

## RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE -



### FACULTAD DERECHO BOGOTÁ D.C.

**LICENCIA CREATIVE COMMONS:** Atribución no comercial

**AÑO DE ELABORACIÓN:** 2014

**TÍTULO:** EXCESO DE INSTITUCIONALIDAD FUNCIONAL DE LA  
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

**AUTOR:** NAGED MENDOZA, DORA YAMILE

**DIRECTOR(ES)/ASESOR:** REYES, CARLOS FERNANDO

**PÁGINAS:**  **TABLAS:**  **CUADROS:**  **FIGURAS:**  **ANEXOS:**

#### **CONTENIDO:**

##### INTRODUCCIÓN

1. **ASPECTOS PRELIMINARES**
2. **ORGANOS DE CONTROL**
3. **EL MINISTERIO PÚBLICO EN COLOMBIA**
4. **EL EXCESO DE INSTITUCIONALIDAD FUNCIONAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**
5. **DISEÑO METODÓLICO**
6. **CONCLUSIONES**

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

#### **DESCRIPCIÓN:**

Uno de los objetivos de la Constitución de 1991 para mantener una estructura de pesos, contrapesos y desarrollo armónico entre los distintos poderes públicos, fue fortalecer el papel de los órganos de control representados en el Ministerio Público y la Contraloría General de la República.

El cambio que realizó la Constitución de 1991, en cuanto al sistema de controles que ejerce el Ministerio Público, era lograr la autonomía administrativa y presupuestal de este órgano y garantizar que la labor que desempeñaba fuera

## RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE -



realmente efectiva e independiente del poder Ejecutivo, contrario a lo que sucedía con la estructura constitucional de 1886, sin embargo y muy a pesar de ello hoy contamos con una institución excedida de poder, con funciones realizadas igualmente por otras entidades, sin considerar la eficiencia que prevé concentrar la capacidad y la experiencia en el desarrollo focalizado, y la complejidad de culminar obteniendo un resultado contrario al pretendido, con la creación de instituciones adicionales como la fiscalía y la defensoría del pueblo; que duplican no solo algunas funciones sino que aumentan el costo del estado.

Para contextualizar un ejemplo del exceso de institucionalidad, según el artículo 118 de la Constitución, al Ministerio Público “corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos”. Basado en lo anterior y solo para citar un ejemplo, se define para su ejecución a la Defensoría del Pueblo y Personerías, sin embargo se asigna y mantiene a la Procuraduría General de la Nación para dicha función con el apoyo de la Defensoría; pero asignando un poder preferente e incluso dependencia, contrario a ello a la Defensoría no se le permite su especialización en la función, de tal forma que se sea viable y eficiente la realización de la función, y sin asignársele poderes para luchar en la defensa y el respeto a los derechos humanos, lo cual solo le corresponde al Ministerio Público.

La investigación pretende demostrar mediante el análisis de las funciones de los principales entes de control nacional, local y el Ministerio público, comparados entre sí, que en Colombia existe exceso de institucionalidad funcional; ya que en especial la Procuraduría General de la Nación coexiste con funciones que son a su vez realizadas por otros organismos, generando una condición de sobre dimensionamiento del poder y sobre-costos a la estructura del estado y en especial considerando que este ente que goza de total independencia institucional, administrativa, legal y económica.

### **METODOLOGÍA:**

Durante la presente investigación se utilizó el método de investigación científico.

Fuentes primarias. La Constitución Política de Colombia de 1991, las Leyes y la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional que ha desarrollado el tema objeto de estudio.

Fuentes secundarias. Como fuentes secundarias se consultó doctrina especializada en Derecho Constitucional Colombiano y de Teoría Constitucional, así como en la Procuraduría General de la Nación y en Derecho Disciplinario.

También se analizaron artículos de prensa y de opinión con el fin de obtener mayor profundidad en el análisis del problema de investigación.

**PALABRAS CLAVE:**

**EXCESO, INSTITUCIONALIDAD FUNCIONAL**

**CONCLUSIONES:**

Las funciones constitucionales del Procurador, ya sean ejecutadas directamente o a través de sus delegados o agentes, se agrupan en las siguientes categorías:

1. Función de promoción y protección de los Derechos Humanos.
2. Función de vigilancia, investigación y sanción sobre los servidores públicos;
3. Función de intervención en defensa del interés general.
4. Función administrativa.

Esta investigación demuestra la existencia de un exceso de institucionalidad funcional por parte de la Procuraduría General de la Nación en consideración a que coexisten suficientes organismos de control que cumplen en forma eficiente y especializada las funciones constitucionales de la Procuraduría; lo cual va en detrimento del principio de economía establecido en el artículo 209 de la Carta.

A través de una labor de evaluación comparativa es fácil cotejar que funciones relativas al tema de los derechos humanos de la Procuraduría General de la Nación, corresponden igualmente a funciones por demás específicas de otra entidad, como lo es la Defensoría del Pueblo la cual por demás esta facultada y cuenta con los recursos para desarrollar esta labor si se quiere en forma más especializada y eficiente.

