer referencia a la norma 140 y pido de la Constitución donde se afirma que este ente puede ejercer funciones jurisdiccionales; para mí eso es un eufemismo. Una cosa es que ciertas autoridades puedan ejercer funciones jurisdiccionales, pero otra cosa es que por ejercer funciones jurisdiccionales eso los haga formar parte de la rama judicial; son 2 cosas muy diferentes.</p> <p>Respecto a esto, la Procuraduría intentó afirmar, que su privilegio de tener funciones jurisdiccionales, para el efecto de esta función, ya hacen parte de la rama judicial. En ese sentido hay otra cosa que no me parece, se supone que los únicos que meten sentencias son los jueces, pero entonces la Procuraduría también tendría esa facultad, sabiendo que la Procuraduría, como autoridad administrativa de un ente de control, solo puede emitir actos administrativos. Desde allí empezó todo este caos, y para rematar, cuando esta reforma llega a la Corte Constitucional, en una sentencia en mi opinión es más mala aún que la de la Corte Interamericana, la Corte Constitucional la aprueba y hace un cambio que, para mí, viola el principio de separación de poderes, porque prácticamente la Corte legisló en esta sentencia, para encontrar una salida que a mí no me parece novedosa y que, por el contrario, creó un choque de trenes que no tiene freno. Lo que la Corte Constitucional hace para cumplir con lo que la Corte</p>
--	--

	<p>Interamericana pedía, estableció que, cuando la Procuraduría emita una decisión, la segunda instancia de esa decisión debe conocerla el Consejo de Estado, que si es autoridad judicial; eso se lo sacó de la galera del sombrero la Corte Constitucional, eso no lo dijo el legislador en una ley. Ahí la Corte se extralimitó, se excedió, pero dentro de todo, creó un choque de trenes, ya que el Consejo de Estado no esta de acuerdo con esta sentencia, puesto que ellos no van a conocer de esos recursos, se creó un recurso extraordinario más. El Consejo de Estado está totalmente en desacuerdo con esa “nueva competencia” que le metió la Corte Constitucional. Este caso parece no tener freno, así el Consejo de Estado emita una sentencia definitiva, el Consejo de Estado no es una autoridad penal. Entonces, a mí parecer, la sentencia de la Corte Interamericana es muy deficiente, muy problemática, que de hecho lo que hizo, y eso apalancado por la Corte Constitucional, es seguir acrecentando los problemas y, dejando un escenario donde el derecho humano, a que a mí no me quiten mis derechos políticos si no es un juez penal, a través de sentencia, esté en escenario de seguir siendo vulnerado, especialmente para funcionarios de elección popular, que allí hay un principio muy delicado, que es el principio democrático.</p>
<p><i>Abogado Penalista:</i> <i>Iván Roberto</i> <i>Castaño</i></p>	<p>En el caso de Colombia VS Petro, yo creo que no era un problema de la Procuraduría, sino un problema propio de la Constitución política y de la legislación interna. Nuestra normativa interna no se ajustaba a</p>

	<p>los estándares internacionales, que por ejemplo, exista una división entre los procesos sancionatorio, llámese proceso penal, disciplinar o de responsabilidad fiscal, debe existir una diferencia entre quien investiga y quien juzga; porque regularmente, quien se compromete con la investigación ya termina estando permeado de la opinión propia de la investigación. Es como cuando a uno el papá lo va a castigar; es el mismo papá el que investiga y él que impone el castigo, entonces uno suele decir “es que eso no fue así”, pero el papá ya averiguo y ya tiene su propia percepción del caso. Entonces lo que sucede con esa necesaria división, es que tiene que existir un Procurador encargado de investigar y otro encargado de sancionar, para que el que sancione no este permeado o parcializado por la propia investigación. Y eso, es precisamente, la atención a la que llama la Corte Interamericana de Derechos; advertir sobre el poder que tiene una sola persona de ejercer ambas facultades (investigar y sancionar). Adicionalmente, alertar el hecho de que el órgano de control tuviese la posibilidad de sancionar a servidores públicos que tengan una representación contra mayoritaria (es decir, yo no puedo sancionar, directamente, como Procurador, a quien tenga el cargo por elección popular) porque eso es representar otro tipo de ejercicio valorativo. Recordemos que Alejandro Ordoñez sanciono a Petro por un caso de unos hechos, y lo que se le argumentaba era que él no</p>
--	--

	tenía la facultad de inhabitar, ni sancionar a alguien que tenía toda la perspectiva de ser presidente, como en efecto lo fue.
--	--

