

**LA BUENA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO”, DERECHO FUNDAMENTAL SIN  
DESARROLLO EN EL AMBITO DISCIPLINARIO**

**LEHIDY ANDREA ROSAS TOBITO**

**Código 3200421**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO SANCIONATORIO  
BOGOTÁ 2015**

## RESUMEN

Durante décadas la búsqueda de un derecho a “la buena administración del estado” por muchos de nosotros persiste aun en estos tiempos, bien sea en los ordenamientos jurídicos internos de cada país o a través de pronunciamientos realizados por las diferentes organizaciones en el mundo, por ello, este derecho conjuga varios aspectos, entre ellos se encuentran: el debido proceso; los deberes; los derechos a participar en cada actuación administrativa a partir de las decisiones que adopte el Estado; la intervención para recurrir a fallos o a interponer recursos; el derecho a obtener información; el de exigir la intervención del Estado para solicitar a los representantes de la Administración, su pronta asistencia; y, también, el derecho a que no se presenten atropellos por parte de los agentes que hacen parte de alguna entidad gubernamental, por ello, para garantizar estos preceptos nosotros somos los llamados a evitar las “malas prácticas” o “corrupción”, ya que es necesario la pronta y efectiva actuación de los entes de control del Estado junto con el apoyo absoluto de la ciudadanía para frenar, tajantemente, estas anomalías y fomentar el imperio de la ley, pues como lo verificamos históricamente la Procuraduría hasta hace poco tiempo ha adelantado el desarrollo de este derecho, claro está sin mayores avances, en la nueva reforma de la ley disciplinaria incluyen el artículo 23, por lo cual “El derecho a la buena administración del estado”, no es reconocido como derecho, por lo que concluimos que los que participamos en la actividad disciplinaria, estamos llamados cambiar la retórica, exigiendo e intensificando la solicitudes al estado para que garantice este derecho, pues es deber del gobierno alcanzar la eficiencia y la eficacia requerida para tal fin, insisto no nos conformemos, tenemos las herramientas para reclamar al estado su buena gestión en el derecho disciplinario.

Palabras claves: acción disciplinaria, garantismo, oralidad, procesal, sustancial

## Abstract

For decades the search for a right to "good state administration" by many of us persists even in these times, either in the internal legal systems of each country or through pronouncements made by different organizations in the world, for this reason , This right combines several aspects, among them are: due process; homework; The rights to participate in each administrative action based on the decisions adopted by the State; Intervention to resort to judgments or to appeal; The right to obtain information; To demand the intervention of the State to request the representatives of the Administration, its prompt assistance; And also the right not to be abused by agents who are part of a governmental entity, therefore, to guarantee these precepts we are called to avoid "bad practices" or "corruption", since It is necessary the prompt and effective action of the state control bodies together with the absolute support of the citizens to curb these anomalies sharply and promote the rule of law, as we have historically verified the Office of the Attorney General until recently has advanced The development of this right, of course is without major advances, in the new reform of the disciplinary law include Article 23, so that "The right to good administration of the state," is not recognized as a right, so we conclude that Those who participate in disciplinary activity, we are called to change the rhetoric, demanding and intensifying the requests to the state to guarantee this right, because it is the duty of the government to achieve the efficiency and effectiveness required for that purpose, we insist we do not conform, we have the Tools to claim the state its good management in the disciplinary law.

Keywords: disciplinary action, guarantees, orality, procedural, substantial

## **“LA BUENA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO”, DERECHO FUNDAMENTAL SIN DESARROLLO EN EL AMBITO DISCIPLINARIO**

Durante décadas la búsqueda de un derecho a “la buena administración del estado” por muchos de nosotros persiste hoy que en el derecho comparado, bien sea en los ordenamientos jurídicos internos de cada país que han adoptado estos conceptos, o a través de pronunciamientos realizados por las diferentes organizaciones a escala mundial.

Varios teóricos y pensadores de la Ciencia Política, el Derecho y la Sociología concuerdan en que el concepto “buen gobierno” agrupa una serie de deberes, derechos y garantías ya existentes en los estatutos gubernamentales modernos. Así pues, este mismo se encumbra como un fundamento de la ley al igual que el principio de legalidad y el del debido proceso, entre otros.

Igualmente, la misma responsabilidad del Estado con sus ciudadanos hace que “la buena administración del estado” propenda por integrar, en un consolidado común, el interés general que, naturalmente, prima sobre el particular; el respeto a los derechos humanos; la activa participación ciudadana en las decisiones de fondo del gobierno; la equidad social; la inclusión de todos los grupos poblacionales en torno a intereses comunes; y también, los mismos valores y principios de los que el Estado Social de Derecho es líder y protector.

Teniendo en cuenta el desarrollo histórico de esta acepción, se hace necesario hacer una reflexión acerca de la misma a efectos de encontrar un sustento fuerte para la aplicación de este derecho desde el punto de vista del Derecho Sancionatorio, llamado en Colombia Derecho Disciplinario.

### **1. Desarrollo histórico comparativo en el contexto del derecho fundamental a “*la buena administración del estado*”**

Desde tiempo atrás, se evidencia que el derecho al buen gobierno o buena administración del Estado se forja como un “concepto-síntesis” (Nevado-Batalla Moreno,

2009, p. 28) que agrupa diversos derechos registrados, de manera desagregada, en las normas jurídicas a escala legislativa o constitucional.

En el mismo orden de ideas, el derecho al buen gobierno se enuncia como “aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho” (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 3).

