

ESTUDIO DEL RÉGIMEN DE LA FUNCIÓN DE POLICÍA JUDICIAL DISCIPLINARIA EN COLOMBIA

Jairo Garzón Rincón



Dirección de Posgrados Maestría en Derecho, Facultad de Derecho y

Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D.C.

2024

Estudio del régimen de la función de policía judicial disciplinaria en Colombia

Jairo Garzón Rincón

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en Derecho

Director Henry Torres Vásquez



Dirección de Posgrados Maestría en Derecho, Facultad De Derecho y

Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D.C.

2024

Dedicatoria

Este trabajo va dirigido de forma especial a mi señor padre quien atraviesa una difícil situación de salud, en la que lo acompañan mi señora madre y mi hermano. A ellos en homenaje a su dedicado esfuerzo y espíritu de superación.

Agradecimiento

Se agradece la culminación de este proyecto al docente Henry Torres Vásquez, Doctor en Sistema Penal de la Universidad Jaime Primero de Castellón España, quien como tutor de este estudio mantuvo total y plena disposición, para una guía excepcional con sus aportes académicos y de procedimiento.

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN	15
2. JUSTIFICACIÓN	18
3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	20
4. OBJETIVOS	20
4.1 OBJETIVO GENERAL	20
4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	20
5. HIPÓTESIS	21
6. METODOLOGÍA.....	22
6.1 FUNDAMENTO DE EXPLORACIÓN	22
6.1.1 CONCEPTO DEL TRABAJO.....	22
6.1.2 PERSPECTIVA Y LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN	22
6.2 ESTADO DEL ARTE	23
6.3 MARCO TEÓRICO	26
7. TÍTULO I. PROCURADURIA Y MINISTERIO PÚBLICO EN AMÉRICA.	32
7.1 CAPÍTULO I: HISTORIA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN COLOMBIA.....	32
7.1.1 HISTORIA Y FUNCIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN COLOMBIA	33
7.2 CAPÍTULO II: EL MINISTERIO PÚBLICO Y EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN AMÉRICA	39
7.2.1 ARGENTINA – MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE ARGENTINA.....	39
7.2.2 BELICE – MINISTERIO FISCAL GENERAL.....	40

7.2.3 BOLIVIA – PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO / MINISTERIO PÚBLICO FISCALÍA	40
7.2.4 BRASIL – MINISTERIO PÚBLICO	41
7.2.5 CANADÁ – MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA	42
7.2.6 CHILE – MINISTERIO PÚBLICO O FISCALÍA	43
7.2.7 COSTA RICA – PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	43
7.2.8 ECUADOR – PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO / FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO	44
7.2.9 EL SALVADOR – PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	45
7.2.10 ESTADOS UNIDOS – DEPARTAMENTO DE JUSTICIA	46
7.2.11 GUATEMALA – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN / MINISTERIO PÚBLICO	47
7.2.12 HONDURAS – PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA / MINISTERIO PÚBLICO	49
7.2.13 MÉXICO – FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	49
7.2.14 NICARAGUA – PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA / MINISTERIO PÚBLICO	50
7.2.15 PANAMÁ – MINISTERIO PÚBLICO PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	51
7.2.16 PARAGUAY – PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	52
7.2.17 PERÚ – PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO	53
7.2.18 SURINAM – MINISTERIO PÚBLICO	54
7.2.19 TRINIDAD Y TOBAGO – MINISTERIO PÚBLICO	54
7.2.20 URUGUAY – MINISTERIO PÚBLICO Y FISCAL	55
7.2.21 VENEZUELA – PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA	57
7.3 SÍNTESIS	58

8. TÍTULO II. EL DERECHO DISCIPLINARIO Y LAS FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL.	60
8.1 CAPÍTULO I: FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL EN DERECHO PENAL Y FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL EN DERECHO DISCIPLINARIO.	60
8.1.1 INSTITUCIONES JURÍDICAS PENALES Y JURÍDICAS DISCIPLINARIAS	60
8.1.2 DEFINICIÓN DE LA FUNCIÓN DE POLICÍA JUDICIAL	64
8.1.3 POLICÍA JUDICIAL EN MATERIA PENAL	65
8.1.4 POLICÍA JUDICIAL DISCIPLINARIA	68
8.2 CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA REMISIÓN DE TIPOS DISCIPLINARIOS EN BLANCO, DESDE EL PROCEDIMIENTO PENAL.....	72
8.2.1 LOS TIPOS EN BLANCO	73
8.2.2 INTEGRACIÓN NORMATIVA LEY 734, REMISIÓN.	75
8.2.3 INTEGRACIÓN NORMATIVA LEY 1952 DE 2019, REMISIÓN.	76
8.2.4 INTEGRACIÓN NORMATIVA LEY 1123 DE 2007, REMISIÓN.	78
8.2.5 REGLAS TÉCNICAS – OBLIGATORIEDAD DE CUMPLIMIENTO	79
8.2.6 EFECTOS PUNTUALES DE LA REMISIÓN DE TIPOS DISCIPLINARIOS AL PROCEDIMIENTO PENAL EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN DE LA POLICÍA JUDICIAL.	80
8.2.7 INFORMES DE LA POLICÍA JUDICIAL DISCIPLINARIA	81
8.2.8 INFORME TÉCNICO	84
8.2.9 DICTAMEN PERICIAL.....	85
8.2.10 JUICIOS DE VALOR.....	86
8.2.11 JUICIOS DE HECHO.....	86
8.2.12 AUTOS DE ASIGNACIÓN A LA POLICÍA JUDICIAL DISCIPLINARIA.....	88
8.2.13 ÓRDENES JURISDICCIONALES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN	89

8.2.14 AUTORIZACIÓN DE PRÁCTICA DE PRUEBAS COMPLEJAS DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN	90
8.2.15 CONCEPTOS PARA LA DESIGNACIÓN DE UN FUNCIONARIO EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE POLICÍA JUDICIAL.....	91
8.3 CAPÍTULO III: VALORACIÓN DE RESULTADOS.	93
8.3.1 DEL PARALELO DE FUNCIONES LA POLICÍA JUDICIAL.....	93
8.3.2 DE LOS EFECTOS DE LA REMISIÓN	96
8.3.3 DE LA NECESIDAD QUE EN MATERIA DISCIPLINARIA SE CUENTE CON UN RÉGIMEN PROPIO DE FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL	98
8.3.4 DE LA HIPÓTESIS.....	99
8.3.5 DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA DISCIPLINARIA.....	99
9. CONCLUSIONES GENERALES.....	100
9.1 RECOMENDACIONES	102
10. REFERENCIAS.....	102
10.1 FUENTES PRIMARIAS	102
10.2 FUENTES LEGALES.....	110
10.3 SENTENCIAS	112
10.4 ARTÍCULOS	113
10.5 VIDEOS CONSULTADOS	113

Lista de Figuras

Figura 1 *Policía Judicial* 68

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Institutos jurídicos relevantes</i>	61
Tabla 2 <i>Funciones, facultades y atribuciones de Policía Judicial</i>	92
Tabla 3 <i>Dependencia funcional y destinatarios</i>	95

Resumen

La Policía Judicial no ha de entenderse como una institución o entidad del Estado como en algunas ocasiones suele confundirse, toda vez que se trata en realidad de una función que le es atribuida a determinados funcionarios públicos en el ejercicio propio de su actividad, no obstante, la Policía Judicial tiene como objetivo apoyar a quien investiga una conducta propia de reproche legal en distintos ámbitos jurídicos, de los que se pueden mencionar el Penal, el Fiscal, el de Extinción del Derecho de Dominio, el Aduanero, el Disciplinario Judicial, el Disciplinario Administrativo, entre otros, en ese apoyo transversal que brinda la actividad de Policía Judicial para el recaudo probatorio, se suelen confundir algunos conceptos entre sí, según sea la naturaleza del caso que se investiga, pues no todas las ramas del derecho tienen determinado su procedimiento de Policía Judicial.

Razón por la cual, se hace necesario realizar el análisis de dicha situación, no sin antes identificar qué es el Ministerio Público en Colombia, qué es la Procuraduría General de la Nación, y saber por qué se sostiene que la función de esta entidad es única, y ha sido tomada como modelo sancionatorio para otros países, pues el objeto es lograr identificar si la necesidad del régimen propio es real, o los vacíos jurídicos que en algunas ocasiones se presentan en el ejercicio material de dichas funciones de Policía Judicial, se pueden subsanar por otros medios, o herramientas que da la misma ley, o manuales de procedimiento en la actualidad.

El presente estudio tiene por objeto identificar la necesidad de un régimen propio de policía judicial disciplinaria, y para ello, se va a describir, identificar, comparar, analizar y concluir, si en el ejercicio de la función de Policía Judicial que se desarrolla dentro de las investigaciones disciplinarias que adelanta la Procuraduría General de la Nación, con aplicación de la Ley 600 de 2000 Código de Procedimiento Penal, por remisión, de la Ley 1952 de 2019 y el Acuerdo 001 de 2018 del Consejo Nacional de Policía Judicial en lo atinente al Manual de Policía Judicial, Manual del Sistema de Cadena de Custodia y los formatos de

Policía Judicial, se hace necesario que para el ejercicio de las actividades de Policía Judicial que adelanta la Procuraduría, no se deba remitir a la ley penal, y por el contrario, la actividad de Policía Judicial cuente con su propio procedimiento para el ejercicio de la función de en materia Disciplinaria.

Una vez desarrollados los objetivos, hecho el análisis y la respectiva comparación de las distintas normas y su remisión, se evidencia la necesidad de estructurar una nueva legislación, que incluya en el Código General Disciplinario, un régimen propio de la actividad de Policía Judicial Disciplinaria, que se ajuste a los conceptos que en materia de Derecho Disciplinario Administrativo, corresponden a las figuras del proceso sancionatorio, determinando con claridad sus límites y alcances, sin lugar a confusiones, toda vez que se trata de un proceso donde la defensa técnica es facultativa, y el funcionario disciplinado, si no es un profesional en Derecho, pueda tener los conceptos diáfanos para que ejerza su defensa material sin vulneración o desequilibrio de sus derechos de defensa.

Palabras clave: Funciones de Policía Judicial, Policía Judicial Disciplinaria, Policía Judicial Penal, Ley 600 de 2000 Código de Procedimiento Penal, Derecho Disciplinario, Régimen, Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación.

Abstract

The Judicial Police should not be understood as an institution or entity of the State as is sometimes confused, since it is actually a function that is attributed to certain public officials in the exercise of their activity. However, The activity of the Judicial Police aims to support those who investigate conduct that is typical of legal reproach in different legal areas, of which we can mention the Criminal, the Prosecutor, the Extinction of the Right of Ownership, the Customs, the Judicial Disciplinary, the Administrative Disciplinary, among others, in that transversal support provided by the activity of the Judicial Police for the collection of evidence, some concepts are usually confused with each other, depending on the nature of the case being investigated, since not all branches of law have certain its Judicial Police procedure.

Reason why, it is necessary to carry out the analysis of said situation, but not before identifying what the Public Ministry in Colombia is, the Attorney General's Office, and knowing why it is maintained that the function of this entity is unique, and has has been taken as a sanctioning model for other countries, since the objective is to identify whether the need for the own regime is real, or the legal gaps that sometimes arise in the material exercise of said functions, can be corrected by other means, or tools provided by the same law, or procedure manuals today.