Fuente: Elaboración Propia

El 8 de Julio del año 2020, la Corte Interamericana de Derechos, expidió una sentencia donde exigía a la Procuraduría hacer una reforma institucional por la violación al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (no se le permite a una autoridad administrativa, como la Procuraduría, tomar decisiones judiciales que limiten derechos políticos) por el problema acontecido con la destitución de Gustavo Petro Urrego a la alcaldía de Bogotá, ya mencionado en el Marco Teórico. La sentencia delimitaba el derecho de la Procuraduría a destituir funcionarios públicos electos mediante voto popular. Finalmente, en el año 2023, la Corte Constitucional decidió que la Procuraduría si podía tener estas facultades jurisdiccionales, siempre y cuando estas decisiones fueran avaladas por el Consejo de Estado. Se le pregunto a los expertos su opinión frente a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos, para ver la conveniencia de la reforma institucional propuesta por la misma.

El senador Guido Echeverri, argumenta que la Procuraduría no debería tener la responsabilidad de juzgar a los funcionarios elegidos por el pueblo, ya que esto estaría fuera de sus funciones. Sugiere, que las sanciones para estos funcionarios deberían ser dictadas por instancias judiciales como el Consejo de Estado, la Fiscalía o la Corte Suprema de Justicia.

Del mismo modo, el funcionario público Julián Andrés López afirma que la destitución de un funcionario público tampoco debe estar bajo la jurisdicción de la Procuraduría, ya que se debe respetar el deseo social (voto). Argumenta que, el encargado de dicho proceso es el órgano judicial; por ejemplo, el Consejo de Estado, y que casos de delitos graves, el proceso debería ser



adelantado por la instancia penal y definido por la Corte Suprema de Justicia; pero nunca por la Procuraduría.

Por otro lado, el abogado Cubillos, critica la sentencia de la Corte Interamericana y la posterior decisión de la Corte Constitucional. Argumentando, que la Corte Interamericana no resolvió adecuadamente el caso y que la Corte Constitucional amplió aún más el problema, señalando, que la reforma realizada a la ley 2091 de 2021, en respuesta al caso Petro, no abordó eficazmente la separación de poderes y generó confusión en cuanto a las funciones y facultades de la Procuraduría. Además, critica el choque de trenes que la sentencia género, en cuanto al Consejo de Estado y la Procuraduría, concluyendo que a pesar de todas de las reformas hechas en el caso Colombia VS Petro, la Procuraduría todavía está en escenario de vulnerar el derecho a ser destituido por un juez penal, a través de una sentencia y especialmente el principio democrático.

En la respuesta del Dr. Iván Roberto, se destaca que el problema en el caso Colombia VS Petro no radica específicamente en la Procuraduría, sino en la Constitución y la legislación interna de Colombia. Enfatiza, la importancia de una división clara entre quien investiga y quien sanciona para evitar influencias y parcialidades. Menciona y justifica, la advertencia de la Corte Interamericana sobre el poder concentrado en una sola persona para ejercer ambas funciones. Igualmente, resalta la necesidad de un ejercicio valorativo imparcial por parte de este órgano de control, especialmente en casos de representantes electos por voto popular, para así respetar la voluntad del pueblo.

En el debate sobre el caso de Colombia VS Petro y la pregunta planteada, hay un punto medio entre los entrevistados y, es el respeto al principio democrático; sin embargo es abordado de diferentes maneras. Mientras que algunos, como el senador Guido Echeverri y el funcionario

Julián Andrés López, abogan por que la destitución de funcionarios electos por el pueblo sea competencia exclusiva de instancias judiciales como el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, otros, como el abogado Cubillos, critican la intervención de la Procuraduría en estos procesos y cuestionan las reformas hechas como respuesta a la Corte Interamericana. Por el contrario, el Dr. Iván Roberto apunta a la necesidad de una clara separación de funciones dentro de la Procuraduría, respetando la advertencia de la Corte Interamericana sobre la concentración de poder y como afecta el proceso disciplinario; recalando la necesidad de la imparcialidad para respetar el deseo comunal.