Por lo tanto, el buen gobierno ese concepto conjuga varios aspectos, entre los que se encuentran: el debido proceso; los deberes; los derechos a participar en cada actuación administrativa a partir de las decisiones que adopte el Estado; la intervención para recurrir a fallos o a interponer recursos; el derecho a obtener información; el de exigir la intervención del Estado para solicitar, a los representantes de la Administración, su pronta asistencia; y, también, el derecho a que no se presenten atropellos por parte de los agentes que hacen parte de alguna entidad gubernamental. En este punto es de importancia capital que, todo lo anterior, deba encontrarse basado en el principio de legalidad en el entendido de la relación de sujeción allí existente.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta concepción debe estar alejada del incurrir en todo tipo de lo que hoy se conoce como “malas prácticas” o “corrupción”. En caso de presentarse tal situación se hace necesario la pronta y efectiva actuación de los entes de control del Estado junto con el apoyo absoluto de la ciudadanía para frenar, tajantemente, estas anomalías y fomentar el imperio de la ley.

A partir de este momento, surge un interrogante ¿Qué hace que la expresión “buena administración del estado” sea un derecho si el concepto expuesto, en sí mismo, no tiene en cuenta tal concepción como garantía y, tampoco, se ha establecido anteriormente? No obstante lo anterior, se debe tener en claro que, a lo largo de la historia, este concepto ha evolucionado como casi todas las teorías y corrientes políticas.

Efectivamente, ya han pasado varios siglos de evolución política y jurídica en la historia de la humanidad; a lo largo del tiempo se ha hecho la transición de regímenes de orden autoritario, absoluto y con muchísimo control coercitivo a pasar a unos donde, desde su creación, se respetan los principios de legalidad, igualdad y libertad; producto de lo anterior, es el robustecimiento de derechos basados en el control democrático, siempre enfocados a la protección del interés general y donde, también, se desconoce lo arbitrario, pero se exalta el cumplimiento de la ley al investigar la posible responsabilidad cuando se presenten daños al actuar. Por lo que se puede afirmar, en todo sentido, que la evolución de la Administración ha avanzado sustancialmente.<sup>1</sup>

Resultado de esta evolución se advierten, en primera instancia, los efectos de la globalización jurídica que, igualmente, pueden señalarse en dos direcciones: una de ellas, la creación de medidas de aplicación que superen las fronteras nacionales de los Estados, entendida como una “*globalización hacia arriba*”; y, otra, en donde se efectúa un camino diferente, es decir, uno en el que los sucesos internos se presentan para la atención imperiosa de los Estados, denominada “*globalización hacia abajo*” o “*globalización*”

En su texto, Carbonell (2003), indica que la “*globalización*” se destaca por la ampliación de los sujetos de derechos fundamentales, tales como las minorías como, por ejemplo, los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad o, también, las comunidades indígenas o étnicas.

Para Ferrajoli (2006), la “*globalización hacia arriba*”, se encuentra establecida en el ordenamiento jurídico de algunos países y, por su propio orden interno, implica la libertad de mercado; permite la creación de medidas que reconocen y establecen o implementan mecanismos de protección de garantías fundamentales a escala

---

1. Para conocer más acerca del tema se recomienda la lectura de los siguientes textos, entre otros: a) Rivero, J. (2002). *La Administración y el Derecho*. En: *Páginas de Derecho Administrativo*. Bogotá D.C.: Temis – Universidad del Rosario.; b) Gordillo, A. (2009). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires. c) Santofimio Gamboa, J. O. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia; d) García de Enterría, E. (1978). *La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Civitas.

internacional para todos los ciudadanos, no solamente los tradicionales derechos civiles y políticos, sí no también, aquellos encauzados a los derechos sociales; de protección del seres humanos y del medio ambiente, entre otros. Consecuencia de lo anterior, es el impedir el absolutismo en el manejo del poder económico acrecentado, así, la libertad del flujo de capitales en el mundo.

En este entendido, dentro de este proceso de globalización jurídica (hacia arriba) se encuentra inmerso el llamado “la buena administración”, representado como un derecho.

La Organización de las Naciones Unidas, por su parte, se refirió indirectamente al derecho a una buena administración pública a través de la denominada “Declaración del Milenio”,<sup>2</sup> adoptada el 8 de septiembre de 2000. En un desarrollo posterior (2002), esta Entidad establece que:

[...]la mejor gestión de los asuntos públicos y una administración pública más eficiente se encuentran probablemente entre los elementos más importantes de la promoción del programa de desarrollo nacional de un país[en aras de][...]aliviar la pobreza,[...] intensificar la participación de los ciudadanos en todos los niveles de la gestión de los asuntos públicos, proteger el medio ambiente, promover el desarrollo sostenible, prevenir conflictos violentos o salir adelante una vez producidos. [...]

Por su parte, en el mencionado Código Iberoamericano para el Buen Gobierno (2006) que, por Colombia, contó con la participación del doctor Fernando Grillo Rubiano, Director del Departamento Administrativo de la Función Pública para la época, se enuncia que como aquel compuesto por una serie de “códigos deontológicos o de conducta que guíen el ejercicio correcto de las diversas prácticas profesionales” (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 2), esto es, de medidas que fijan parámetros de conductas de

---

<sup>2</sup>. Asamblea, **Declaración** y Objetivos de Desarrollo del **Milenio**. El año 2000 representaba un momento idóneo para expresar la visión del futuro que inspirara a las Naciones Unidas en la nueva era, por lo que el período de sesiones que empezaría el 5 de septiembre del 2000 fue declarado como la Asamblea del **Milenio**..

los Estados, pero que aún así no alcanzan el nivel de responsabilidad y compromiso de aplicación para un tratado internacional, evento en el que si serían obligatorios para los países firmantes; en el mismo orden de ideas, podría decirse que el Código Iberoamericano para el Buen Gobierno hace parte de lo que en derecho internacional: este es un compendio de “[...]normas que por ser imprecisas y vagas son insuficientes para convertirse en reglas de derecho.[...]”(p.150).