The purpose of this study is to identify the need for a disciplinary judicial police regime, and to do so, it will describe, identify, compare, analyze and conclude, if in the exercise of the Judicial Police function that is developed within the disciplinary investigations carried out by the Attorney General's Office, with application of Law 600 of 2000 Code of Criminal Procedure, by reference, of Law 1952 of 2019 and Agreement 001 of 2018 of the National Judicial Police Council regarding the Judicial Police Manual, Chain of Custody System Manual and the Judicial Police formats, it is necessary that in order to carry out the Judicial Police activities carried out by the Attorney General's Office, it is not referred to criminal law, and

on the contrary, the Judicial Police activity has its own procedure for the exercise of the Disciplinary Judicial Police function.

Once the objectives have been developed, the analysis and the respective comparison of the different norms and their submission have been made, the need to structure new legislation is evident, which includes in the General Disciplinary Code, a regime specific to the activity of the Disciplinary Judicial Police. that adjusts to the concepts that, in matters of Administrative Disciplinary Law, correspond to the figures of the sanctioning process, clearly determining its limits and scope, without room for confusion, since it is a process where technical defense is optional, and the disciplined official, if he is not a legal professional, may have clear concepts to exercise his material defense without violation or imbalance of his defense rights.

Keywords: Functions of the Judicial Police, Disciplinary Judicial Police, Criminal Judicial Police, Law 600 of 2000 Code of Criminal Procedure, Disciplinary Law, Regime, Public Ministry, Attorney General's Office.

1. Introducción

Las funciones de Policía Judicial propias del Procurador General de la Nación por designación constitucional, comportan una vital importancia dentro del proceso disciplinario, toda vez que busca el aseguramiento de las pruebas. Sin embargo, la Ley disciplinaria no posee su propio régimen de funciones de policía judicial, y estas, se tienen que aplicar por remisión al régimen de policía judicial penal de la Ley 600 de 2000 Código de Procedimiento Penal. Adicionalmente, las normas disciplinarias no han definido el marco propio de aplicación de las funciones de policía judicial y se dejó como un concepto de aplicación general en lo que corresponda a dichas funciones, luego al darse aplicación a dicha funciones, se genera conflicto en los conceptos y definiciones de lo penal y lo disciplinario, tanto de las figuras de Fiscal y Juez, con la figura misma de Procurador en el régimen disciplinario.

Cuando se analiza la parte dogmática de las funciones de Policía Judicial para el aseguramiento probatorio, encontramos que en el régimen penal, se tratan conceptos referentes a delitos y no ha faltas disciplinarias, las funciones de policía judicial se pueden ejercer incluso en etapas previas a la judicialización de una conducta punible, o lo que se conoce como actos urgentes y/o labores previas de verificación, lo que genera conflicto en materia disciplinaria toda vez que esta acción se inicia de oficio o por queja, pero no se ha establecido la competencia a prevención de las unidades de policía judicial, ya que no existe tal figura en dicho régimen.

Esto conlleva a una serie de errores tanto en la interpretación como en su aplicación, por parte de quienes ejercen las funciones o actúan como policía judicial en materia disciplinaria, toda vez que se tienen que estar generando homologaciones entre una ley y otra, donde se recuerda, son dos jurisdicciones distintas. Pues la función de Policía Judicial disciplinaria se instituye en un marco de acción u omisión al cumplimiento de deberes funcionales y no de delitos, generando con esto conflictos en los límites de su ejercicio.

Surge entonces la pregunta, ¿Debe generarse un régimen propio de funciones de policía judicial en materia disciplinaria?

Para responder a esto, debe tenerse en cuenta la naturaleza de las funciones de policía judicial en derecho penal y las funciones de policía judicial en derecho disciplinario, pues el proceso disciplinario busca garantizar el cumplimiento de los principios y fines de la función pública, que se sustentan en las relaciones especiales de sujeción de los servidores públicos con el estado, lo que amerita que en tratándose de faltas disciplinarias, estas deben ser compatibles con un marco jurídico que permita el aseguramiento probatorio conforme a su naturaleza, garantizando con esto un procedimiento acorde al acervo probatorio a enrostrar ante un disciplinado que no dé lugar a dilaciones interpretativas para el aseguramiento de las pruebas.

Al analizar los efectos de la remisión de tipos disciplinarios en blanco desde el derecho disciplinario, al procedimiento penal, nace la necesidad de tener un régimen de funciones de policía judicial propio en materia disciplinaria, que subsane los constantes errores de interpretación y aplicación del aseguramiento de pruebas en materia disciplinaria, pues conceptos como la captura, y la aprensión a prevención entre otros, propios de las funciones de Policía Judicial descritas en la Ley 600 de 2000 Código de Procedimiento Penal, no tienen aplicación en el ordenamiento disciplinario.

Si se hace un símil entre estos dos conceptos, podría decirse que la aprensión a prevención que se enmarca en la jurisdicción penal busca evitar la comisión de delitos que se puedan cometer dentro de la jurisdicción de una unidad de Policía Judicial, algo que no se puede equiparar con una función de Policía Judicial Disciplinaria actuando a prevención de la comisión de faltas de cada servidor público.

En suma, la captura por dar un ejemplo, busca asegurar el cumplimiento de la máxima sanción, que en materia penal sería la privación de la libertad, podrían entonces los funcionarios que ejerzan funciones de Policía Judicial en materia disciplinaria, aplicar la destitución preventiva de servidores públicos para garantizar el cumplimiento de las sanciones; esto es algo que escapa a toda lógica

razonable y genera mucha confusión en el momento de ejercer dichas funciones dentro del ejercicio cotidiano, si se tiene en cuenta que al interior de la autoridad disciplinaria, no se encuentra organizada la Policía Judicial de forma tal que permita este tipo de procedimientos en etapa preventiva.

Para llevar a cabo la investigación, nos enfocaremos en una metodología investigativa y jurídico-comparativa orientada de manera cualitativa, de tipo analítico descriptiva (Bunge, 1959), toda vez que se examinarán una serie de datos y documentos que se relacionan con el enfoque a descriptivo para poder entender el fenómeno que se presenta. Nuestra perspectiva de investigación se enmarca en la conceptualización del objeto de estudio, y comparativos entre los conceptos para lograr identificar similitudes y diferencias que permitan extraer una conclusión objetiva sobre el problema y su posible solución, limitándose únicamente a las obligaciones que en materia legal existen sobre la materia, desde el año de 1991 a la fecha.

Se elige toda vez que esta se ajusta y logra cumplir con los objetivos, cuyo fin es lograr determinar si en realidad, es o no es necesario, que las normas que regulan la materia disciplinaria de la función de policía judicial sean un tipo en blanco de remisión a la ley penal, que cumpla con los fundamentos dogmáticos que permiten su similar aplicación tanto sustancial, como procedimental.

Por tanto, se dará una estructuración al proyecto que permita inicialmente hacer un paralelo entre las funciones de Policía Judicial en materia penal, versus las funciones de Policía Judicial en materia disciplinaria, dando un leve recorrido por lo que es la historia de la Procuraduría y su función de disciplinar a los funcionarios públicos, analizando la naturaleza de las instituciones jurídicas penales y disciplinarias, para poder describir e identificar las premisas de cada una, en aras de llegar a una mejor definición, de lo que significa la función de policía judicial, para lograr distinguir el ejercicio de la Policía Judicial en materia penal, y en materia de Policía Judicial Disciplinaria, y determinar si es necesario que en materia disciplinaria administrativa se cuente con un régimen propio de funciones de policía judicial, acorde a la naturaleza del proceso y el fin que este persigue, analizando los efectos que puede tener la

remisión de tipos disciplinarios en blanco a otras normas, en especial a la Ley 600 de 2000 Código de Procedimiento Penal Ley 600 de 2000, para poder indicar si en efecto la inclusión de un marco normativo propio mejoraría el decurso del proceso y su recolección probatoria por parte de los funcionarios de la Procuraduría que ejercen dichas funciones.

2. Justificación

El análisis del presente estudio tiene su génesis en el principio de defensa técnica material que asiste al funcionario público que está siendo investigado bajo la ley disciplinaria, pues en el derecho procesal disciplinario, la participación de un profesional en derecho no es obligatoria, sino facultativa. Empero ha de mencionarse, que como en todo proceso judicial, la prueba es la reina en la toma de decisiones, y el proceso disciplinario no es la excepción, pues cuando se habla de la función de la Policía Judicial, nos estamos refiriendo al grupo o equipo de funcionarios que apoyan la labor investigativa a través del recaudo probatorio y aseguramiento de las pruebas; pero no cabe duda que se presentan muchas vicisitudes en el ejercicio de tal actividad, ya sea por la confusión de la autoridad disciplinaria, ya sea por los funcionarios investidos de la función de Policía Judicial, o los abogados de la defensa, cuando intentan atacar el proceso desde perspectivas y procedimientos de otras jurisdicciones, entre ellas la penal, como la más relevante.

Por ende es apenas lógico cuestionarse, si el funcionario público que muchas veces es investigado por presuntas faltas a su deber funcional en el ejercicio de actividades dentro de un cargo asistencial o técnico, posee la capacidad de enfrentarse a un proceso de tal naturaleza, con dicotomías o remisión a normas que muchas veces no están claras, eso sin contar con la propia naturaleza de los tipos disciplinarios que se caracterizan por ser abiertos, y es la conducta que se reprocha, la que la autoridad

disciplinaria tiene que ajustar a los principios, y de allí, determinar la posible afectación al deber funcional.

Entonces, pretender que frente a un proceso de tales características no se tengan claros conceptos relacionados con la recolección del acervo probatorio, puede constituir una afectación al principio de legalidad, o si se quiere, un desequilibrio frente al procesado, pues la fuente del ejercicio de la función de Policía Judicial, radica en la facultad que tiene quien ejerce dicha actividad, de asegurar la prueba para evitar su pérdida y/o alteración, así para ello, se vulneren derechos fundamentales, que aunque estén reglamentados en la Constitución, Leyes, Reglamentos y Manuales, de facto en el ejercicio real, cuando se confunden los límites de la actividad en lo penal y lo disciplinario, se recaudan pruebas inútiles pero vulnerantes. Por eso lo que es pertinente, útil y conducente para el proceso penal, no necesariamente lo es para el disciplinario, y viceversa.

Cuando el Código General Disciplinario hace la remisión completa al Código de Procedimiento Penal, en tratándose del ejercicio de la Policía Judicial, se presenta de entrada una confusión de roles entre Juez, Fiscal, Procurador de Instrucción, Procurador de Juzgamiento, Autorización de Práctica de Pruebas Complejas del Procurador General de la Nación, orden Jurisdiccional del Procurador General de la Nación, orden a Policía Judicial con control de legalidad previo y posterior del Juez de Control de Garantías, etc. Entonces, cómo en una lectura somera del Código General Disciplinario, un funcionario de nivel bajo y/o sin una la formación jurídica básica en leyes, puede interpretar estos conceptos sin que en su cabeza se forme un manto de dudas que le generen angustia y miedo, ante la imposibilidad de poderse defender, pues ni siquiera tiene claro quién es quién, ni puede diferenciar hasta dónde le aplica a este de lo penal a en lo disciplinario.

Este miedo crece ante la posibilidad de ser disciplinado, inhabilitado y sancionado de forma injusta, recordemos que si bien la función pública es de hecho una actividad laboral como tal, también lo es el desarrollo de un proyecto de vida de un ser humano, del que dependen generalmente no solo el

funcionario público investigado, sino su núcleo familiar, y que si bien no se equipara con la pérdida de un derecho como la libertad en el caso del derecho penal, es innegable que afecta sustancialmente la vida de un ser humano, tal como señala un estudio sobre el impacto de la salud mental y laboral (2023, Ministerio de Trabajo y Economía social de España).