#### **Tabla 10**

*Pregunta 10: ¿Ve viable realizar una reforma al sistema interno de la Procuraduría, establecido por la constitución y cuáles serían, desde su perspectiva, los aspectos que podrían mejorar?*

Entrevistado	Respuesta
<i>Senador Guido Echeverri Piedrahita</i>	Es absolutamente necesario reformar la Procuraduría, hasta el punto de que hay analistas que dicen que debería desaparecer. Yo no iría tan lejos, pero yo sí creo que la Procuraduría debería reformarse para que cumpliera los objetivos a los que está llamada. Creo que la Procuraduría debería seguir investigando y conociendo los actos de corrupción de los funcionarios públicos, a excepción de los de elección popular. Pero creo que, por ejemplo, la Procuraduría no tiene nada que hacer acompañando procesos penales en donde ejerce una tarea bastante teórica, que no es obligante para ningún juez, y creo que eso, al contrario, desorienta la función real que debería tener la Procuraduría conjuntamente con la Defensoría del Pueblo, que es la

	<p>de defensa, el desarrollo y la promoción de los derechos humanos, y el ataque frontal contra la corrupción, que es el peor problema que tiene Colombia hoy.</p>
<p><i>Funcionario Público</i></p> <p><i>Julián Andrés López Quintero</i></p>	<p>Es viable, pero tendría que estar sujeto a todo el proceso de reforma que se está adelantando por parte del Gobierno Nacional, de los proyectos de ley para las reformas institucionales que ellos están planteando. En vano sería hacer una reforma y que esa reforma quede en el aire, si finalmente viene un proyecto de ley que pretende modificar el transcurrir de la función de control de las entidades del Estado, que tienen vocación de entes de control para ello, entonces, podría ser viable pero tendría que estar sujeto a que vaya acompasado con los proyectos de ley que se están presentando. Más allá de eso, hacerlo de una manera que no se coordine o que no se ajusten los momentos o en los tiempos, ya que podría derivar en inversiones económicas del Estado que no que podrían ir al traste, si finalmente una ley de una reforma sea aprobada y tumbar lo que ya se haya ido adelantando.</p> <p>Lo principal a mejorar, es que se le dé la herramienta, desde el punto de vista normativo a la Procuraduría, como ente de control, para desarrollar todos sus movimientos y toda su estructura, garantizando las herramientas necesarias para que se logre realmente la independencia de factores externos que la puedan afectar o que la puedan influenciar. Eso sería lo necesario; garantizar las herramientas</p>

	<p>para que esa actuación de la Procuraduría, como órgano, pueda estar realmente blindada de la influencia externa; de intereses particulares.</p>
<p><i>Asesor público y abogado: Felipe Hernando Cubillos Soto</i></p>	<p>Sí, desde mi percepción y como venimos hablando: En primer lugar, la elección del Procurador debe ser hecha por sorteo o balotaje; el modo de elección actual tendrá que cambiar y, yo creo que la modalidad propuesta lo mejoraría muchísimo. En segundo lugar, la Procuraduría hace parte de un mundo de procesos, que a lo que va es a obstaculizar y a congraciarse con las ramas del poder público. Un caso concreto, el proceso penal; en el proceso penal participa el Ministerio Público, y se supone que por garantía del proceso penal, es de igualdad armas. La fiscalía contra el acusado y su defensor, punto final. ¿A qué va el ente de control? A apoyar a la fiscalía, eso para mí es violatorio de garantías, sin ser penalista experto; entonces el aspecto número dos sería sacar a la Procuraduría de los procesos penales y sacarla de los procesos contenciosos administrativos, de algunos, que solo hagan parte de controversias contractuales. Y, número tres; establecerle con reglas claras una estructura, por ley, y un régimen acertado de carrera administrativa, como lo maneja la rama judicial.</p> <p>Yo creo que si deberían venir muchísimas reformas para la Procuraduría.</p>