No obstante lo anteriormente mencionado puede subrayarse que, en el ámbito jurídico iberoamericano y, más concretamente en el colombiano, no existe una declaración explícita del derecho a la buena administración del estado, pues aún no se encuentra establecido como una norma jurídica de obligatorio cumplimiento.

Con el advenimiento de la Carta Política de 1991, que a partir de esa fecha, estructuró al Estado colombiano como uno “Social de Derecho”(artículo 1º), se admitió un cambio cualitativo que hizo que reducir, enormemente, la distancia entre la teoría del derecho y su consecución material<sup>3</sup>. En consecuencia, la Constitución del año 91 tuvo gran impacto en este orden de ideas, pues le brindó al ciudadano del común otra noción acerca de sus derechos y, a la vez, se instaló como “arma jurídica esencial para exigir la protección de los derechos, poniéndola así al servicio de sus intereses particulares y del bienestar común.” (Sáchica Aponte, L.C., 2006, p.6)

Específicamente, en la Carta Magna colombiana, es posible encontrar el derecho “al buen gobierno o a una buena administración” en varias normas en conjunto, que dan sustento al referido derecho. Entre ellas están:

- El artículo 2º constitucional, donde se expresa el “[...]servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.[...]”

---

<sup>3</sup>. Frente al particular consultar la Sentencia de la Corte Constitucional T-406 del junio 5 de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

- Los artículos 11, 53 y 93 en donde se integra esta forma de gobernar a la norma superior, mediante la suscripción de tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- Los artículos 6, 90, 121 y 124 en donde se señalan, específicamente, la Responsabilidad del Estado y de los servidores públicos.
- El artículo 29 de la Carta enfocado, directamente, al derecho fundamental del debido proceso en toda actuación del estado. En lo que concierne a la Administración, se le exige el respeto de las garantías del gobernado a hacer valer sus derechos sustanciales<sup>4</sup>.

Inclusive, cuando el ciudadano se encuentra vinculado a un juicio que conlleve la afectación o pérdida de un bien jurídico, como lo es la sanción en cualquier escenario, en este evento, el debido proceso amplía su margen de defensa e incluye, además, la garantía del derecho de conocer a profundidad y defenderse de las imputaciones en su contra, así como de contradecir y controvertir las pruebas que las sustenten.<sup>5</sup>

- El artículo 121, que reza “[...] *Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley*[...]”
- El artículo 83 indicativo de la presunción de buena fe en las actuaciones de los ciudadanos ante las autoridades administrativas (artículo 83).
- El artículo 125 que consagra la regla general del ingreso a la carrera administrativa por concurso de méritos.

---

<sup>4</sup>. En cuanto a este importante tema se recomienda la lectura de la Sentencia de la Corte Constitucional T-068 del 28 de enero de 2005. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>5</sup>. Para más información es preciso recurrir a la lectura de la Sentencia de la Corte Constitucional T-465 del 9 de julio de 2009. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt.

- El artículo 209 que contempla la función administrativa y los principios a los que corresponde cumplir la administración pública de la siguiente manera:

*[...]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.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. [...]*

El artículo antes citado permite dar una explicación, más a fondo, de una tercera situación que implica un desafío para la Administración Pública, como lo es la eficiencia y la eficacia requerida para tal fin.

La eficiencia se refiere a la que se obtenga por una solución total, sin desgaste o con menores costos<sup>6</sup>; por otra parte, la eficacia, constriñe la acción al resultado, esto es, que el actuar de la administración debe finalizar, necesariamente, en la conquista u obtención de un objetivo perseguido desde su inicio.

Las circunstancias mencionadas representan una nueva aplicación de gestión a cargo de la Administración por cuanto esta, imperiosamente, debe estar a favor del ciudadano; éste, debido a que es la razón de la existencia del propio Estado, le requiere resultados en expresiones de calidad, resolución de manera integral y optimización de cualquier intervención satisfaciendo lo requerido primando, naturalmente, lo general sobre lo particular y lo colectivo sobre lo privado.

---

<sup>6</sup>. Aproximarse a la lectura de la Sentencia de la Corte Constitucional C-479 del 13 de agosto de 1992. Magistrados Ponentes: José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero; y, también, al texto Parejo Alfonso, L. *Eficacia y Administración. Tres textos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Así las cosas, se presenta un cambio social de impacto que requiere la utilización de todos los recursos disponibles, desde el discurso presidencial hasta las nuevas tecnologías de la información, de tal suerte que “[...]el Estado en este desarrollo se vea comprometido a este cambio, siempre encaminándose a la consecución de sus fines.[...]” (Santofimio, J. L., (2011), pp. 163 – 164)

Para este mismo autor, la utilización de las técnicas mencionadas anteriormente facilitan, así, la inmediatez de la información; el aumento del principio de transparencia de la gestión pública; el cambio de mentalidad en los servidores públicos al agilizar la gestión lo que, a su vez, conduce a un cambio importante en el ejercicio de las relaciones del poder y el impedimento aquel el principio de igualdad sea infringido. Todo lo anterior fortalece y consolida al Estado Social de Derecho haciendo que, también, su incidencia en el ordenamiento jurídico sea indudable, como lo ha mencionado la Corte Constitucional, claro olvidándose del derecho disciplinario desde el punto de vista de aporte para mejorar y sustentar que tenemos derecho a la buena administración de justicia.