De ahí que sea más que relevante, urgente analizar las dicotomías que trae el ejercicio de la actividad de Policía Judicial Disciplinaria, proyectado desde un procedimiento netamente penal.

3. Pregunta de investigación

¿Se requiere una modificación al Código General Disciplinario en Colombia, para que se incluya su propio régimen en el que desarrolle el procedimiento de funciones de Policía Judicial, sin remisión a la norma penal?

4. Objetivos

4.1 Objetivo General

Determinar si el régimen de Policía Judicial adoptado por el Código General Disciplinario - Ley 1952 de 2019, bajo remisión normativa que hace a la Ley 600 de 2000 - Código de Procedimiento Penal, se ajusta y permite su aplicación, sin lugar a equívocos o disyuntivas, o por el contrario, el Derecho Administrativo Disciplinario, demanda un régimen propio de la función de Policía Judicial, que establezca de forma clara y determinante, los límites y conceptos de dicho procedimiento en materia disciplinaria.

4.2 Objetivos Específicos

- Hacer una comparación entre las funciones de Policía Judicial en materia penal, versus las funciones de Policía Judicial en el régimen disciplinario, mostrando, además, que la función

disciplinaria y el proceso adelantado por la Procuraduría General de la Nación, es *sui generis* en gran parte de América.

- Analizar los efectos de la remisión de tipos disciplinarios en blanco, desde la teoría de un derecho disciplinario autónomo.
- Identificar la necesidad que en materia disciplinaria se cuente con un régimen propio de funciones de Policía Judicial, acorde a la naturaleza del proceso.

5. Hipótesis

Con el análisis planteado se pretende hacer una descripción de las normas, que permitan identificar y comparar la actividad de Policía Judicial en cada jurisdicción, para lograr confirmar la necesidad de proponer una reforma legislativa, que positivice la función de Policía Judicial en el ámbito del derecho disciplinario, teniendo en cuenta que la actividad de Policía Judicial hace referencia al recaudo probatorio dentro de un proceso judicial, y los procedimientos o reglas procesales de determinada jurisdicción, deben estar claramente definidos dentro de la misma naturaleza de sus procesos, es decir, existe un Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012, un Código de Procedimiento Penal – Ley 600 de 2000, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, Código General Disciplinario – Ley 1952 de 2019, y muchos otros, que tienen reglada una parte sustancial y otra procedimental, por ende, con el presente se pretende confirmar la necesidad de regular el procedimiento atinente a la función de Policía Judicial en el Derecho Disciplinario Administrativo, en aras de evitar la dualidad y confusión de conceptos.

6. Metodología

6.1 Fundamento de exploración

6.1.1 Concepto del trabajo

El proyecto se enfocará en una metodología investigativa orientada de manera cualitativa, de tipo analítico descriptiva (Bunge, 1959), toda vez que se analizarán una serie de datos y documentos que se relacionan con un enfoque descriptivo para entender el fenómeno que se presenta cuando se aplica un régimen normativo por remisión de la ley penal, a la ley disciplinaria.

6.1.2 Perspectiva y límites de la investigación

Nuestra perspectiva de investigación se enmarca en la conceptualización del objeto de estudio, y comparación de los conceptos para lograr identificar similitudes y diferencias que permitan extraer una conclusión objetiva sobre el problema y su posible solución, limitándose únicamente a las obligaciones que en materia legal existen sobre el tema, desde el año de 1991 a la fecha.

El fin como alcance último del desarrollo investigativo, se centra en establecer la necesidad o no, de la inclusión y creación de un marco normativo propio en materia de la función de Policía Judicial con carácter netamente disciplinario, teniendo como referido el mismo ejercicio de dicha actividad por parte de otras entidades y jurisdicciones, tanto a nivel nacional, como en el continente americano.

En suma, nuestra perspectiva de pretensión de verdad se basa en la teoría planteada por Radbruch (2007), en la que analiza:

La segunda observación se refiere a que las leyes que carecen de la naturaleza de Derecho plantean severos problemas en cuanto al desarrollo técnico de la seguridad, entre ellos, el de su derogación. En este aspecto las dudas acerca del supuesto *iusnaturalismo* de Radbruch se hacen más profundas, en la medida en que tales leyes, si bien no son Derecho, exigen sin embargo un tratamiento y una solución jurídica. Su falta de naturaleza jurídica no se traduce, pues, en inexistencia jurídica, siendo precisa su derogación, confiada a los altos tribunales o incluso al legislador (p. 23).

Lo que se traduce en la exigencia de una aplicación justa de la ley por parte de los Jueces, en un sentido material de justicia real, de lo contrario, es prospera su inaplicación por parte de la autoridad.

6.2 Estado del arte

Las funciones de la Policía Judicial ya han sido delimitadas y abordadas desde distintas perspectivas de orden legal, jurisprudencial y doctrinal, sin embargo, el tema de las Policía Judicial en materia disciplinaria se ha dedicado particularmente al estudio de la función como tal, más no a la puntualidad sobre el régimen en el que se soportan tales funciones.

Si bien es cierto el modelo de función de la Procuraduría General de la Nación en cuanto a la facultad de disciplinar a los funcionarios del Estado, es un tanto escasa en relación con otros países, mucho más lo es la función de recolección probatoria bajo la facultad y ejercicio de funciones de Policía Judicial para llevar a cabo la sanción de un servidor público; pues esta, en el caso Colombiano, se basa en una remisión normativa a la Ley penal que genera varias confusiones, pues en jurisdicción de lo penal los protagonistas atienden al concepto de Juez y Fiscal, mientras que en lo disciplinario, estas dos figuras son asumidas por un Procurador, que bien puede realizar la función de investigación o la función de juzgamiento según la etapa procesal.

Como lo refiere Gómez (2018), la actividad de Policía Judicial relacionada con la investigación es un tema de diversas naturalezas según el país donde se aplique, pues puede enmarcarse en distintas instituciones, y requiere de un catálogo específico que defina su función y delimite su actividad con claridad, pues no siempre se requiere de actividad de Policía Judicial para la investigación de crímenes, sino que se orienta más a la recolección probatoria en cualquier proceso (p.12).

Para una mejor ilustración, podríamos decir que la distinción de funciones es clara y fundamental, según lo indica Gómez (2018) en su trabajo, señalando que:

A su vez, el componente administrativo es de una gran trascendencia también, especialmente en aquellos países en los que la Policía Judicial es la misma que la policía administrativa, porque debe definir reglas de actuación cuando se auxilia al poder judicial y cuando no, teniendo en cuenta que para los ciudadanos el papel preventivo de la policía, que se concreta en el mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana, es muy importante. También nos indica la estructura jerárquica de funcionamiento, que indiscutiblemente debe formar parte del modelo policial (p. 14).

Pero la confusión va más allá, pues en algunos países como México, el Ministerio Público es el encargado de realizar la investigación de los delitos y crímenes, mientras que en Colombia, el Ministerio Público además de velar por el bienestar de los intereses estatales y los de sus ciudadanos, tiene la función de disciplinar a los funcionarios que tienen alguna relación de sujeción y/o vínculo laboral con la Nación.

Por eso si bien se trata de la misma figura de una entidad llamada Procuraduría General de la Nación, esta no realiza la misma función según el país, tal como lo describe García (1993):

La función de la Policía Judicial es una actividad investigadora desarrollada por el Ministerio Público; esta función deriva del artículo 21 Constitucional, donde se establece que la Policía Judicial es la encargada de auxiliar al Ministerio Público en la persecución de los delitos.

En la actualidad la función de la Policía Judicial en Colombia está bajo la guía, supervisión y control del Consejo Nacional de Policía Judicial, que es liderado por la Fiscalía General de la Nación, y en el cual, participan otras entidades que ejercen funciones de Policía Judicial. Pero en tratándose de la función de Policía Judicial que se ejerce para la recolección probatoria en materia disciplinaria, esta emana de las Leyes 734 de 2002 - Código Disciplinario Único y 1952 de 2019 - Código General Disciplinario reformada por la Ley 2094 de 2021, a la Ley 600 de 2000 - Código de Procedimiento Penal, con la aplicación de los parámetros Manual de Policía Judicial, Manual de Cadena de Custodia y los Formatos de Policía Judicial, para ser aplicadas en materia administrativa disciplinaria. Esto para significar que, si bien se han decantado los límites y fines del ejercicio de la función de Policía Judicial en las distintas jurisdicciones donde se aplican, poco o nada se ha dicho en cuanto a la necesidad de establecer un régimen propio de la función de Policía Judicial en materia disciplinaria, iniciando por la estipulación de conceptos y figuras propias para el procedimiento de recolección de pruebas en el proceso disciplinario de la Procuraduría General de la Nación.

Para ser más específicos, ni la jurisprudencia, ni la doctrina se han ocupado por llamar la atención sobre la necesidad de crear un propio régimen normativo para el ejercicio de la función de Policía Judicial en materia disciplinaria, pues tanto la Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único, como la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario, traen tipos disciplinarios en blanco, que remiten a la Ley 600 de 2000 - Código de Procedimiento Penal, cuando del ejercicio de la función de Policía Judicial se trata. Sin embargo, es preciso señalar lo dispuesto por la Sentencia C-441/21 emitida por la Corte Constitucional (2021), donde indicó, entre otros, que en materia de derecho sancionatorio administrativo el procedimiento debe estar claro y determinado en la Ley, así:

180. Quiere decir lo anterior que, conforme a esta habilitación, por cuanto no hay norma constitucional que prevea para el Gobierno esta facultad administrativa, éste ha quedado investido, de manera permanente, de la potestad de determinar los elementos de la responsabilidad sancionatoria en materia aduanera, es decir, *i)* las infracciones administrativas aduaneras; *ii)* los sujetos que eventualmente pueden incurrir en tales infracciones; y *iii)* las sanciones aplicables, así como *iv)* el procedimiento para su imposición, elementos todos ellos que, a la luz de los lineamientos jurisprudenciales expuestos, deben estar estrictamente determinados en una ley en sentido formal, pues hacen parte intensamente de la reserva de ley (párr. 180).

En tal sentido, es preciso señalar que, a la luz de la interpretación de la Corte Constitucional, cuando se trate de regímenes sancionatorios, tanto las penas, como el procedimiento, debe estar estrictamente señalado y determinado en la Ley.

6.3 Marco Teórico

El proyecto se basa en la descripción, identificación, comparación y conclusión, del fenómeno que se presenta al someter las funciones de Policía Judicial descritas en la Ley 600 de 2000 - Código de Procedimiento Penal, a la aplicación de funciones de Policía Judicial en materia disciplinaria, establecidas en la Ley 1952 de 2019 - Código General Disciplinario, en aras de confirmar si existe la necesidad de reglamentar un régimen propio de funciones de Policía Judicial para el proceso disciplinario. Según expone Gómez (2015), es una posibilidad jurídicamente viable, toda vez que al no existir una regulación propia de la actividad de Policía Judicial dentro del proceso disciplinario, esta se debe hacer en virtud del artículo 21 de la Ley 734, hoy reemplazado por el artículo 22 de la Ley 1952, pero que de fondo indican lo mismo, pues se ordena la prevalencia de los principios rectores de normas superiores y la remisión normativa, para el caso que nos ocupa, a la Ley 600 de 2000 Código de

Procedimiento Penal, pues por vía Constitucional al Procurador General de la Nación se le faculta para ejercer la función de Policía Judicial dentro del marco de sus competencias.