<p><i>Abogado Penalista:</i></p> <p><i>Iván Roberto</i></p> <p><i>Castaño</i></p>	<p>Sí, había una propuesta inicial del gobierno y era eliminar la Procuraduría como entidad, pero realmente creo que esa propuesta termina siendo poco conveniente e implicaría también un cambio estructural estatal. Yo creo que en lo que se debería pensar es en una reorganización interna. Si existen Procuradores que de pronto no tienen mucha carga laboral en su labor, o sus labores no son muy eficaces, se deberían trasladar a otro tipo de ejercicio dentro del sistema disciplinario o del sistema penal. Por ejemplo, algunos decían que hay Procuradores que simplemente conceptúan en los procesos; entonces, si no se aprecia de manera verdadera la labor de ese Procurador, ¿por qué los roles de ese Procurador no podrían convertirse, eventualmente, en más jueces y en más fiscales? Sin que eso implique la eliminación de la Procuraduría, sino que se haga con los recursos que se tienen una labor más eficaz, con menos empleados y mayor capacidad operativa en la rama judicial.</p> <p>Necesitamos más jueces y hay muchos Procuradores, entonces hay que disponer e impulsar a algunos Procuradores para que se conviertan en jueces o fiscales, puesto que en este ente de control hay muchos cargos innecesarios.</p> <p>Yo creo entonces, que la reforma al sistema interno de la Procuraduría, es tratar que dentro del personal de la Procuraduría se puedan optimizar los recursos para que los Procuradores o continúen siendo Procuradores, en asuntos donde verdaderamente se necesiten,</p>
---	--

	o que algunos dejen de ser Procuradores para convertirse en jueces o fiscales.
--	--

Fuente: Elaboración Propia

Después de examinar a fondo el problema, se llega a la conclusión de que es necesaria una reforma tanto institucional en la Procuraduría General de la Nación, como constitucional, específicamente para modificar el método de elección del Procurador. Para respaldar esta propuesta, se consulta a expertos a través de la pregunta diez; la contestación de estos es paralela con la conclusión de la presente investigación.

El senador Guido Echeverri, hace hincapié en la necesidad de una reforma profunda en la Procuraduría para alinearla con sus objetivos fundamentales. Propone, que la Procuraduría se enfoque en investigar y combatir la corrupción, dejando de lado actividades que podrían desviar su atención de este objetivo principal. Además, enfatiza la importancia de trabajar conjunto a la Defensoría del Pueblo para hacerle frente a la corrupción, asegurar el bienestar común, y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

El funcionario, Julián Andrés López, expone que una reforma a la PGN es posible, pero debe ser parte del proceso de reformas institucionales ya propuestas por el Gobierno Nacional. Señala, que la viabilidad de la reforma de la Procuraduría depende de cómo se articule con otros proyectos de ley en curso, para evitar choques de trenes entre reformas. También resalta que la hipotética reforma, debe proporcionar a la Procuraduría las herramientas normativas necesarias para garantizar su independencia y protegerla de influencias externas, como el Congreso de la República.

El abogado y asesor Felipe Cubillos, propone tres principales reformas a la PGN: En primer lugar, cambiar el modo de elección del Procurador, para que se haga mediante sorteo. En segundo lugar, sacar a la Procuraduría de los procesos penales y de algunos procesos contenciosos administrativos (disputas entre ciudadanos y administración pública) para evitar posibles conflictos de intereses. Y finalmente, establecer en este ente una estructura clara donde el personal del mismo, con excepción del Procurador, tenga una vigorosa competencia (basada en la meritocracia), como se hace en la rama judicial; para así garantizar la clara independencia de poderes e intereses personales.

El penalista, Iván Roberto Castaño plantea una reforma basada en la posibilidad de trasladar a algunos Procuradores a roles más eficaces dentro del sistema judicial, como jueces o fiscales, para mejorar la capacidad operativa de la rama judicial. Argumenta que esta medida permitiría una utilización más eficiente (puesto hay una carencia de jueces y fiscales) de los recursos disponibles, sin necesidad de eliminar la Procuraduría, como lo había propuesto el gobierno del presidente Petro.

Aunque cada entrevistado propone, desde su perspectiva, la reforma idónea, todos coinciden en la urgencia de repensar la organización y la estructura de la PGN; retroalimentando la hipótesis y sustentando lo que se plantea en el actual proyecto: Como el planteamiento actual de la Procuraduría, según la Constitución de 1991, está afectando la transparencia de este ente de control y el bienestar de los ciudadanos colombianos, al presentarse un sesgo y una imparcialidad en el juzgamiento de aquellos que arremeten contra la administración pública

## Conclusiones

La Constitución de 1991, suele ser idealizada y utilizada como de ejemplificación. A pesar de que el Constituyente de 1991 fue el esperanzador resultado de una serie de acontecimientos que causaron coyuntura en Colombia, la manera en la que esta fue establecida, en términos de los Organismos de Control Público, específicamente la Procuraduría General de la Nación, fue carente. Este endeble proceso, causó vacíos institucionales que afectan el buen funcionamiento de este ente de control, y a su vez debilitan el Estado Social de Derecho, en el cual se garantiza la transparencia gubernamental.