## **2. La necesidad de cambios para introducir este derecho al ordenamiento una vez revisados los momentos y el desarrollo histórico del derecho Disciplinario.**

En los últimos años, los cambios jurídicos, sociales, económicos y políticos que ya se han señalado en líneas anteriores, obedecen a variaciones de las necesidades de los administrados en Colombia, dentro de las más relevantes se encuentran contenidos el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y el Proyecto de Ley N° 055 de 2014 (“Por medio de la cual se expide el Código Disciplinario Único y se derogan la Ley 734 de 2002 relacionadas con el derecho disciplinario”), que cursa, a la fecha, en el Congreso de la República.

## **Desarrollo Histórico del derecho disciplinario en Colombia, consultado de la página de la Procuraduría General de la Nación:**

“1. El Procurador General de la Nación aparece por primera vez en la historia constitucional de Colombia en el Reglamento Provisional para el establecimiento del Poder Judicial, expedido por el Congreso Nacional de Angostura el 25 de febrero de 1819, antes de constituirse la República de Colombia, como una propuesta para ser insertada en la primera Constitución. Sin embargo, el anterior decreto firmado por el Libertador Simón Bolívar no fue tenido en cuenta por los constituyentes de 1821 porque en esa Constitución no se institucionalizó a la Procuraduría General y esto sólo vino a hacerse en la Constitución de 1830.

2. Los Fiscales entre 1821 y 1830 Como signo precursor del Ministerio Público apareció en 1821, ya dentro de nuestra existencia constitucional, la presencia de Fiscales de la Alta Corte de Justicia que tuvieron su origen en la ley del 14 de octubre de 1821; eran dos sus miembros quienes se conservan en la ley del 11 de mayo de 1825 y que obligatoriamente debían dar conceptos en las causas criminales; en las causas civiles participaban con los Magistrados en las decisiones de empate y emitían conceptos en asuntos de hacienda pública o en defensa de la jurisdicción civil.

Existieron los Síndicos Personeros del Común en los municipios o cantones con funciones semejantes a las de los actuales personeros; también los Fiscales de Justicia que promovían y defendían ante los Jueces de Hacienda los derechos de la nación; asimismo los Fiscales de las Cortes de Apelación que defendían los intereses de la hacienda nacional.

### **3. La creación del Ministerio Público en 1830**

La institución constitucional del Ministerio Público tuvo su origen en la Carta Fundamental de la República de Colombia, Venezuela y Ecuador el 29 de abril de 1830. Fue organizada, en desarrollo de dicha Constitución, mediante la ley del 11 de mayo de 1830.

El Ministerio Público era ejercido en un comienzo por el Procurador General de la Nación, como Agente del Poder Ejecutivo, con atribuciones para defender a la nación ante los Tribunales y

Juzgados, velar por la observancia de las leyes y promover ante cualquier autoridad civil, militar y eclesiástica los intereses nacionales y el orden público -artículo 100 de la Constitución de 1830-.

En la primera Ley Orgánica se definió el Ministerio Público como un cuerpo de funcionarios encargado de promover la ejecución y cumplimiento de las leyes, disposiciones del gobierno y sentencias de los tribunales; también supervigilaba la conducta oficial de los funcionarios públicos y perseguía los delitos.

Integraban el Ministerio Público el Procurador General, los Procuradores Generales de los Departamentos, los Procuradores de Provincia, los Síndicos Personeros y los Agentes de Policía.

#### 4. El Ministerio Público entre 1832 y 1857

El Ministerio Público dejó de ser institución constitucional por veintiún años entre 1832 y 1853. En las Cartas Fundamentales del Estado de la Nueva Granada de 1832 y en la de 1843, República de la Nueva Granada, no apareció. Sólo volvió a ser institución constitucional en la Carta Política de la Nueva Granada en 1853. Sin embargo, en aquel lapso de 1832 a 1853, fueron expedidas las leyes sobre Fiscales de la Suprema Corte, Fiscales de Tribunales de Distrito, y Agentes Fiscales, a los cuales prácticamente se encomendaron las funciones del Ministerio Público. Pero se trataba de unos Fiscales que no estaban organizados dentro de un verdadero cuerpo de Agentes del Ministerio Público, porque les faltaba su jefe y la dirección del Procurador General de la Nación. En ese entonces, aquellos fiscales debían intervenir en las causas criminales y en los negocios de interés para la Hacienda Nacional y en aquellos otros en que los Fiscales juzgasen conveniente su intervención. Además, debían asistir al tribunal respectivo cuando éste lo mandase. Se hizo obligatoria la voz de los Fiscales en los negocios en que estuviesen interesados el honor y la seguridad de la República.

Podían los Fiscales acusar a los Ministros, Jueces o Magistrados por descuido de sus labores en detrimento de la justicia. Debían rendir informes a las Secretarías del Interior y de Relaciones Exteriores. Los Gobernadores vigilaban a los Fiscales y podían obtener del Poder Ejecutivo su remoción.

Fueron creados los Fiscales de los Tribunales de Distrito en el Decreto de 5 de agosto de 1843 y no sólo debían dar conceptos fiscales y vigilar a la justicia, sino que debían vigilar los establecimientos de instrucción, de beneficencia o caridad, establecimientos del común de los pueblos, o cualquier otro de fondos públicos.