El aseguramiento de la prueba como pieza fundamental en el proceso, demanda que se logre su obtención acudiendo a facultades que desbordan lo que comúnmente se conoce como un simple trámite de obtención de documentos o cosas, pues son los funcionarios que ejecutan la materialización del aseguramiento de las mismas, quienes deben analizarlas y guiar al Procurador para la toma de decisiones, ya sea en etapa de instrucción o en etapa de juzgamiento. Considérese que en materia penal se persiguen conductas que afecten bienes jurídicamente tutelados, y en materia disciplinaria, se investigan conductas que afecten el deber funcional.

Ahora bien, ha de entenderse que la postulación del Derecho Disciplinario como un derecho Autónomo, no escapa a la lógica y mucho menos a la legalidad, pues bajo la génesis del principio sancionatorio que tiene sus pilares en tres elementos fundamentales como lo afirma Rodríguez (2015), establecidos en la Tipicidad, la Ilícitud Sustancial y la Culpabilidad, que *per se*, contienen una estructura y dogmática propia, de especiales características que distan de otras regulaciones de *ius puniendi* atendiendo a una relación especial de sujeción por parte del funcionario público con el Estado.

De allí, que sea legítima a la demanda de la autonomía del derecho disciplinario, como lo señala Daza (2011), cuando sintetiza:

A partir de la clase de sanciones se ha evidenciado que la culpabilidad, como elemento esencial en el ilícito disciplinario, es sumamente importante a la hora de estudiar la diferencia entre Derecho Penal y Derecho Disciplinario, y así corroborar la independencia y autonomía que goza el segundo sobre el primero. Esto ha sido resaltado por la doctrina, al referirse que: “el campo de acción del sistema penal concierne al juicio de reprochabilidad, toda vez que no tiene naturaleza ética-social. Disímil del sistema disciplinario, donde la culpa es comparada a una culpa civil”. La razón de ello es que, en el disciplinario a diferencia del penal, se maneja la culpa

grave, leve y levísima, las cuales, se comportan como graduaciones de la infracción al deber objetivo de cuidado, fungiendo técnicamente como en el Derecho Privado (Como se cita en Rodríguez, 2019, p. 43).

Cabe preguntarse entonces, si el Derecho Disciplinario no reúne los requisitos de lo Penal, y sin embargo, tampoco encaja en la dogmática del Administrativo Sancionatorio, ni mucho menos del Derecho Privado, ¿qué es entonces el Derecho Disciplinario como rama del Derecho?, pues es una rama del Derecho Autónoma, que se cierne sobre una estructura distinta a todas las demás, por lo que goza de independencia conceptual y dogmática.

Pero reafirmando su teoría, y como producto de una ardua investigación, se culpa a la falta de determinación y delimitación que ha hecho la jurisprudencia frente al Derecho Disciplinario, como limitante de su definición de autonomía jurídica, así:

Como el lector puede evidenciar, la postura de este escrito es que, desde la normatividad vigente y el desarrollo conceptual de los elementos de la responsabilidad, sí es posible definir en Colombia al Derecho Disciplinario como autónomo, no obstante, debe reconocerse también que la jurisprudencia en parte ha obstaculizado esta proposición, por la contradicción en la interpretación y aplicación de las normas, tal y como se analizó (Rodríguez, 2019, p. 210).

Así, sería prudente cuestionarse si es la jurisdicción la llamada a realizar el control disciplinario.

En relación con la autonomía disciplinaria, esta no debe ser meramente formal, como ocurre dentro del marco jurídico colombiano, pues la responsabilidad para sustentarla como tal no puede recaer únicamente sobre el legislador, sino también en quienes tienen la responsabilidad de interpretar y aplicar las normas jurídicas disciplinarias.

La construcción de un derecho no es un aspecto eminentemente positivista, sino todo lo contrario, en países como Colombia, la jurisprudencia es una figura que debe estar de la mano con las normas. Esto en razón de que el precedente judicial ha sido definido como obligatorio, respetando así el principio de la seguridad jurídica, y otorgándole a los sujetos de derecho, la posibilidad de hacer uso de las providencias como una fuente de derecho.

La obligatoriedad de las providencias constitucionales ha sido reiterada por la Corte Constitucional, como se expuso en páginas precedentes. (Rodríguez, 2019, p. 211).

Por su parte la postura de la justicia internacional, en el marco de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, ha reconocido la diferencia que existe entre las sanciones individuales de los servidores estatales, tanto a nivel penal como a nivel disciplinario, como lo hizo en el caso *Mendoza y otros Vs. Argentina*, así:

224. Por otro lado, este Tribunal ha afirmado que el procedimiento de la jurisdicción disciplinaria puede ser valorado en tanto coadyuve al esclarecimiento de los hechos y sus decisiones son relevantes en cuanto al valor simbólico del mensaje de reproche que puede significar este tipo de sanciones a lo interno de las penitenciarías estatales. Sin embargo, dada la naturaleza de su competencia, el objeto de estas investigaciones se circunscribe únicamente a la determinación de las responsabilidades individuales de carácter disciplinario que recaen sobre funcionarios estatales. En este sentido, la determinación de responsabilidad penal y/o administrativa poseen, cada una, sus propias reglas sustantivas y procesales. Por ende, la falta de determinación de responsabilidad penal no debe impedir que se continúe con la averiguación de otros tipos de responsabilidades, tales como la administrativa (CIDH, 2013, P. 54).

Lo anterior, es una clara muestra de la diferencia que hace la Corte en cuanto a los parámetros de orden sustancial y procesal, en el marco de una responsabilidad penal y una responsabilidad disciplinaria, sin que una y otra se confundan, y emergen en paralelo cada una en busca de sancionar según su naturaleza. Esto refuerza la tesis de reconocimiento de un Derecho Disciplinario autónomo cuyos destinatarios son los funcionarios públicos.

Ahora bien, se torna necesario aclarar que, si se habla de un régimen de Policía Judicial desde el ámbito disciplinario, vale la pena analizar la génesis de la Policía Judicial en referencia a otras Policías, pues no obstante la función del cuerpo que la ejerce, es menester distinguir el objeto del cual se sirve, así como lo define Tijerino (1994), pues la doctrina no se ha puesto de acuerdo en dicha distinción al afirmar que la Policía Administrativa (De seguridad, orden o administrativa) previene el delito, y la Policía Judicial lo reprime (De la jurisdicción judicial), pero tienen como factor común depender de un órgano superior, administrativo ejecutivo para la primera y administrativo judicial para la segunda.

Así pues, sin entrar a discutir el mundo de funciones o actividades que pueden desempeñar la Policía Administrativa y la Policía Judicial cada una en su rol, es claro que en algún momento se pueden llegar a confundir, sin embargo, es un buen punto de referencia para su distinción.

Y es que a nivel operativo y de cumplimiento de funciones, son escasos los capítulos de la sociedad que suelen diferenciar entre estas policías, o funciones ejercidas por distintos cuerpos, pues como ya se ha dicho, la Policía Judicial antes de ser un cuerpo de funcionarios públicos instalados para dicha labor, es en estricto sentido, una función que se le da a determinados servidores públicos. No ha de desconocerse, dicho sea de paso, la importancia social que esta función cumple dentro de un orden político como lo indica Tijerino (1994):

Diversos factores deben ser tomados en cuenta al estructurar la Policía Judicial en una sociedad democrática. Algunos de ellos son comunes a todas las funciones de la policía, como la apoliticidad, en el sentido de neutralidad política; la organización esencialmente civilista de los cuerpos de policía y el control que sobre las actuaciones policiales deben ejercer diversos órganos y la misma comunidad. Otros son propios de la Policía Judicial, como su ubicación en el aparato estatal, su subordinación al ministerio público y a los tribunales de justicia, la capacitación específica que deben recibir sus miembros y las potestades que la ley otorgue al cuerpo policial (p. 280).

Esa teoría se comparte con Gómez (1994), cuando indica que la Policía Judicial es un órgano que auxilia al Poder Judicial y al Ministerio Fiscal, pero primigeniamente del ciudadano como eje fundamental de su razón de ser, cuyo personal es auxiliar de los órganos jurisdiccionales comendados a averiguar los delitos públicos, practicar las diligencias para su comprobación, descubrir sus autores, recolectar todos los instrumentos o pruebas del delito para entregarlos a la autoridad correspondiente, encargada de su valoración. Por ende, su cometido general es ayudar a los órganos jurisdiccionales, inclusive, aun cuando no se haya formalizado el proceso penal correspondiente, a través de lo que se llama diligencias a prevención.

7. TÍTULO I. PROCURADURIA Y MINISTERIO PÚBLICO EN AMÉRICA.

7.1 Capítulo I: Historia del Ministerio Público en Colombia.

El Ministerio Público de la República de Colombia fue concebido y creado como unidad gubernamental bajo el imperativo de la Constitución Política Nacional de 1830, conformado por tres organismos de control, que conforman una figura abstracta a la que se le denomina Ministerio Público, independientes del poder ejecutivo y que está en cabeza de la Procuraduría General de la Nación como máximo órgano del Ministerio, la Defensoría del Pueblo de Colombia y las Personerías Municipales y Personerías Distritales.

La Constitución Política de Colombia de 1991, indica en su 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.

Podríamos decir entonces que el Ministerio Público en Colombia, es una entidad ficticia que se compone por tres entidades, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y las Personerías Municipales, que se encargan de proteger los derechos de los ciudadanos frente al Estado, e investigan la conducta de los funcionarios públicos. Sin embargo, no conoce de delitos, no ejerce control fiscal del patrimonio público, no ejerce la defensa jurídica del Estado, ni funge como agente ministerial del Gobierno o cualquier otra rama del poder público, como sí opera en otros países de América, y que se verá más adelante.

7.1.1 Historia y funciones de la Procuraduría General de la Nación en Colombia

De la página oficial de la Procuraduría General de la Nación – PGN de Colombia, se extrae que:

La figura del Procurador General de la Nación aparece por primera vez en la historia constitucional del país 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 Decreto firmado por el Libertador Simón Bolívar, no fue tenido en cuenta por los constituyentes de 1821, porque en esa constitución no se institucionalizó la Procuraduría General, lo cual sólo se hizo en la Constitución Política de 1830 (PGN, 2022, párr. 1).

Posteriormente, con la Constitución Política de 1991, la separa de todo el Estado, y le impone la defensa de los Derechos Humanos y disciplina de servidores públicos, como sigue:

La nueva Carta define de manera inequívoca el nuevo carácter del Ministerio Público como un órgano autónomo frente a las demás ramas del Estado y asigna al Procurador General de la Nación su suprema dirección según el artículo 275.

En cuanto a su composición, se suprimen los fiscales de tribunales superiores de distrito y los demás fiscales de juzgados que contemplaba el artículo 144 de la Carta anterior; en su reemplazo, se instituyen los procuradores delegados y agentes del Ministerio Público para ejercer la función de control sobre la conducta de todos los servidores públicos, a fin de salvaguardar el imperio del Derecho, la eficacia del orden jurídico, los derechos humanos y los intereses de la sociedad. Además, se vincula a los personeros municipales al organigrama del Ministerio Público; y se crea, como parte integrante del mismo, un nuevo órgano, la Defensoría del Pueblo, institución tutelar de los derechos humanos.

Aspecto destacable en la nueva concepción del Ministerio Público lo constituye el poder preferente disciplinario de la Procuraduría frente a otras agencias estatales, según lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 277. Es también relevante la función atribuida al Procurador General para exhortar al Congreso en lo atinente a la expedición de Leyes sobre derechos humanos, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 278. (PGN, 2022, párr. 2 - 3).