Para cumplir el objetivo de investigación (comprender la visión del proceso Constituyente de 1991 frente a la Procuraduría General de la Nación y analizar su impacto en el funcionamiento del Estado Colombiano), fue necesario dividir la investigación en una serie de capítulos que estructuraron de manera adecuada la información necesaria para formalizar este objetivo general. Se comenzó por el capítulo de Antecedentes e Hipótesis, donde se planteó el propósito y la pregunta general de esta investigación; a partir de este, se inició el proceso de comprobación, comenzando por los antecedentes que tenían como objetivo recopilar investigaciones previas realizadas sobre el tema. En este capítulo, fue esencial recurrir a artículos constitucionales y ejemplos del funcionamiento de entes de control en países con un contexto sociocultural, político y económico similar al de Colombia, como México. Posteriormente, se realizó el Marco Teórico, donde se propuso hacer una contestación parcial, basada en una búsqueda y recopilación exhaustiva de investigaciones relevantes al tema, a la pregunta central y a los objetivos específicos; en esta sección se logró dar ese carácter innovador a la investigación, por medio de la comparación investigativa. Por último, con el fin de darle veracidad a lo hallado en el Marco Teórico, se contactó a una serie de expertos, que por su trayectoria profesional,



lograron no solo comprobar lo ya analizado, sino también aportar nuevas ideas que encaminaron el proyecto hacia la culminación exitosa de la hipótesis planteada en el capítulo inicial.

Del mismo modo, con la intención de darle síntesis a la información compilada, se presenta el actual capítulo. Donde se plantea la resolución final de la pregunta central y por su parte, el objetivo general y los específicos.

### **La Constitución de 1991 y la manera en la que estableció la Procuraduría General de la Nación**

Después de revisar detenidamente los aspectos tratados en los capítulos anteriores, se evidencia que, a pesar de que la Constitución de 1991 representó un momento histórico, tras una larga lucha, también dio lugar a deficiencias, en términos de institucionalidad, especialmente en lo concerniente a la Procuraduría General de la Nación. Un punto crítico es el artículo 276, el cual es necesario retomar: “El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un periodo de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. (Const.,1991.art.276). Este artículo constituye el principal limitante de funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación y su génesis (la Constituyente de 1991); pues a pesar de que este ente de control es considerado como independiente, este artículo pone en duda su autonomía frente a la rama legislativa, la cual, a su vez, es objeto de su supervisión.

Como mencionó el Senador Guido Echeverri en su entrevista, el Congreso de la República está, lamentablemente, permeado por la corrupción, lo que plantea serias dudas sobre su aptitud para asumir la responsabilidad de designar y supervisar a su propio juez. Si este artículo no se reforma de inmediato y cambia el método de elección del Procurador (como los observados durante el Marco Teórico o los Hallazgos) la Procuraduría General de la Nación

podría, en lugar de prevenir y sancionar casos de corrupción, contribuir involuntariamente a su propagación, y esto refutaría su propósito original de fortalecer la democracia y el Estado Social de Derecho.

La Constitución de 1991 surgió como un rayo de esperanza en medio de la violencia que afectaba a Colombia en ese momento. Sin embargo, hoy en día, parece ser que el verdadero enemigo del país es su problema interno de corrupción; donde hasta los organismos que la contraponen son carcomidos por esta enfermedad democrática. Sí no se toman medidas efectivas pronto, existe el riesgo de que se produzca un estallido social que empeore la situación política y económica, sumiendo a Colombia en una crisis más profunda.

Es fundamental restaurar la integridad y la confianza en las instituciones públicas como la PGN, ya que estos organismos fueron creados para garantizar el bienestar ciudadano, y si no generan confianza, el propósito fundamental de la Constitución, que es promover el Estado Social de Derecho, que es sinónimo de bienestar social, estaría fracasando.

### **La relación de poderes públicos**

Según la escuela online, Euroinnova las relaciones de poder son “una interacción entre dos o más personas, reguladas por normas sociales...” (Calvo, SF). Entendiendo que el Congreso de la República y la PGN están conjugados por una relación de poder legítima, es necesario inferir, en que es una relación de dependencia; donde, utópicamente el poder contenía el poder. Sin embargo, como ya fue explicado, la Constitución estableció esta relación de poderes, de una manera errónea, puesto que no hay un balance entre el órgano supervisor (PGN) y el órgano supervisado (el área pública de Colombia); el órgano supervisado tiene una superioridad estatal sobre el órgano supervisor, solo por el hecho de que tiene la capacidad de escoger al “líder” del mismo.