#### 5. El Ministerio Público entre 1853 y 1945.

Vuelve a aparecer la Procuraduría General de la Nación en la Constitución Política de la Nueva Granada de 1853. El Procurador era elegido popularmente y mantenía su fuero de juzgamiento ante el Senado y la Corte Suprema de Justicia. En el primero por responsabilidad política, y en la segunda por delitos comunes.

Bajo la Constitución de 1853 el Procurador defendía los intereses del Estado, vigilaba a la Rama Judicial y procuraba hacer efectivas sus sentencias; dirigía la labor de los demás Fiscales; tomaba parte en las discusiones de la Suprema Corte sobre consultas a la ley; proponía reformas legales ante el Congreso; presidía el Consejo de Gobierno a falta del Vicepresidente de la República; promovía la anulación de las ordenanzas municipales y vigilaba la constitución.

En 1858 las atribuciones del Procurador eran las de: acusar a los altos funcionarios del Estado ante el Senado; defender los intereses del Estado; vigilar a los funcionarios públicos en general; promover ante la Corte Suprema de Justicia la suspensión de los actos de las legislaturas de los Estados por inconstitucionales o ilegales; tenía voz y voto en la Corte Suprema de Justicia, en los acuerdos administrativos; daba informes al Presidente, ordenaba perseguir los delitos, exigía el cumplimiento de las sentencias.

El Procurador era elegido durante la Constitución de 1863 para períodos de dos años que comenzaban el primero de abril y podía ser reelegido; se posesionaba ante la Cámara de Representantes.

En la Constitución de 1886 se estableció el principio de que el Ministerio Público sería ejercido bajo la suprema dirección del Gobierno, por un Procurador General de la Nación y por los Fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito y por los demás Fiscales y funcionarios que determine la ley.

El Ministerio Público ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo data de la ley 130 de 1913 y era ejercido por el Procurador General de la Nación; más tarde, mediante la ley 60 de 1914, Orgánica del Consejo de Estado, artículo 11, se creó un sólo Fiscal ante el mencionado Consejo institucional, que se conservó en la Constitución de 1945.

En 1936 hubo otra reorganización de la Procuraduría General de la Nación hecha por el Presidente Alfonso López Pumarejo; es interesante porque se le dio mucha más importancia de la que venía teniendo y porque se la dotó de más dependencias administrativas como la Dirección de Negocios Administrativos y Constitucionales, Sección de Vigilancia Administrativa y Estadística, Sección de Negocios Civiles y Sección de Negocios Penales y Orden Social. Se crearon los Procuradores Delegados en lo Civil y en lo Penal. Se dio atribución al Procurador para visitar a las empresas particulares cuando su funcionamiento tenga relación con el interés social. Se mantuvo el poder disciplinario y correccional y se le dio facultad al Procurador para actuar en cualquier proceso de especial gravedad, desplazando al respectivo Agente del Ministerio Público.

#### 6. Las reformas constitucionales de 1945 y 1947

Las reformas constitucionales de 1945 y 1947 fueron un verdadero avance para la jerarquía institucional del Procurador y de los Fiscales, porque se dispuso que los Agentes del Ministerio Público tendrían la misma categoría, remuneración, privilegios y prestaciones que los Magistrados y Jueces ante quienes ejercen el cargo. Además, el Procurador dejó de ser nombrado directamente por el Presidente de la República y en su elección participa la Cámara de Representantes, quien lo escoge de una terna elaborada por el Primer Mandatario.

#### 7. Las reformas de 1953, 1964, 1970, 1971 y 1974

En 1953 se hizo una reorganización en la Procuraduría, dándole gran importancia a la Vigilancia Administrativa y reafirmando un principio de la reforma de 1936, en el sentido de que el Procurador y sus Agentes pueden demandar en cualquier tiempo todo nombramiento o elección hecho con violación de la Constitución y la ley.

En 1964 se llevó a cabo otra reforma importante que consistió en la creación de los Procuradores de Distrito, encargados de que en las regiones del país existiese una agencia del Ministerio Público vigilante de los Fiscales y de la Justicia, y encargada de las demás funciones del Ministerio Público dentro de cada jurisdicción.

Fueron creados también los Fiscales Instructores para luchar contra la impunidad y el delito, y se mejoró la planta de personal de la Procuraduría; también fue creada la Policía Judicial mediante el decreto extraordinario 1726 de 1964.

En 1971 se configuró una nueva planta de personal de la Procuraduría General de la Nación con funciones precisas, que más tarde se perfeccionaron con la reforma del Presidente Alfonso López Michelsen, siendo Procurador Jaime Serrano Rueda en 1974.

#### 8. Decreto Extraordinario N° 01 de 1984

En el Código Contencioso Administrativo -contenido en el Decreto Extraordinario No 01 de 1984- se establecieron en el artículo 75 los deberes y facultades del Ministerio Público, recordándoles a sus Agentes que corresponde a ellos velar por el ejercicio y efectividad del derecho de petición. A los Personeros Municipales se les asignaron las siguientes funciones: instruir debidamente a todas las personas que deseen formular alguna petición; escribir la petición, si la persona no sabe hacerlo; recibir y hacer tramitar las peticiones o recursos que las autoridades por cualquier motivo no hayan querido recibir; aplicar medidas disciplinarias a quienes dificulten el derecho de petición; vigilar en forma constante los sistemas de cobro de las tarifas de los servicios públicos y asegurar los reclamos y recursos para que se tramiten rápidamente. Lo anterior se dispuso sin perjuicio de las facultades y deberes legales del Procurador General de la Nación y demás Agentes del Ministerio Público, como la aplicación de las sanciones disciplinarias a que haya lugar.