Es necesario destacar que con el poder disciplinario preferente que la Constitución Política de 1991 le dio a la Procuraduría, también se le atribuyeron funciones jurisdiccionales para la acción sancionatoria al Procurador General de la Nación, en el ejercicio propio de sus funciones dentro del proceso disciplinario, para lo cual el artículo 277 de la Constitución Política indicó que, “Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de Policía Judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias” (Incs. 2).

Dentro de las funciones que debe cumplir la Procuraduría, se encuentran:

El velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como de las decisiones judiciales y administrativas; velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones públicas y ejercer control de gestión sobre ellas, para lo cual podrán exigir a los servidores públicos y a los particulares que cumplan funciones públicas la información que se considere necesaria; realizar visitas a las entidades estatales o particulares que cumplen función pública, a solicitud de cualquier persona u oficiosamente, cuando sea necesario para proteger los recursos públicos y garantizar el cumplimiento de los principios que rigen la función pública; vigilar el cumplimiento de las políticas relacionadas con la descentralización administrativa y ordenamiento territorial, el ejercicio de la autonomía y de los derechos de las entidades territoriales y promover las acciones pertinentes cuando se desborden los límites de la autonomía o desconozcan los derechos de las entidades territoriales; y velar por la eficiente prestación de los servicios públicos. (PGN, 2022, párr. 1).

Para llevar a cabo esta tarea, sus funciones se dividieron en tres grandes ejes temáticos fundamentales como los son (i) una función Preventiva, que se enmarca en vigilar, anticiparse y advertir cualquier hecho irregular que pueda ser violatorio de la normas por parte de los servidores públicos sin llegar a coadministrar o intervenir en la administración pública, (ii) una función de intervención, en calidad de sujeto procesal en las distintas jurisdicciones en defensa de los derechos y las garantías fundamentales, y (iii) una función disciplinaria, para propender por la investigación y sanción por faltas disciplinarias de los servidores públicos o los particulares que ejerzan funciones públicas.

Luego teniendo en cuenta que se trata de una entidad ajena cualquier rama del poder público, y atendiendo a que dentro de un proceso disciplinario es posible que se presente la vulneración de derechos fundamentales de los funcionarios públicos que se investigan, pero considerando la primacía del interés general y la especial relación de sujeción que comporta el vínculo contractual de un ciudadano con el Estado, era necesario que para cumplir con dicho cometido de investigación de las conductas contrarias a la norma el Ministerio Público lograra recaudar el acervo probatorio necesario para lograr confirmar o infirmar la comisión de una falta disciplinaria.

Se hacía necesario entonces el reconocimiento de una jurisdicción disciplinaria que permitiese emitir ordenes legítimas, con el poder de invadir la órbita de intimidad de una persona y lograr así el aseguramiento de las pruebas que permitiesen establecer una conducta ajena al comportamiento moral y ético de la función pública de sus agentes, por lo cual, se dota al Procurador de facultades jurisdiccionales y funciones de Policía Judicial al momento de investigar a los funcionarios públicos.

El régimen disciplinario de los Funcionarios Públicos en Colombia, este enmarcado dentro de las Leyes 734 de 2002 – Código Único Disciplinario, Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario y su reforma, la Ley 2094 de 2021, se establece que la Procuraduría General de la Nación, como máximo representante del Ministerio Público, tiene la facultad de disciplinar a los funcionarios públicos, excepto los de elección popular, lo cual culmina con el fallo del proceso, que es considerado como un acto administrativo sujeto a control ante lo contencioso administrativo.

Las leyes que enmarcan el sistema Disciplinario Administrativo han dado paso a la creación de oficinas de Control Interno Disciplinario en cada entidad estatal, para adelantar los procesos disciplinarios a los funcionarios que se aparten de su obligación de cumplir con los deberes funcionales que les asisten, y proceder con las respectivas sanciones si ello llegare a ocurrir; dando al director de la entidad, la facultad de resolver en última instancia, las apelaciones que se presenten a los fallos de dichas oficinas, y sin que la Procuraduría General de la Nación pierda la competencia para ejercer el poder preferente en cualquier etapa del proceso hasta antes del fallo, y con la discrecionalidad de ejercer una vigilancia especial sobre dichos procesos.

Adicionalmente, en cada una de estas normas se desarrollaron las facultades de Policía Judicial que se dieron al Procurador General de la Nación, mediante el artículo 148 de la Ley 734, así:

Artículo 148. Atribuciones de policía judicial. De conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 277 de la Constitución Política, para el cumplimiento de sus funciones, la Procuraduría General de la Nación tiene atribuciones de policía judicial. En desarrollo de esta facultad, el Procurador General y el Director Nacional de Investigaciones Especiales podrán proferir las decisiones correspondientes.

El Procurador General de la Nación podrá delegar en cualquier funcionario de la Procuraduría, en casos especiales, el ejercicio de atribuciones de policía judicial, así como la facultad de interponer las acciones que considere necesarias. Quien hubiere sido delegado podrá proferir las decisiones que se requieran para el aseguramiento y la práctica de pruebas dentro del proceso disciplinario.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política de 1991, para efecto del ejercicio de las funciones de Policía Judicial establecidas en el inciso final del artículo 277 de la misma Carta, el Procurador General de la Nación tendrá atribuciones jurisdiccionales, en desarrollo de las cuales podrá dictar las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas en el trámite procesal (p. 41).

A su turno, la Ley 1952 de 2019 - Código General Disciplinario, dando cumplimiento a lo dispuesto en la Carta Mayor, desarrolló las funciones de Policía Judicial del Procurador, en su artículo 200, y dispuso:

Artículo 200. Atribuciones de Policía Judicial. De conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 277 de la Constitución Política, para el cumplimiento de sus funciones, la Procuraduría General de la Nación tiene atribuciones de policía judicial. En desarrollo de esta facultad, el Procurador General y el Director Nacional de Investigaciones Especiales podrán proferir las decisiones correspondientes.

El Procurador General de la Nación podrá delegar en cualquier funcionario de la Procuraduría, en casos especiales, el ejercicio de atribuciones de policía judicial, así como la facultad de interponer las acciones que considere necesarias. Quien hubiere sido delegado podrá proferir las decisiones que se requieran para el aseguramiento y la práctica de pruebas dentro del proceso disciplinario.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, para efecto del ejercicio de las funciones de Policía Judicial establecidas en el inciso final del artículo 277, el Procurador General de la Nación tendrá atribuciones jurisdiccionales, en desarrollo de las cuales podrá dictar las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas en el trámite procesal (Circular 034,2022, párr. 11).

Posteriormente, con la expedición de la Ley 2094 de 2021, se modificó el artículo 200 de la Ley 1952 de 2019 - Código General Disciplinario, y se ordenó:

ARTÍCULO 31. Modifícase el artículo 200 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 200. Atribuciones de policía judicial. En desarrollo de las atribuciones de policía judicial, en los términos del artículo 277 de la Constitución Política, solo el Procurador General de la Nación podrá de oficio o a solicitud de la autoridad disciplinaria, debidamente motivada, ejercer estas funciones.

En el proceso que se adelante por faltas disciplinarias catalogadas como gravísimas, cometidas por los servidores públicos determinados en el artículo 174 de la Constitución Política, solo el Procurador General de la Nación tendrá a su cargo las funciones de policía judicial.

En este punto es pertinente aclarar, que es necesario hacer referencia a estas tres leyes del régimen disciplinario, toda vez que mientras no finalicen los casos abiertos en vigencia de la Ley 734 - Código Único Disciplinario, está subsistirá alternamente con las Leyes 1952 de 2019- Código General Disciplinario, reformado por la Ley 2094 de 2021, como lo hacen los dos Códigos de Procedimiento Penal, que son la Ley 600 de 2000 y la Ley 906 de 2004.

Lo anterior, para significar que el desarrollo del régimen disciplinario Colombiano circunscribió dentro de la facultad del Ministerio Público en cabeza del Procurador General de la Nación, el ejercicio de las Funciones de Policía Judicial para el aseguramiento de las pruebas dentro de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los funcionarios públicos investigados.

7.2 Capítulo II: El Ministerio Público y el Régimen Disciplinario en América

Como se indicó dentro de los objetivos propuestos, la idea es hacer un análisis de derecho comparado en algunos países de América, teniendo como base de estudio las funciones de entidades homólogas, frente al mandato que cumple el Ministerio Público en Colombia en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, quien, dentro de sus pilares funcionales, tiene a cargo la disciplina administrativa de los funcionarios públicos. Para ello, se hará una descripción de las entidades que cumplen similares funciones en los países más relevantes, ya sea por extensión territorial, número de habitantes, o con mayor desarrollo jurídico en materia disciplinaria a nivel del continente Americano, en aras de evidenciar si la función disciplinaria que cumple la Procuraduría General de la Nación en Colombia, es en sí particular en otras latitudes o sistemas jurídicos de disciplina administrativa.

En adelante se describirá la funcionalidad del Ministerio Público en otros países, y qué funciones cumplen la Procuraduría, la Fiscalía y la Contraloría, en los países donde existen, así como las funciones de los Procuradores y Fiscales, enunciando el andamiaje Estatal que se tiene para ejercer la actividad de disciplinar a los servidores públicos en otras latitudes.

7.2.1 Argentina – Ministerio Público Fiscal de Argentina

En Argentina está el sistema de la siguiente forma:

El Ministerio Público Fiscal, del que depende la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA), como entidad encargada de investigar con carácter especializado, los hechos de corrupción cometidos por agentes de la administración y la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional, de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación (Ministerio Público Fiscal, 2022, párr. 10).

A su turno la Ley 1 25.164 y su Decreto reglamentario No. 1421/2002, que regula el Régimen Disciplinario en el Ámbito del Empleo Público Nacional, indica que al igual que la cesantía, la exoneración (retiro del empleo) es dispuesta por Presidente de la Nación, sin perjuicio de que esa facultad disciplinaria pueda ser delegada al Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros, Secretarios y titulares de organismos descentralizados (2022, párr. 1).

7.2.2 Belice – Ministerio Fiscal General

De acuerdo con el Grupo de Acción Financiera del Caribe -GAFIC, en Belice se encuentra constituido el Ministerio del Fiscal General, que es dirigido por un dignatario al que se le conoce como Procurador General, y del que dependen cuatro subdirecciones que se conocen como:

- Unidad De Litigio, que se encarga de la representación legal del gobierno en las demandas.
- Unidad de Redacción Legislativa, que desarrolla los textos que se convertirán en Ley.
- Unidad de asesoría legal, que es la que se encarga de asesoras al gobierno en temas legales.
- Unidad de asuntos legales internacionales, que se encarga de todo el tema legal con tros países (GAFIC, 2022, párr. 5).

7.2.3 Bolivia – Procuraduría General del Estado / Ministerio Público Fiscalía

En el hermano país de Bolivia, se creó:

la Procuraduría General del Estado, que es la que se encarga de llevar a cabo la representación de los intereses del estado, defendiéndolo judicialmente en sus bienes y patrimonio, frente a las personas y su relación con el Estado. Adicionalmente cuenta con el Ministerio Público Fiscalía, que tiene autonomía funcional, administrativa y financiera, se encarga de defender la legalidad y

los intereses generales de la sociedad boliviana, ejerciendo la acción penal pública, protegiendo a las víctimas, en resguardo de las garantías constitucionales y el respeto firme de los derechos humanos, por medio de fiscales departamentales y fiscales de materia (Ministerio Público Fiscalía, 2022, párr. 1.).