El desequilibrio entre poderes conlleva a una falta de autonomía en la actuación de la Procuraduría General de la Nación, ya que por la relación interpuesta, esta entidad tiene lo que el funcionario Julián, llamaría un pecado de cuna. Esta situación ha llevado a que la Procuraduría se vea limitada en sus acciones, pues debe atender órdenes de su líder que buscan favorecer a la bancada que respaldó su elección. Esta dinámica, conocida como “clientelismo político”, es una práctica común en Colombia que afecta la reputación del sector público en el país.

Un claro ejemplo de esto, se puede evidenciar mediante la elección de la Procuradora Margarita Cabello. Según el medio de comunicación La Silla Vacía: “Cabello fue escogida para encabezar el Ministerio Público de enero de 2021 a diciembre de 2024 con los apoyos de La U, Cambio Radical, el Centro Democrático, el Partido Liberal, el Partido Conservador, el Mira y Colombia Justa Libres” (Prieto, 2020).

En 2024, la senadora Esmeralda Hernández, del partido Pacto Histórico, presentó una demanda contra la Procuradora Margarita Cabello. La acusación se centra en una supuesta persecución política hacia su bancada (Pacto Histórico), quienes no respaldaron su elección, y en un presunto favoritismo hacia representantes de los partidos que sí la apoyaron. Según un artículo del periódico El Espectador:

la congresista denuncia también una supuesta omisión de la entidad en investigaciones de casos de corrupción como Odebrech, la ñeñopolítica, la masacre de El Tandil y la vinculación de la familia Char al proceso de Aida Merlano, entre otros. También le pidió al alto tribunal investigar por qué durante el periodo de la actual Procuradora, se ha permitido la prescripción o caducidad de casi 2.600 procesos. (2024).

Coincidentemente, la exclusión de casos de corrupción involucra a figuras de partidos políticos como Cambio Radical, Centro Democrático, La U, etc., los mismos que respaldaron su

nombramiento. Esto sugiere que la Procuradora, presuntamente, actúa en beneficio de estos partidos, en lugar de cumplir con su deber de ejercer un control imparcial. Corroborando lo mencionado por los entrevistados en la pregunta número cinco, donde expresaban cómo la influencia del Senado en la elección del Procurador propicia el clientelismo político.

En definitiva, la relación entre el Congreso de la República y la Procuraduría General de la Nación en Colombia representa un desequilibrio de poderes que compromete la independencia y eficacia de la Procuraduría. La Constitución establece una dinámica donde la rama legislativa, al poder elegir al líder de la Procuraduría, ejerce una influencia desproporcionada sobre esta institución. Como resultado, la Procuraduría puede encontrarse limitada en su capacidad para actuar de manera imparcial y objetiva, ya que sus decisiones pueden estar condicionadas por intereses políticos, en lugar de una búsqueda por bienestar social y la transparencia gubernamental.

### **Las funciones de la Procuraduría y cómo un mal funcionamiento institucional fomenta la corrupción**

La función de la Procuraduría se basa en defender los intereses social, velar por los derechos humanos y promover el ejercicio diligente y eficiente del sector público, mediante la prevención, la intervención y el sancionamiento a funcionarios públicos que incumplan la finalidad. Sin embargo, estas funciones están descritas en la ley, el planteamiento concluyente es entonces, como un manejo inapropiado de dichas funciones termina contraponiendo el propósito de la PGN, fomentando la corrupción.

La Procuraduría General de la Nación desempeña un papel fundamental en la lucha contra la corrupción al tener la facultad de investigar y sancionar a los funcionarios públicos que abusan de su poder. Cuando estos políticos utilizan sus cargos para obtener ventajas indebidas o

para perjudicar a otros con motivaciones políticas diferentes, se fomenta la corrupción. Este tipo de situaciones se pueden derivar del método de elección del Procurador, la poca independencia que tiene la Procuraduría en cuanto la rama legislativa, o simplemente por el “amiguismo político”.

### **Resolución Final**

En resumen, la Procuraduría General de la Nación se encuentra atrapada en un círculo vicioso establecido por la Constituyente de 1991 y respaldado por la Constitución actual, donde se destaca su falta de independencia y autonomía respecto a la rama legislativa, lo que genera un desequilibrio de poderes que socava su imparcialidad y eficacia como organismo de control. Para abordar este problema, es fundamental reformar el proceso de elección del Procurador, considerando opciones como la elección popular, un concurso de méritos o la intervención de las altas cortes, entre otros mecanismos externos al sector de supervisión de la Procuraduría.