De otra parte, la intervención de la Procuraduría General de la Nación en los procesos judiciales además de ser criticada por muchos analistas y caracterizarse como irrelevante, duplica evidentemente las labores de otros sujetos procesales. Por ejemplo, Su participación en el proceso penal, siendo la Fiscalía la que sostiene la acusación en representación de la sociedad y de las víctimas, el procesado tiene su defensor propio o de oficio suministrado por la Defensoría del Pueblo y el juez como defensor del debido proceso y la salvaguarda de los derechos fundamentales.

Por ultimo, la promoción de los derechos humanos, es claramente un beneficio si esta competencia fuera transferida en su totalidad a la Defensoría del Pueblo y a las Personerías, siempre que se les dote de poderes.

## RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE -



En la mayoría de países, la vigilancia disciplinaria es ejercida por las agencias de control interno de las propias instituciones, y son los directores de cada entidad los primariamente interesados en que esa labor se haga bien; pues de ello depende el cumplimiento de los propósitos y objetivos de la entidad. Por tanto, si la falta disciplinaria es menor, la vigilancia externa de la Procuraduría General de la Nación duplica innecesariamente la vigilancia interna, que es ejercida por entidades de las cuales fueron creadas con dicho fin y se espera de ellas ese efectivo resultado. En cambio, si la falta disciplinaria es grave, entonces es también un delito y la Fiscalía puede investigarla mucho más eficientemente. De otro lado, si la situación investigada es relativa a las finanzas de la entidad, para eso existe la Contraloría General. Y si es el jefe de la entidad quien abusa; pues para ello está el control político y ciudadano, y nuevamente la Fiscalía si lo acontecido es un delito.

En Colombia, a lo largo de la historia, el Ministerio Público ha mezclado, separado y enredado cuatro cosas distintas aunque emparentadas:

1. Velar porque los funcionarios cumplan bien sus deberes (“función disciplinaria”).
2. Evitar el robo de dineros públicos (“control fiscal”).
3. Garantizar el interés sociedad que los delitos sean sancionados (“función penal”).
4. Velar que el Estado respete y garantice los derechos humanos (“protección del ciudadano”).

Estas tareas, hoy por hoy si pretendieran reflejar la modernización de la sociedades su reflejo seria confiado a entidades especializadas que las administrara. La Constitución de 1991 fortaleció la Contraloría para el control fiscal, creó la Fiscalía para la acción penal y la Defensoría para los derechos humanos y sin embargo y muy a pesar de todos, mantuvo la Procuraduría con la triple misión (artículo 277).

La Procuraduría General de la Nación jugó un gran papel durante la Constitución de 1886, cuando no había Fiscalía ni Defensoría del Pueblo y era entonces necesario que existiera un funcionario de enorme respetabilidad, que protegiera los derechos humanos, vigilara la conducta de los servidores públicos e hiciera contrapeso al poder presidencial. Pero, sin suprimir la Procuraduría General de la Nación, la Constitución de 1991 creó otras instituciones diseñadas para cumplir de manera eficiente, pero que sin embargo terminaron por hacer de la Procuraduría General de la Nación, una institución enredada y costosa, que no tiene

## RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE -



equivalente. ¿No valdría la pena discutir si debemos reestructurarla eliminando sus excesos, en vez de preservarla por simple inercia institucional?.

En virtud de lo anterior, la racionalización de sus funciones es una solución para la armonización institucional, concentraría la capacidad del ejercicio, acumulando la experiencia y propiciando el ejercicio pleno y a conciencia de la labor encomendada, da equidad al desborde de poder por la pluralidad y disimilitud de temas abordados.

Sin demeritar el beneficio de lo económico y la compensación de fuerzas de poder, como resultado de la regulación y racionalización de las funciones del Ministerio Público, abordar esta iniciativa no constituiría la necesidad de una modificación de la Constitución, tampoco vulneraría el principio de separación de poderes, ni los fines del Estado.

En la actualidad cursan tres proyectos de Acto Legislativo que pueden afectar el futuro de la entidad, presentados por el Gobierno Nacional, el partido Centro Democrático y por el partido Polo Democrático Alternativo. Ninguno de estos proyectos prevé que la Procuraduría General de la Nación sea eliminada del ordenamiento constitucional, al igual que el pensamiento concluyente de nuestra parte, estas propuestas de posibles reformas únicamente giran alrededor de la modificación del mecanismo de elección del Procurador y si éste puede o no destituir funcionarios elegidos por voto popular, aspectos de los cuales estamos totalmente de acuerdo.

### FUENTES:

BOCANEGRA VARÓN, Alfredo. Manual de Derecho Constitucional General. 2ª ed. Bogotá D.C Ibáñez: 2012. 199 p.

CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Jesús Mauricio y otros. Proceso Disciplinario. Bogotá D.C. Ibáñez. 2014. 187 p.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-245-95. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

----- Sentencia C-444-95. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

----- Sentencia C-078-99. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

## RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE -



-----. Sentencia C-661-00. M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

-----. Sentencia C-1343-00. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz

-----. Sentencia C-1287-01. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

-----. Sentencia C-181-02. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

-----. Sentencia C-649-02. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

-----. Sentencia C-649-02. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

-----. Sentencia C-230-04. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

-----. Sentencia C-028-06. M.P. Humberto Sierra Porto.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-875-08. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

-----. Sentencia C-026-09. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

-----. Sentencia T-350-11. M.P. María Victoria Calle Correa.