Su régimen disciplinario está instituido a través del Ley 2027 de 1999) que es el Estatuto del Funcionario Público de Bolivia, que a su vez establece la competencia del Superintendente General de la Superintendencia de Servicio Civil, para conocer sobre el proceso disciplinario previo a las sanciones y retiro de los funcionarios de carrera administrativa (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

7.2.4 Brasil –Ministerio Público

Para el caso de Brasil, tenemos al Ministerio Público como la entidad encargada de ejercer la jurisdicción del Estado, compuesta por fiscales y procuradores que deben ser escuchados en todos los procesos, con una naturaleza de intervención en cada uno. Los fiscales actúan en los primeros grados de la jurisdicción ante los jueces de lo civil y lo criminal, mientras los procuradores lo hacen en los tribunales y cámaras altas (Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, 2022).

Para el control de la conducta de los funcionarios públicos se dictaminaron la Ley 8112 y el decreto 1117, que cubren todas las responsabilidades del sector público:

La Ley No. 8112, del 11 de diciembre de 1990, se aplica a los funcionarios públicos de todos los Poderes de la República e impone las responsabilidades civil, penal y administrativa. El órgano central de control interno del Poder Ejecutivo es la Contraloría General de la Unión, que actúa por medio de las Corregedurías, la Secretaría Federal de Control interno, la Comisión de Coordinación de Control Interno y la Auditoría General de la Unión (p. 1).

Por su parte, el Decreto estableció:

El Decreto del 18 de mayo de 2001 establece que las Comisiones de Ética Sectoriales del Poder Ejecutivo Federal a las que se refiere el Decreto No. 1.171, del 22 de junio de 1994, actuarán como elemento de enlace con la Comisión de Ética Pública, correspondiéndoles, en el ámbito de los respectivos órganos y entidades, los siguientes cometidos: supervisar la observancia del Código de Conducta de la Alta Administración Federal y poner en conocimiento de la Comisión de Ética Pública situaciones que puedan configurar incumplimiento de sus normas, promover la adopción de normas de conducta ética específicas para sus funcionarios y empleados. (Ministerio de Justicia de Brasil, 2001).

El comité de ética vigila la conducta de todos los servidores públicos en todas las ramas del poder público, teniendo como base la ética pública.

7.2.5 Canadá – Ministerio de seguridad pública

En Canadá lo que se conocía años atrás como el Procurador General de la Nación, en la actualidad está abolido desde el año 2003, cuando pasó a llamarse el Ministerio de Seguridad Pública que se encarga de la administración del sistema penitenciario, la Policía Montada y los asuntos de seguridad interna y el título de procurador fue anulado (Ministerio de Seguridad Pública de Canadá, 2022).

En Canadá la comisión de servicios públicos, es responsable de la selección y designación de personas calificadas para la función pública y los mecanismos para hacer cumplir la Ley se describen en artículo III No. 1 y 2 de la convención, y los lineamientos del servicio público se dan a través de la Oficina del Comisionado de Ética, y la Ley de Administración Pública de 1993, que regula los derechos y obligaciones de los empleados públicos.

7.2.6 Chile – Ministerio público o fiscalía

Para el caso chileno, el Ministerio Público o Fiscalía de Chile es una entidad que está por fuera de la distribución de los poderes públicos, de manera que es un organismo autónomo, que se dedica a la investigación de delitos exclusivamente, así como a la protección de víctimas y testigos. El Consejo de Defensa del Estado posee 17 Procuradurías Fiscales que tienen como fin, la representación del Estado en materia civil y penal, y está en cabeza del Fiscal Nacional (Ministerio Público de Chile, 2021). La disciplina de los empleados públicos se describe con la Ley 18.834, Art. 123. D.O.16.03.05., en su artículo 129, que indica:

Artículo 129. El sumario administrativo se ordenará por el jefe superior de la institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados, según corresponda, mediante resolución, en la cual designará al fiscal que estará a cargo del mismo. El fiscal deberá tener igual o mayor grado o jerarquía que el funcionario que aparezca involucrado en los hechos. Si designado el fiscal, apareciere involucrado en los hechos investigados un funcionario de mayor grado o jerarquía, continuará aquél sustanciando el procedimiento hasta que disponga el cierre de la investigación (párr. 1).

7.2.7 Costa Rica – Procuraduría General de la República

En Costa Rica La Procuraduría General de la República es quien representa al Estado en los temas litigiosos, su máximo órgano consultivo y técnico jurídico, fungiendo como representante legal en todos los procesos contra este. Además, es el ente encargado de investigar las denuncias de actos de corrupción que vinculen a funcionarios públicos y personas privadas, a través de la Procuraduría de la Ética Pública - PEP, que es una oficina anticorrupción, creada para luchar contra la corrupción en la función pública, la cual realiza acciones para prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y transparencia en la función pública.

Según la Procuraduría General de la República de Costa Rica (PGR,2022), de esta última, se destacan como principales funciones, la recepción y tramitación de denuncias administrativas por actos de corrupción, falta de ética y transparencia en el ejercicio de la función pública y la denuncia y acusación penal de los actos ilícitos, mediante la Ley General de la Administración Pública, que contempla todo el proceso administrativo para lograr sancionar a un funcionario público contempla en su artículo 149:

1. Los medios de la ejecución administrativa serán los siguientes:
2. En caso de cumplimiento forzoso la Administración obtendrá el concurso de la policía y podrá emplear la fuerza pública dentro de los límites de lo estrictamente necesario. La Administración podrá a este efecto decomisar bienes y clausurar establecimientos mercantiles.

Lo que legitima al director de la entidad a buscar a la Policía para el cumplimiento de una sanción. A su turno el artículo 215 indica:

1. El trámite que regula esta ley, se aplicará cuando el acto final haya de producir efectos en la esfera jurídica de otras personas.
2. El jerarca podrá regular discrecionalmente los procedimientos internos, pero deberá respetar esta ley (párr. 1).

Con esto se entiende que es el director del organismo público, quien además de adelantar el proceso disciplinario puede modificar los procedimientos a discreción, pero con apego a la Ley.

7.2.8 Ecuador – Procuraduría General del Estado / Fiscalía General del Estado

En el sitio oficial de La Procuraduría General del Estado (2022), en cabeza del Procurador General del Estado, es a quien corresponde entre otras funciones, la representación legal del Estado, el asesoramiento legal a entidades del sector público en temas de inteligencia y aplicación de la ley, la

presentación de proyectos de ley en materia legislativa, y el control de los actos administrativos y contratos que suscriban los organismos públicos.

La Fiscalía General del Estado, conocida anteriormente como Ministerio Público, es un órgano de derecho público que tiene las funciones de dirigir las investigaciones preprocesales e instrucciones fiscales en materia penal y acusar a sus responsables, así como proteger a las víctimas y garantizar los derechos humanos. En conjunto con la Defensoría Pública, es uno de los órganos autónomos que integran la Función Judicial, es decir, tiene autonomía administrativa, económica y financiera con respecto al Consejo de la Judicatura, quien regula y administra los órganos auxiliares y jurisdiccionales (párr. 1).

El servicio público por su parte, está regulado con la expedición de La Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, establece en su artículo 42, lo siguiente:

Art. 42.- De las faltas disciplinarias. - Se considera faltas disciplinarias aquellas acciones u omisiones de las servidoras o servidores públicos que contravengan las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en la República y esta ley, en lo atinente a derechos y prohibiciones constitucionales o legales. Serán sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado.

Lo que indica que es el nominador de la entidad quien se encarga de imponer la sanción al funcionario del estatal.

7.2.9 El Salvador – Procuraduría General de la República

En el Salvador existe la Procuraduría General de la República, y como se puede extraer de su página oficial, es la institución que forma parte del Ministerio Público, independiente de las ramas del poder público (Procuraduría General de la Republica de El Salvador, 2022):

Se encarga de defender los derechos de las personas, la familia y la sociedad, promoviendo y facilitando el acceso a la justicia para contribuir a la seguridad jurídica y social en El Salvador; vela por la defensa de la familia, de las personas e intereses de los menores, incapaces y adultos mayores; concede asistencia legal y atención psicosocial de carácter preventivo; representa judicial y extrajudicialmente a las personas en defensa de la libertad individual y de los derechos laborales; representa judicial y extrajudicialmente a las personas de escasos recursos económicos, en materias de Familia y de derechos reales y personales; vigila el cumplimiento y la eficaz aplicación de la Ley; vela por el acceso a la justicia en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos y la protección y defensa de los derechos de las personas adultas, menores, indigentes e incapaces; y facilita el acceso a una pronta y cumplida justicia en materia de resolución de conflictos menores, a través de la mediación y conciliación(párr. 1).

Se tiene como Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos, la Ley del Servicio Civil Servicio Civil de El Salvador, que define en su artículo 53, que “La sanción disciplinaria consiste en la acción, a través de la cual el empleador da por finalizado el vínculo laboral de manera unilateral por las causales reguladas en la misma Ley”.

7.2.10 Estados Unidos – Departamento de Justicia

Para el caso estadounidense, la oficina del Procurador General de los Estados Unidos es quien representa al gobierno como Estado en casos litigiosos, y guía y supervisa los procesos donde el Estado es parte, presenta conceptos al Gobierno y avala y presenta las apelaciones contra fallos. En síntesis, el Procurador es un representante litigioso del Estado, y el Ministerio Público, es lo que se conoce como el Departamento de Justicia, que es dirigido por un funcionario que se le denomina como Fiscal General o Procurador General, que depende y es designado por el gobierno (La Casa Blanca, 2022).

La administración pública federal incluye todos los puestos de nombramiento en los poderes ejecutivo, judicial y legislativo del Gobierno Federal, excepto los puestos en los servicios uniformados. Que se compone por el servicio civil servicio Competitivo, el servicio Exceptuado y el servicio Ejecutivo Superior.

Las principales diferencias entre los tres servicios se encuentran en las áreas de procedimientos de nombramiento y protección laboral (Organización de Estados Americanos - OEA, 2022). En el servicio Competitivo, los procedimientos de nombramiento, los requisitos de ascenso por mérito y los requisitos de calificación están prescritos por ley o por la Oficina de Administración de Personal y se aplican a todas las agencias. En el servicio Exceptuado, solo los requisitos básicos están prescritos por ley o reglamento y cada agencia desarrolla requisitos y procedimientos específicos para sus propios trabajos.

Los procedimientos de nombramiento y los requisitos de calificación los determinan las agencias individuales, con base en los requisitos mínimos prescritos por la ley y la Oficina de Administración de Personal. Las disposiciones del Título 5, Código de los Estados Unidos, que tratan la clasificación, el pago, la licencia, la jubilación, el seguro y los beneficios de salud se aplican tanto a los puestos competitivos como a los exceptuados, a menos que los puestos estén excluidos de cualquiera de esas disposiciones por ley (La Casa Blanca, 2022).

7.2.11 Guatemala – Procuraduría General de la Nación / Ministerio Público

En Guatemala se creó la Procuraduría General de la Nación de Guatemala (2022), que es:

La responsable de representar y defender los intereses del Estado, dar asesoría y consultoría a los órganos y entidades estatales. Ejerce la representación legal y atención a la población que por mandato le corresponde en resguardo de la legalidad y certeza jurídica. Está en cabeza del Procurador General de la Nación que tiene como funciones adicionales, las de intervenir en los negocios del Estado, formalizando actos y suscribiendo los contratos que sean necesarios a tal

fin, ejerce la representación del Estado en sociedades mercantiles, asesora y dictamina en los asuntos de la administración pública, y solicita informes a entidades o funcionarios públicos.