#### 9. Ley N° 04 de 1990

Lo que sigue es una síntesis de la renovación que significó para la Procuraduría General de la Nación el aporte de la ley 4ª de 1990, en lo atinente a la función de vigilancia administrativa y judicial:

Fortalece y asegura nuevas funciones a las Procuradurías Regionales y Seccionales que por su naturaleza y distribución de competencia asumen la nueva denominación de Departamentales, Intendenciales, Comisariales y Provinciales.

Convierte una de las delegadas para la Policía Judicial en Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos con competencia disciplinaria para conocer los casos de genocidio, desaparición y tortura.

Introduce acciones más eficaces en la necesaria defensa de los bienes e intereses de la nación a través de la Procuraduría Delegada en lo Civil, conformada por las secciones de asuntos civiles, laborales, administrativos, de vigilancia de tribunales de arbitramento y de defensa de los bienes e intereses de la nación.

Incorpora la Procuraduría Delegada para Asuntos Presupuestales - creada mediante decreto extraordinario a la luz de la ley 38 de 1989 - con función de vigilancia administrativa sobre aquellos empleados oficiales que intervienen en la preparación, presentación, trámite y manejo del presupuesto general de la nación.

Fortalece la Oficina de Investigaciones Especiales y especializa sus recursos humanos en la instrucción de los casos que atenten contra la moralidad administrativa, la administración pública, el orden público y los derechos humanos.

Institucionaliza la Veeduría como un organismo interno de control y fiscalización de los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación; reorganiza la División de Registro y Control con el fin de que pueda llevar información actualizada sobre el estado de los diferentes procesos disciplinarios y vigilar el efectivo cumplimiento de las sanciones impuestas.

Crea unidades asesoras y coordinadoras - dirigidas a impulsar, fortalecer y evaluar las áreas administrativas, jurídica y funcional - como el Consejo de Procuradores, el Consejo Superior de la Carrera de las Fiscalías, las Comisiones de Apoyo de Asuntos Penales, Administrativos y Civiles, el Comité Editorial, el Comité Operativo y la Junta de Adquisiciones y Licitaciones.

## 10. Ley 201 de 1995

La ley 201 de 1995, a la luz de la nueva Constitución Política de Colombia, asume la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la Nación en tanto máximo organismo del Ministerio Público con autonomía administrativa, financiera, presupuestal y técnica para el ejercicio de sus funciones de órgano de control.

Se destaca la creación del Instituto de Estudios del Ministerio Público como una Unidad Administrativa Especial con carácter académico y con las funciones de asistir al Procurador en el desarrollo de programas de capacitación orientados a favorecer la calidad administrativa, y a facilitar el reconocimiento y respeto de los derechos humanos de los distintos grupos existentes en la sociedad colombiana.

Con el ánimo de vigorizar la lucha contra el enriquecimiento ilícito y contra la corrupción administrativa, se otorga más jerarquía a la Oficina de Investigaciones Especiales al asignarle categoría de Dirección, adscrita al Despacho del Procurador y con la función de prestar la asesoría y la colaboración técnico-científica que requieran las distintas dependencias en las materias señaladas.

Se crea la Oficina de Control Interno, responsable de la aplicación de los mecanismos de gestión de control en las áreas de auditoría funcional, administrativa, financiera, y de sistemas y comunicaciones, para efectuar las evaluaciones periódicas en materia de productividad y eficacia.

Merece especial mención la creación del Centro de Atención al Público, CAP, el cual tiene la responsabilidad de acercar la Procuraduría a los ciudadanos y facilitar la participación de los mismos en el control disciplinario, con la función de recibir, diligenciar y coordinar el trámite de las quejas que se presenten en forma personal o por escrito, a la vez que orientar e informar a los ciudadanos sobre el desarrollo del proceso disciplinario que se derive de dichas denuncias.

Se crea la Procuraduría Delegada para la Vigilancia del Ejercicio Diligente y Eficiente de las funciones administrativas, como desarrollo expreso y puntual del numeral 5 del artículo 277 de la Constitución Política. Tal creación constituye uno de los grandes avances en el proceso de

modernización del Ministerio Público, porque mediante esta Delegada tendrá ocurrencia el papel preventivo de la Procuraduría, como quiera que se tiende a asegurar el cumplimiento de las funciones administrativas, de coordinación, complementariedad e intermediación para el mejor ejercicio de las competencias de la nación, los departamentos y los municipios.

En materia de ordenamiento territorial se crean las Procuradurías Regionales, las Distritales y las Metropolitanas con las competencias correspondientes.

El Ministerio Público ante las autoridades judiciales para la defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales es concebido en la ley de tal manera que la cobertura será extensiva a todas las variaciones introducidas por la Carta Constitucional, con la asignación de los Procuradores Delegados en cada caso.

La ley 201 de 1995, en materia de carrera administrativa y de nomenclatura de empleos, homologa la clasificación de los servidores de la Procuraduría con la existente en la rama ejecutiva: niveles directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico y operativo.