-----. Sentencia T-932-12. M.P. María Victoria Calle Correa.

-----.. Sentencia C-288-12. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

-----.. Sentencia C-247-13. M.P. Mauricio González Cuervo

-----.. Sentencia C-826-13. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 136 (2, junio. 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial. Bogotá D.C.. 1994. No 41.377

-----. Ley 743 (5, junio, 2002). "Por la cual se desarrolla el artículo Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal". Diario Oficial. Bogotá D.C.; 2002 N° 44.826

-----. Proyecto de Acto Legislativo N° 018 de 2014. Por medio del cual se adopta una reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones”. (Consultado el 30 de agosto de 2014). Disponible en Internet: <http://www.legismovil.com/BancoMedios/Archivos/pal%20018-14%20equilibrio%20de%20poderes.pd>

-----. Proyecto de Acto 019 de 2014..Por medio del cual se reforma la constitución política en materia de administración de justicia y se reforma el equilibrio orgánico de frenos y contrapesos. ”. (Consultado el 30 de agosto de 2014). Disponible en Internet)>. <http://190.26.211.102/proyectos/index.php/textos-radicados-2013-2014/proyectos-de-acto-2014-2015/360-proyecto-de-acto-019-de-2014>  
75

CONGRESO DE COLOMBIA. Proyecto de Acto 021 de 2014. Por medio del cual se adopta una reforma a la constitución política que adopta medidas contra la corrupción política y el constreñimiento al elector, elimina la reelección del presidente de la república, garantiza la independencia de los poderes públicos y fortalece el régimen electoral y las garantías democráticas. (Consultado el 30 de agosto de 2014). Disponible en Internet)>. <http://190.26.211.102/proyectos/index.php/textos-radicados-2013-2014/proyectos-de-acto-2014-2015/371-proyecto-de-acto-021-de-2014>

CORREA PERAZA, Hernando. Procuraduría General de la Nación, 183 Años Representando a la Sociedad Colombiana. Bogotá D.C. IEMP Ediciones. 2013, 151 p.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Actualizada y revisada. Bogotá D.C.: Leyer. 496 p.

ECHEVERRI QUINTANA, Eudoro. Las Causales del Control de Constitucionalidad. 1ª ed. Bogotá D.C. Legis. 2014. 534 p.

EL PAIS.COM Dura arremetida del Fiscal. Eduardo Montealegre contra reforma equilibrio de poderes. (Consultado el 5 septiembre de agosto de 2014). Disponible en Internet)>. <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/dura-arremetida-fiscal-eduardo-montealegre-contra-reforma-equilibrio-poderes>.



----- . Procurador arremetió contra el proyecto de Reforma de Equilibrio de Poderes. Alejandro Ordóñez afirmó que con el proyecto el procurador pasará a ser será un ministro más, un subalterno del Presidente. (Consultado el 5 septiembre de agosto de 2014). Disponible en Internet)>. <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/procurador-arremetio-contra-proyecto-equilibrio-poderes>

GAITÁN, JORGE ELIECER. Pliego de Cargos. Bogotá D.C. Editorial Ediciones Nueva Jurídica, Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario. 2013. 313 p.

GÓMEZ SIERRA, Francisco. Constitución Política de Colombia Anotada. Bogotá D.C. Leyer. 2014. 879 p.

MANRIQUE REYES, Alfredo. Estatuto del Personero Municipal. Bogotá D.C. IEMP Ediciones. 2012. 660 p.

MEJÍA PATIÑO, Omar. Fundamentos de Derecho Administrativo Sancionador. Bogotá D.C. Ibáñez. 2013. 278 p.

MOLINA BETANCUR, Carlos Mario y otros. Derecho constitucional General. Universidad de Medellín. Medellín: Sello. 2012. 722 p.

QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas. 5ª ed. Bogotá D.C : Temis. 2012. 667 p.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (9, enero, 2014) Por el cual se expide el régimen de las situaciones administrativas en las que se pueden encontrar los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas. (Consultado el 17 de agosto de 2014). Disponible en Internet:< <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/DECRETO-021-DEL-09-DE-ENERO-DE-2014.pdf>

REDACCIÓN POLÍTICA ELESPECTADOR.COM. (29, agosto, 14). En el Congreso se recortarían 'super-poderes' del Procurador.En: El Espectador.com. (Consultado el 30 de Agosto de 2014). Disponible en internet: < <http://www.elespectador.com/noticias/politica/el-congreso-se-recortarían-super-poderes-del-procurador-articulo-513549>



**RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE -**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA**  
de Colombia

RODRÍGUEZ R., Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia. 14ª ed-  
Bogotá D.C. Temis, 2012. 322 p.

YOUNES MORENO, Diego. Derecho Constitucional Colombiano. 13ª ed. Bogotá  
D.C.: Legis, 2014. 635 p.