Cuenta además con el Ministerio Público, que estuvo integrado a la Procuraduría General de la Nación conforme al Decreto 512 del Congreso de la República (2022), y en la actualidad, es:

Una institución con funciones autónomas, que promueve la persecución penal y dirige la investigación de los delitos de acción pública, además velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Es dirigido por el Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público, como máxima autoridad de la entidad (Art. 1).

Por Decreto Número 1748 es la Oficina Nacional del Servicio Civil - ONSEC a través de la Dirección de Asuntos Jurídicos dio a conocer los aspectos que se deben tomar en cuenta para aplicar el régimen disciplinario por faltas en el servicio, en las instituciones que se rigen por la Ley de Servicio Civil y su Reglamento, así como el derecho de defensa que tienen los trabajadores. Corresponde a los Directores y/o Jefes iniciar el procedimiento disciplinario, aplicar las sanciones correspondientes y definir el grado de importancia de las faltas cuando los servidores públicos incumplan con sus funciones, para velar por el buen funcionamiento en la Administración Pública (ONSEC,2022).

El mismo Decreto Número 1748 su artículo 79 estableció:

Artículo 79. Procedimiento de Despido. Para el despido de un servidor público regular en el Servicio por Oposición, se seguirá el siguiente procedimiento:

1. La autoridad nominadora tiene la facultad de despedir a cualquier servidor público en el Servicio por Oposición, previa promulgación de cargos y audiencia al interesado, para lo cual comunicará por escrito para ello. Una copia de dicha comunicación será sometida inmediatamente a la Oficina Nacional de Servicio Civil. El servidor público en tales casos cesará de inmediato en sus funciones, si así lo decide la autoridad nominadora. Con la autorización del Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, la autoridad nominadora podrá cubrir el puesto

del empleado suspenso si así conviniere al servicio, con un nombramiento provisional por el tiempo necesario para resolver el definitiva la apelación del servidor público destituido.

En caso de despidos de servidores públicos, estos tienen una segunda instancia para apelar, ante la Oficina Nacional de Servicio Civil (p. 11).

7.2.12 Honduras – Procuraduría General de la República / Ministerio Público

Honduras posee la Procuraduría General de la República (Fiscalía General de la República, 2022), en cabeza del señor Fiscal General de la República, quien se encarga de ejercer la representación legal del estado y la defensa de sus intereses, ejerce intervención en los procesos, emite opiniones sobre las consultas que se le hicieren respecto a dudas en la aplicación de las leyes fiscales y lleva el inventario de los bienes y demandas del Estado. Por su parte el Ministerio Público [Fiscalía General o Procuraduría] de Honduras, es el organismo constitucional del estado hondureño que promueve la persecución penal, con la función acusatoria ante los tribunales penales, con la dirección de la investigación de los delitos de acción pública, en cabeza de un Fiscal General.

7.2.13 México – Fiscalía General de la República

En México existió la Procuraduría General de la República con un procurador general de la República, quien presidía al Ministerio Público de la Federación (2022), se encargaba de las fiscalías y la policía judicial con sus peritos, centrándose en la jurisdicción penal, generando políticas públicas en materia de investigación criminal, y es el encargado garantizar la protección y asistencia a víctimas y testigos, asumiendo la titularidad y sustento de la acción penal en representación del Estado. En el año 2018 la Procuraduría General de la República fue reemplazada por la Fiscalía General de la República, de carácter autónomo e independiente a todos los poderes del poder público.

Para el control de los funcionarios públicos se promulgó la Ley Federal De Responsabilidades De Los Servidores Públicos de 1982, que en su artículo 60, ordenó:

ARTÍCULO 60.- La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias (p. 5).

Con ello, cada entidad se encarga de disciplinar a sus funcionarios.

7.2.14 Nicaragua – Procuraduría General de la República / Ministerio Público

En este país la Procuraduría General de la República (PGR, 2022) tiene a su cargo la representación legal del Estado de la República de Nicaragua, con funciones específicas de asesoría y consulta de los órganos y entidades estatales, y debe representar al Estado en los negocios de cualquier naturaleza, asumiendo su defensa como persona privada en causas penales, civiles, laborales, del contencioso administrativo, constitucional, agrarias, ambientales, de finanzas, en asuntos sobre propiedad ya sea como demandante o demandado, intervenir en la defensa del ambiente, y supervisar que las actuaciones de los funcionarios y empleados del Estado en el desempeño de sus funciones estén ajustadas a derecho, y colaborar con los procesos de Contrataciones Administrativas del Estado, procurando que se cumpla con las normas establecidas en la Ley y el reglamento de contrataciones.

El Ministerio Público por su parte, se encarga de representar a la sociedad y a las víctimas del delito en la defensa de sus derechos e intereses comunes, ejerciendo la acción penal en los delitos de acción pública.

La Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa con la Ley 476 del Decreto No. 87-2004, en su artículo 75 que determina:

Artículo 75.- Separación Temporal del Servidor Público. Una vez que la instancia de Recursos Humanos ha iniciado el procedimiento disciplinario contra un servidor público, el jefe inmediato de éste, dependiendo de la naturaleza de las funciones que desempeña y tomando en consideración las afectaciones o daños que su permanencia puede causar a la institución, tiene la opción de solicitar a la Instancia de Recursos Humanos la separación del servidor público de

sus funciones con goce de salario, con el fin de proteger los intereses de la institución y asegurar las investigaciones y demás trámites pertinentes al caso. La Instancia de Recursos Humanos debe pronunciarse sobre la solicitud de separación del servidor público, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la misma.

Luego se entiende que es el jefe de cada servidor, el que debe adelantar el proceso y la decisión la traslada al departamento de recursos humanos, quien ejecuta la sanción respectiva.

7.2.15 Panamá – Ministerio Público Procuraduría General de la Nación

El sitio oficial del El Ministerio Publico en Panamá, indica que es una entidad autónoma que no pertenece a ninguno de los tres órganos del Estado, ejecutivo, legislativo o judicial, y que participa dentro del proceso Administrativo de Justicia por razón de la facultad constitucional y legal de ejercer la acción penal a nombre del Estado y será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios que establezca la Ley. Lo que significa que allí tenemos dos figuras de Procuraduría, el Procurador General (sanciones penales) y el Procurador de la Administración (sanciones disciplinarias), el primero se encarga de perseguir los delitos, y el segundo, defiende los intereses del Estado y de los municipios; promueve la legalidad, la competencia y la ética en las actuaciones de los servidores públicos; brinda orientación ciudadana y contribuye a formar una cultura de paz a través de la mediación comunitaria (Ministerio Público de Panamá, 2022).

Significando lo anterior, que a la Procuraduría de la Administración le corresponde velar por el comportamiento ético de sus funcionarios, y tiene establecido un procedimiento disciplinario para su destitución, según la Ley I de 1994 (Gobierno de Panamá, 2022), que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017, cuyo ejercicio está en cabeza del Procurador de la Administración, junto con la Resolución núm. 2 de 7 de enero de 1999, por medio de la cual se establece

el Modelo de Reglamento Interno para las Instituciones del Sector Público, el cual en su Capítulo II, establece el Proceso Disciplinario que está en la oficina de Recursos Humanos, previo informe de investigación al nominador, donde se encuentren demostrados los hechos para su sanción; sin embargo no se desarrollan los detalles sobre demostración de las faltas ni el estándar probatorio de tal proceso.

7.2.16 Paraguay – Procuraduría General de la República

En Paraguay, la Procuraduría General de la República (2022) está constituida para defender los intereses patrimoniales del Estado, la cual fue creada por la Constitución Nacional de 1992, en cabeza de un Procurador General de la República, que tiene como objetivo principal de sus funciones y las más relevantes, representar y defender, judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República y Asesorar jurídicamente a la administración.

Según el Decreto 211 de 2013:

Es obligación a todos los Ministerios, Secretarías Ejecutivas y demás Organismos y Entidades Administrativas vinculadas al Poder Ejecutivo, de comunicar a la Procuraduría General de la República todas las demandas promovidas en contra de las mismas y el Estado Paraguayo y someterse a su control y dirección procesal.

Por otro lado, tenemos al Ministerio Público creado con rango Constitucional, y que está en cabeza del Fiscal General del Estado y los agentes fiscales, que representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de la acción penal.

En cuanto al servicio público.

Se decretó con la Ley No 1626/00 de la función pública, que derogó el Decreto No 17781/2002 por el cual se regula el procedimiento sumarial administrativo para la investigación y la aplicación de las sanciones administrativas establecidas en el Capítulo XI del Régimen Disciplinario de Servidores Públicos, decantando que las sanciones aplicadas serán registradas

en el legajo del afectado, por las unidades de recursos humanos del respectivo organismo o entidad del Estado. (Secretaría de la Función Pública [SFP], 2022, párr. 1)

7.2.17 Perú – Procuraduría General del Estado

En el hermano país de Perú, fue creada la Procuraduría General del Estado (2022), establecida como la Procuraduría Pública, que es responsable de la representación y defensa jurídica de los derechos e intereses del Ministerio de Economía y Finanzas, es decir, de la defensa jurídica los intereses del Estado.

Por su parte el Ministerio Público peruano (Ministerio Público Fiscalía de la Nación, 2022) , está instituido como un organismo constitucional autónomo que tiene como funciones principales la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social, así como para velar por la moral pública; la persecución del delito y la reparación civil; el cual es dirigido por el Fiscal de la Nación.

En cuanto a la moralidad de los empleados del Estado, se ha establecido un régimen disciplinario para los servidores públicos en la Ley 30057, conocida como la Ley de Servicio Civil, donde se indica como juez natural y/o órgano instructor, al jefe de recursos humanos de la entidad, por hechos o faltas al servicio, cuyas resoluciones de sanción se oficializan con el registro en el legajo y su comunicación al servidor, y su instrucción está en cabeza de una comisión tripartita, conformada por dos funcionarios de rango equivalente (que se designan por el titular de la entidad) y el jefe de Recursos Humanos.

7.2.18 Surinam – Ministerio Público

En Surinam, el Ministerio Público (2022) se encarga de la Persecución de delito y está en cabeza de la Oficina del Procurador General, que se encarga de las políticas criminales y la persecución del delito.

Su máxima autoridad del Poder Judicial recae en el Tribunal de Justicia de Surinam (Hof van Justitie Suriname), el cual está formado por un presidente y un vicepresidente del Tribunal, miembros y miembros suplentes, secretario del Tribunal, un Procurador General, y dos abogados generales y sus fiscales. La Constitución surinamesa señala que un juez es nombrado de por vida, lo cual es una garantía constitucional para su independencia (párr. 1).

7.2.19 Trinidad y Tobago – Ministerio Público

En Trinidad y Tobago, el poder Judicial (2022) está conformado por:

La Corte Suprema de la Judicatura, la cual está integrada por la Alta Corte de Justicia y la Corte de Apelaciones. El Juez Principal es designado por el Presidente previa consulta al Primer Ministro y al líder de la oposición. El resto de los jueces es designado por el Presidente a partir de la recomendación de la Comisión de Servicio Legal y Judicial (párr. 1).