#### 11. Decreto 262 de 2000

A manera de síntesis, se plantean los principales cambios estructurales que aporta la norma en mención: se crea la Sala Disciplinaria y la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios; el Instituto de Estudios del Ministerio Público, en tanto unidad administrativa especial, asume el carácter de adscrita a la Procuraduría General; desaparece la denominación de Procuradurías Departamentales y Metropolitanas; el nivel territorial queda conformado, entonces, por las Procuradurías Regionales, Distritales y Provinciales; se crea la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública; la División Jurídica, la Sección de Selección y Carrera y la División de Sistemas se convierten en Oficinas que dependen del Despacho del Procurador General.

Los siguientes son los principales cambios funcionales: se establecen de forma genérica las funciones preventiva, disciplinaria, de derechos humanos y de intervención judicial, que antes estaban asignadas de manera específica a cada una de las dependencias; se faculta al Procurador General de la Nación para distribuir tales funciones entre las Procuradurías Delegadas y Territoriales; la Sala Disciplinaria asume la segunda instancia de los procesos disciplinarios que

antes asumía el Procurador General; éste quedó con potestad para solicitar la suspensión y revocatoria de actuaciones y actos administrativos, para señalarle políticas y criterios generales a la Defensoría del Pueblo y para solicitarle a la Corte Constitucional la revisión de los fallos de tutela; la función de asesoría al Procurador – antes de los Comités Asesores y de Coordinación- quedó en cabeza de los Procuradores Delegados, de las Oficinas Asesoras y del grupo de Asesores grado 25; además de las funciones de intervención ante las autoridades judiciales y administrativas, los Procuradores Judiciales tienen ahora funciones preventivas y de control de gestión, disciplinarias y de protección y defensa de los derechos humanos.

La Constitución Política de 1991, ha avanzado en derecho disciplinario con novedades institucionales y jurídicas que abarcan, todo un desarrollo en el proceso hasta tendencias que replantean el papel de la Administración, como por ejemplo, la organización de entidades Estado para la investigación de los servidores públicos.

La ineficacia e ineficiencia de la Administración Pública, traducida en la congestión de esta competencia que por cierto, pasa a la jurisdicción en lo contencioso para que en la medida en que los conflictos que deberían decidirse en el seno de la misma Administración terminan siendo revisados nuevamente ante los jueces, imponiéndole tal vez o no cargas innecesarias, o por el contrario es la medida eficaz para garantizar que ese derecho disciplinario sea desarrollado bajo los principios contenidos en la Ley 734 de 2002 en los artículos : Artículo 4°. Legalidad, Artículo 5°. Ilícitud sustancial. Artículo 6°. Debido proceso. Artículo 7°. Efecto general inmediato de las normas procesales. Artículo 8°. Reconocimiento de la dignidad humana. Artículo 9°. Presunción de inocencia. Artículo 10. Gratuidad de la actuación disciplinaria. Artículo 11. Ejecutoriedad. Artículo 12. Celeridad de la actuación disciplinaria. Artículo 13. Culpabilidad. Artículo 14. Favorabilidad. Artículo 15. Igualdad ante la ley disciplinaria. Artículo 16. Función de la sanción disciplinaria.

“La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se

deben observar en el ejercicio de la función pública.” Ley 734 de 2002” Concepto de Consejo de Estado 1454 de 2002.

Para el desarrollo de este derecho, es necesario realizar un estudio integral, no solamente ajustar procedimientos o etapas del proceso disciplinario, pues allí intervienen varios aspectos o dificultades en su ejercicio, como puede verse, en principio el Proyecto de Ley, no señaló explícitamente el derecho a la buena administración del estado como una de las motivaciones de la nueva normatividad propuesta. A pesar de ello, buena parte de sus elementos definidores si se encuentran enlistados en las consideraciones que tuvo en cuenta el legislador para iniciar dicho estudio.

Por lo que en el presente estudio se propone incluir el artículo 10 del CPCA “*ARTÍCULO 10. DEBER DE APLICACIÓN UNIFORME DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.*”<sup>7</sup>.

Desde la perspectiva del derecho a una buena administración, es llamativo que el legislador no haya reiterado un deber ya consagrado en la Constitución Política de Colombia<sup>8</sup>: el deber concerniente a que el ejercicio de la función administrativa opere dentro del marco de las disposiciones legales y constitucionales vigentes, con aplicación del principio de legalidad y de igualdad ante la ley (Const. Pol. Art. 6º, 13, 121, 209). A tal punto, que el establecimiento de este deber puede ser vista como una obviedad para las autoridades.

---

<sup>7</sup>Esta norma fue declarada condicionalmente exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-634 del 24 de agosto de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), “en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad”.

<sup>8</sup>CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-634 del 24 de agosto de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

que responde al hecho de que la Administración Pública colombiana no ha actuado bajo los parámetros que dictan las buenas prácticas administrativas, aún en vigencia de la Constitución Política de 1991.

Esta situación, muchas veces basada en ritualismos formales, sin ser incluida en la reforma presentada, tema que pudo haber sido resuelto previamente, y haber sido incluido en el proyecto de reforma, pues lo planteado es solo una copia y una generalidad más, de la que ya existía en el código anterior, el artículo señala: *“Artículo 23. Prevalencia de los principios rectores e integración normativa. En la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y en esta ley, además de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia. En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en los códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, General del Proceso, Penal y de Procedimiento Penal en lo que no contravengan a la naturaleza del derecho disciplinario”* (Proyecto de reforma presentado por la Procuraduría General de la Nación).