Por consiguiente, la forma actual de funcionamiento de la Procuraduría revela que la visión concebida durante la Constituyente de 1991 en relación con los organismos de control fue insuficiente, generando vacíos institucional que propician un ambiente corrupto. Esta misma carencia de visión afecta actualmente el cumplimiento del Estado Social de Derecho y obstaculiza el progreso social. La transparencia política, por la cual velan los Órganos de Control, es fundamental para avanzar hacia una sociedad más justa y equitativa, si esta característica no se tiene, significa que el Estado Social de Derecho y el sistema democrático, tanto promulgado por la Constitución de 1991, fue una frustración más que una realidad.

## Referencias

Calvo, C. P. (SF). Aprende sobre qué es la relación de poder. Obtenido de Euroinnova:  
<https://www.euroinnova.edu.es/blog/que-es-relacion-de-poder>

Chaparro, A. (2020). Modernidades Periféricas . Contrapunto.

Congreso de Colombia. (2002). Ley 734 de 2002. [Artículo 75]. Función Pública.  
 Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4589>

Corte Constitucional. (2003). Sentencia C-095/03. Corte Constitucional. Obtenido de  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-095-03.htm>

EL CONGRESO DE COLOMBIA. (1998). LEY 489 DE 1998 [Artículo 3]. Función  
 Pública. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

EL ESPECTADOR. (20 de Agosto de 2020). Caso Petro: ¿Cuáles son las implicaciones  
 del fallo de la Corte IDH? - El Espectador . Bogotá, Colombia.

EL PAÍS. (8 de Julio de 2023). Pobreza y corrupción en La Guajira. EL PAÍS, pág.

El Congreso de Colombia. (2002). Ley 734 de 2002 [Artículo 80] [Título II]. Función  
 Pública. Obtenido de  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

El Congreso de Colombia. (2002). Ley 734 de 2002 [Artículo 81] [Título II]. Función  
 Pública.

Equipo editorial, Etecé. (24 de Septiembre de 2022). Ejemplos. Obtenido de Habeas Corpus: <https://www.ejemplos.co/10-ejemplos-de-habeas-corpus/#:~:text=El%20habeas%20corpus%20es%20la,son%20agravadas%20en%20forma%20injustificada.>

Garcés, M. T., & Romero, M. (2022). Suma de Ideales para Colombia. Bogotá: DEBATE.

Henao, N. R. (1990). El proceso constituyente: El caso Colombiano. Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Bolivariana.

Henao, N. R. (s.f.). El Proceso Constituyente, El caso Colombiano. Revista de la Facultad

Herrera, Y. (19 de Junio de 2023). Valor del IVA en Chile y otros países: Análisis comparativo. Obtenido de nubox: <https://blog.nubox.com/contadores/valor-iva-en-chile#:~:text=Los%20pa%C3%ADses%20que%20encabezan%20la,y%20Rep%C3%ABlica%20Dominicana%3A%2018%25.>

Jiménez, R. A. (3 de Mayo de 2018). CESNAV. Obtenido de Origen y desarrollo de la institución del Ministerio Público: [https://cesnav.uninav.edu.mx/cesnav/ININVESTAM/docs/docs\\_opinion/do\\_12-18.pdf](https://cesnav.uninav.edu.mx/cesnav/ININVESTAM/docs/docs_opinion/do_12-18.pdf)

Palacio, V. R. (1888). México a través de los siglos. Universidad de California .

Pardo, D. (11 de Marzo de 2020). Qué fue la Séptima Papeleta, el movimiento que cambió Colombia hace 30 años (y por qué sus demandas aún están insatisfechas). BBC, pág. 5.

Pereira, J. d., & de León Pinelo, A. (1680). Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias.

Prieto, J. (27 de Agosto de 2020). La Silla Vacía. Obtenido de MARGARITA CABELLO, UNA PROCURADORA FUNCIONAL A DUQUE PERO CERCANA A MUCHOS: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/margarita-cabello-una-procuradora-funcional-a-duque-pero-cercana-a-muchos/>

Procuraduría General de la Nación. (2020). Procuraduría General de la Nación. Obtenido de Manual de Competencias: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Manual-de-competencia-ver2\(3\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Manual-de-competencia-ver2(3).pdf)

Redacción Judicial. (26 de Febrero de 2024). Denuncian a procuradora Margarita Cabello por presunta corrupción. El Espectador.