Ahora bien, el artículo expuesto denota la exclusión de la aplicación de normas ya existentes pero que pone en entredicho la eficacia de la medida adoptada por el legislador, por lo que creemos que la enunciación legal de este deber no tendrá el efecto deseado si no simplemente será la remisión tras remisión a otra norma y la aplicación sistemática de la jurisprudencia, ya que en aras de responder inmediatamente a las exigencias o circunstancias el artículo 10º obliga a la Administración a la adopción de un *“procedimiento oficioso o protocolo, actuación o protocolo interno”* que permita la implementación interna de las providencias, el monitoreo de la actividad de producción de las sentencias, su correspondiente análisis, y su aplicación decidida, adoptada como política de la respectiva entidad.

## Conclusiones

Como puede apreciarse, la evolución histórica del derecho disciplinario marca una importante pauta en la especial connotación de los sujetos disciplinados y de sus relaciones especiales de sujeción con el Estado, siendo indispensable ahondar en las consecuencias que a la fecha dicha tarea a traído para los asociados, en especial de aquellos que tienen que soportar la carga del estado al momento de ser destinatario de dicha disposición disciplinaria y de las sanciones impuestas por el ejercicio de dicha facultad, lo cual ha generado el interés de este estudio a efectos de establecer su incidencia en los postulados constitucionales en sentido estricto.

El derecho a la buena administración del estado, se encuentra inmerso en cualquier actividad estatal, sin embargo este no ha sido reconocido dentro del derecho disciplinario, pues la Administración Pública como quiera que trata con múltiples implicaciones en la actividad pública de un país, esta solo será mencionada en la retórica al ver que las instituciones y las personas que las componen no entienden que el derecho disciplinario, en términos de calidad, de eficiencia y de protección al disciplinado, tiene también aplicación e implicación a la marcha de la buena administración del estado.

En un país como Colombia, donde el derecho objetivo se interviene a diario, no resulta exótico asumir que la primera vía de solución al “déficit” de regulación anotado es, precisamente, proferir una nueva regulación que limite el ámbito de discrecionalidad del Juez Disciplinario. Pero, además de no estar a la mano del jurista ordinario (dado el poder de reserva que tiene el Estado), esa solución se encuentra en contravía con el proceso de reforma que ya viene caminando, donde no se advierte ninguna modificación sustancial al régimen de determinación de la sanción disciplinaria que hasta hoy continúa operando.

La falta de un método de dosificación dentro del cuerpo estricto del C.D.U. conduce a la imposición de sanciones desproporcionadas y desiguales frente a casos análogos por los hechos. Es decir, que el investigador deberá partir de casos concretos (sentencias del Consejo Superior de la Judicatura Sala jurisdiccional Disciplinaria) donde sea patente esa desproporción y

desigualdad, ya que sólo así podrá acreditar, a través del ejercicio de confrontación, que el método aquí propuesto tiene redimentos positivos, en clave de derechos fundamentales, que justifican su implementación, sin cumplir con la buena administración del estado en este ámbito.

## BIBLIOGRAFIA

1. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2006). *Código Iberoamericano para el Buen Gobierno*. [En línea]. [Consultado el 23 de febrero de 2015]. Disponible en la página web: <http://www.clad.org/formacion/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf>
2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.
3. Carbonell, M. (2003). Globalización y Derecho: Siete Tesis. En: Diaz Müller. L. (2003). *Globalización y Derechos Humanos*. México D.F.: Universidad Autónoma de México.
4. Ferrajoli, L. (2006). Pasado y futuro del Estado de Derecho. En: Carbonell, M. (Ed.). (2006) *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta.
5. Monroy Cabra, M. (2006). Valor jurídico de las resoluciones de las organizaciones internacionales. En: Abello Galvis, Ricardo (Ed.). (2006). *Derecho Internacional Contemporáneo*. Bogotá D.C.: Ediciones Universidad del Rosario.
6. Nevado–Batalla Moreno, P. T. (2009). Legalidad y buena administración. Garantías del ciudadano frente a la corrupción y las malas prácticas en la gestión pública, Colección Internacional N° 19. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana – Grupo Editorial Ibáñez.
7. Sáchica Aponte, L. C. (2006). La Constitución de 1991, una revolución jurídica. En: SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Simposio 15 años de la Constitución Política de 1991. Bogotá D.C.
9. Santofimio, J. O. (2011). *“Procedimientos administrativos y tecnología”*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
10. Procuraduría General de la Nación página.
11. LEY 734 DE 2002 (CODIGO ÚNICO DISCIPLINARIO).
11. Quintero Gustavo, interlocución Alcaldía Mayor de Bogotá, Mayo de 2015.
12. [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Agosto/Paginas/20150810\\_02-Presidente-Santos-afirma-que-objeto-Codigo-Disciplinario-Unico-por-inconstitucional-e-inconveniente.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Agosto/Paginas/20150810_02-Presidente-Santos-afirma-que-objeto-Codigo-Disciplinario-Unico-por-inconstitucional-e-inconveniente.aspx).
13. Artículo 125 de la Ley 270 de 1996.
14. LUIS EDUARDO ARDILA QUIROZ JULIO CESAR OVIEDO CASTRO, OMAR PINEDA ÁLVAREZ, en el texto naturaleza jurídica del derecho disciplinario de los servidores públicos en Colombia 2010 página 36.

15. SALCEDO IZU JOAQUÍN JOSÉ. “El consejo Real de Navarra en el siglo XVI”. Edición Universidad de Navarra, 1964, Pág. 2311. Citado por JUAN MANUEL TRAYTER. “Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos” Marcial. Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., Madrid, 1992, Pág. 30.