Repositorio Institucional de la Universidad Libre . (2020). Obtenido de Los órganos de control en el Estado constitucional Colombiano: <https://hdl.handle.net/10901/18583>

Secondat, C.-L. d. (1748). El espíritu de las leyes. Ginebra: ISTMO.

Secretaría de Transparencia . (17 de Julio de 2023). Presidencia de la República. Obtenido de Secretaria de Transparencia : <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/SECRETARIA-DE-TRANSPARENCIA-REVELO-EL-PRIMER-MAPA-DE-LA-IMPUNIDAD-EN-COLOMB-230717.aspx>

Secretaría de Transparencia. (17 de Julio de 2023). Secretaría de Transparencia. Obtenido de PRIMER MAPA DE LA IMPUNIDAD EN COLOMBIA:



<https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/SECRETARIA-DE-TRANSPARENCIA-REVELO-EL-PRIMER-MAPA-DE-LA-IMPUNIDAD-EN-COLOMB-230717.aspx>

Soto, D. P. (2021). Antecedentes históricos y significado filosófico de la Constitución Política de 1991. El Espectador.

Transparencia por Colombia. (2000). Ministerio Público. En Elementos para fortalecer un Sistema Nacional de Integridad.

Vocal, C. d. (2012). Diferencias de la Constitución 1881 y 1991 - Control Público. Diferencias Constitución 1881 y 1991. Scribd.

de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana, 2

## **Anexos**

### **Anexo 1: Formato Entrevista Estructurada**

**Manizales, Caldas, Colombia**

**Investigadora:** María Arango Henao

**Asesor del Senior Independent Project:** Adriana Clemencia Cruz Quintero

**Tema de Investigación:** El proceso constituyente de 1990-1991 en Colombia, y su impacto en el funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación

#### **Preguntas a los Expertos:**

- ¿Cómo evalúa el proceso de la constituyente en cuanto a la definición y funcionamiento de los Órganos de Control?
- En su experiencia, ¿cuán efectivos han sido los resultados de los organismos de control y la manera en la que fueron aceptados durante la constituyente?
- Centrándonos en la Procuraduría y considerando el informe de la Secretaría de Transparencia, ¿qué tan efectivos considera que son los resultados obtenidos?
- ¿Cree que la efectividad de la Procuraduría podría estar influenciada por la manera en que la constitución establece la elección del procurador?
- ¿Cuál es su opinión sobre el método actual de elección del procurador?
- Si tuviera que proponer una alternativa, ¿qué otro método de elección sugeriría para el procurador?
- En una escala del 1 al 10, ¿cómo calificaría la eficacia de la Procuraduría en cuanto a sancionar la corrupción?
- ¿Considera que existe un equilibrio adecuado entre la autonomía de los organismos de control y la rama judicial del país?

- ¿Opina que la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos respecto a los cambios en la Procuraduría es pertinente? ¿Por qué?
- ¿Ve viable realizar una reforma al sistema interno de la Procuraduría, establecido por la constitución y cuáles serían, desde su perspectiva, los aspectos que podrían mejorar?

## Anexo 2: Consentimiento Informado

### Consentimiento Informado

**Manizales, 14 de Febrero, 2024**

**Título de Investigación:** El proceso constituyente de 1990-1991 en Colombia, y su impacto en el funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación

**Investigadora:** María Arango Henao

**Asesora:** Adriana Clemencia Cruz

**Director de SIP:** Never Betancur Soto

La idea fundamental de esta investigación es analizar el efecto de la Asamblea Nacional Constituyente y la Constitución de 1991, en relación al establecimiento y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación. Específicamente, se busca analizar la influencia de dichos acontecimientos en relación con la separación de los poderes públicos y el aumento de la corrupción en la República de Colombia, con un enfoque particular en la Procuraduría General de la Nación.

Los abajo firmantes dejamos en constancia que conocemos el propósito de la investigación, y autorizamos el uso de entrevistas grabadas (únicamente de voz) y de la información allí consignada, todo dentro de la reglamentación de la ética relacionada con los derechos de autor.

---

Entrevistado

---

María Arango Henao

Investigadora

Asociación Colegio Granadino