El Ministerio Público está en cabeza de la Oficina del Fiscal General y Ministerio de Asuntos Jurídicos, que está compuesto por:

El Departamento del Registrador General, según el Grupo de Acción Financiera del Caribe - GAFIC (2022), quien se encarga de supervisar el registro civil, inmobiliario y comercial en Trinidad y Tobago, mantener el archivo nacional de nacimientos, adopciones, matrimonios y defunciones desde, el registro títulos de propiedad y de empresas/negocios (párr. 5).

La Oficina del Director del Ministerio Público, creado por la Constitución de Trinidad y Tobago, es el jefe del departamento de Derecho Penal, independiente de la participación en política y de las

partes interesadas en el enjuiciamiento de asuntos penales, se encarga de la acusación ante la jurisdicción.

La Oficina del Abogado Principal del Estado, brinda servicios legales a otros Ministerios y Departamentos del Gobierno, así como a los miembros del público. Sus funciones principales son asistir en asuntos de derecho comercial y de propiedad tanto al Gobierno como al público, con la preparación de escrituras y contratos para sus empresas comerciales y para la contratación de consultores, además, debe instruir al Procurador General en materia de litigios civiles.

Oficina del Procurador General, que es el mismo Departamento del Procurador General, asesora y representa al Estado en todos los aspectos del derecho civil, procedimientos constitucionales, la formulación y ejecución de la política gubernamental y verifica los documentos financieros relacionados con contratos de préstamo y emisiones de bonos en los mercados nacionales e internacionales.

Sin embargo, se han creado un Código de Conducta para Funcionarios Públicos, que determina los procedimientos disciplinarios, previstos en el Título XIII de la Ordenanza Reglamento de Servicio, que se inician por entidad, para todo funcionario que incumpla el Reglamento. Esta sección detalla cómo y bajo qué circunstancias se inician procedimientos disciplinarios, incluido cómo, y si el oficial infractor debe ser remunerado y contratado en el Servicio. Si se encuentra en contravención de las regulaciones, por el tribunal o admisión, la entidad puede aplicar sanciones tales como destitución, degradación, aplazamiento o parada de incrementos (GAFIC, 2022).

7.2.20 Uruguay – Ministerio Público y Fiscal

En Uruguay se ha creado el Ministerio Público y Fiscal (2022), mediante Ley N° 15.365, en su artículo 1, estableció:

El Ministerio Público y Fiscal constituye un cuerpo técnico-administrativo dependiente del poder ejecutivo por intermedio del Ministerio de Educación y Cultura, bajo la jefatura

directa del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, integrado por la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, Fiscalías Letradas Nacionales, Fiscalía Adjunta de Corte, Fiscalía Letrada Suplente, Fiscalías Letradas Departamentales y Fiscalías Letradas Adjuntas, que tiene como objetivos la defensa de la sociedad, la defensa y representación del Estado en el ámbito que las leyes le asignen y el asesoramiento al Poder Ejecutivo y a la Justicia cuando le sea requerido.

También debe:

Realizar el asesoramiento al Poder Ejecutivo, la defensa y representación del Estado, comparecer ante los tribunales con el objeto de actuar en materia civil o penal en la representación de la causa pública. A su vez el Ministerio Fiscal, tiene como objeto la vigilancia y defensa de los intereses patrimoniales del Estado, y le compete fundamentalmente comparecer ante los organismos jurisdiccionales, en representación y defensa de los intereses del Estado cuando así corresponda, o en las situaciones especiales dispuestas por la Ley (Art. 3, Inc. 2).

Sin embargo, para la disciplina de los funcionarios estatales, se creó la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022), que se encarga de llevar el registro de las sanciones de los servidores públicos, en el marco del Decreto No. 222 de 2014, sobre la reglamentación de la Ley 19.121 relativo al Régimen Disciplinario De Los Funcionarios Públicos, que dispone en su artículo 28 lo siguiente:

Artículo 28: Todo sumario o investigación administrativa se iniciará con resolución fundada del jerarca de la respectiva Unidad Ejecutora que lo disponga, la que iniciará los obrados.

Conjuntamente se designará al funcionario encargado de la investigación. Esta competencia es sin perjuicio de la que corresponde a los Ministros dentro de cualquiera de los servicios jerarquizados de su Secretaría de Estado. El instructor dispondrá se cursen las comunicaciones pertinentes al Registro de Sumarios de la Oficina Nacional del Servicio Civil, de conformidad con

las normas vigentes. El incumplimiento de esta obligación en el plazo de 10 días a partir de la notificación al o los sumariados se considerará falta grave.

7.2.21 Venezuela – Procuraduría General de la República Bolivariana

La Procuraduría General de la República Bolivariana de Venezuela (2022), asesora defiende y representa judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, funge como instancia de consulta para la aprobación de los contratos de interés público de la nación, representa y defiende los intereses del Estado en el extranjero, coadyuva en el proceso de reestructuración de deuda externa, propende por la recuperación y protección de los activos venezolanos en el extranjero, debe procurar por la recuperación de activos producto de la corrupción, brinda asesoría jurídica y apoyo legal al Gobierno Interino y a la Asamblea Nacional, dictamina sobre las cuestiones internacionales que rocen con la soberanía nacional. El procurador general de la República asiste y forma parte del consejo de ministros, con voz, pero sin voto.

Es así, como en analogía con las autoridades colombianas, esta ejerce las funciones fiscales encargadas a la Contraloría General de la República de Colombia.

Por su parte el Ministerio Público de Venezuela (2022) es un órgano perteneciente al Poder Ciudadano, tiene carácter autónomo e independiente. Está bajo la dirección del Fiscal General de la República que es elegido por la Asamblea Nacional para un período de siete años, con la función de Contribuir al establecimiento de los criterios de la política criminal o persecución penal dentro del Estado, ejercer en nombre del Estado la acción penal, garantizar la celeridad y buena marcha de la administración de justicia, garantizar los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por la República en materia penal, llevar a cabo las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad en que hubieren incurrido los funcionarios públicos, proteger a las víctimas y testigos de

hechos punibles y representar los intereses de la sociedad mediante el ejercicio de las facultades de dirección de la investigación de los hechos que revisten los caracteres de delito, entre otros.

En la Gaceta Oficial N° 37.522 del 06 de septiembre de 2002, se promulgó la Ley del Estatuto de la Función Pública de la República Bolivariana de Venezuela (2002), con el objeto de ejercer disciplina sobre los funcionarios públicos, sin embargo, de esta normativa se exceptuó a los funcionarios y funcionarias del Poder Legislativo Nacional, funcionarios del Servicio Exterior, los servidores del Poder Judicial, los funcionarios del Poder Ciudadano, los funcionarios al servicio del Poder Electoral, los obreros de la Administración Pública, los funcionarios al servicio de la Procuraduría General de la República, los del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria y los miembros del personal directivo, académico, docente, administrativo y de investigación de las universidades nacionales.

Lo que indica que hay grupos de funcionarios a los que los disciplina una entidad o jurisdicción distinta en Venezuela.

7.3 Síntesis

Como se ha visto hasta ahora, luego de describir la estructura estatal de los distintos países enunciados, en su mayoría, las acciones disciplinarias contra los funcionarios del Estado están en cabeza del poder ejecutivo de la administración, ya sea nacional o territorial, donde se establece que el nominador de la entidad, solicita a la oficina de talento humano realizar las respectivas investigaciones y con respeto al debido proceso del funcionario, abrir el proceso disciplinario donde se formularán los cargos contra el servidor investigado, para que el director de la Institución determine la decisión pertinente, que es un acto administrativo sujeto a recurso jurisdiccional.

En virtud de lo anterior, y haciendo una comparación de la estructura jurídica y política de Colombia con el resto de los países analizados en América, podríamos decir que el concepto de

Ministerio Público tiene una tendencia en la región, más hacia la defensa jurídica del Estado, la protección del patrimonio público, la investigación de crímenes y delitos, y un asesoramiento con jerarquía ministerial al Gobierno. Así entonces, ah de decirse, que en Colombia para la defensa del Estado en temas litigiosos se tiene a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho; para la protección del patrimonio público se tiene a la Contraloría General de la República y las Contralorías Distritales que son órganos de control autónomos e independientes del poder ejecutivo; para la investigación de los delitos se tiene a la Fiscalía General de la Nación, que forma parte de la Rama Judicial y cuya función es la persecución y acusación de los crímenes; y finalmente, para el tema de disciplinar la conducta de los funcionarios públicos y la protección de los derechos de los ciudadanos frente al Estado, está la Procuraduría General de la Nación.

Téngase en cuenta que la función de disciplinar a funcionarios públicos, en otros países, no se encuentra en cabeza del Ministerio Público ni la Procuraduría, pues generalmente se fusiona con la persecución penal de los delitos cometidos por funcionarios públicos, por ende, difícilmente se establecen regímenes normativos que hagan referencia a la función de Policía Judicial, que no sea en el ámbito penal. Sin embargo, en Colombia, la función de disciplinar a los funcionarios públicos, también se encuentra en cabeza de cada entidad, a través de las Oficinas de Control Disciplinario Interno, que son las que instruyen los procesos; más cuando se encuentran con la necesidad de acudir a diligencias que requieran funciones de Policía Judicial, deben acudir a la Procuraduría General de la Nación, sin perjuicio del poder preferente que esta mantiene en cualquier etapa del proceso hasta antes del fallo.

En suma, en ninguno de los Estatutos de Disciplina de Funcionarios Públicos de la región, se encontró una remisión o tipos en blanco que hagan referencia a otras leyes, ni tampoco, se establecen funciones de Policía Judicial o de Policía de Investigación para la instrucción de expedientes disciplinarios, pues generalmente se hace en temas relativos a la persecución de delitos cometidos por

parte de funcionarios públicos. El factor común de dichas normas, es un tratamiento administrativo que si bien cumple con los principios de un debido proceso de investigación de la falta, se adelanta por el nominador o los jefes de recursos humanos de la entidad, pero en ningún caso tan invasivo y con ese nivel de desarrollo y detalle, como los códigos disciplinarios vigentes en Colombia, que finalmente cumplen con todas o gran mayoría, las ritualidades de un proceso sancionatorio semejante al penal, así persigan estructuras jurídicas distintas.

8. TÍTULO II. EL DERECHO DISCIPLINARIO Y LAS FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL.

8.1 Capítulo I: Funciones de Policía Judicial en Derecho Penal y Funciones de Policía Judicial en derecho Disciplinario.

8.1.1 Instituciones jurídicas penales y jurídicas disciplinarias

Antes de entrar a analizar la función que cumple la Policía Judicial, es necesario revisar la génesis de quien se sirve para la investigación de los hechos, claro está, desde el punto de vista penal inicialmente y de donde más se aplica, hasta el ámbito disciplinario que nos ocupa, para lograr entender la naturaleza de cada proceso y los fines que busca, pues la actividad de Policía Judicial que se ejerce dentro de una investigación que persigue la confirmación o información de hechos que revisten delitos, no es la misma que busca comprobar si un servidor público infringió o no el deber funcional que le asiste. No obstante, no debe tomarse de plano como un procedimiento distinto, pues, aunque la mecánica o funcionalidad de los procedimientos de Policía Judicial son similares, se debe tener en cuenta que obedecen a naturalezas distintas como se verá más adelante.

Para esto vamos a hacer la comparación de los presupuestos jurídicos en materia penal y en materia disciplinaria así:

Tabla 1*Institutos jurídicos relevantes*

DERECHO PENAL	DERECHO DISCIPLINARIO
Infracción a un bien jurídico tutelado	Infracción a un deber funcional
Ciudadano	Servidor público
Injusto penal	ilícito disciplinario
Antijuridicidad	Ilícitud sustancial
Antijuridicidad, tipicidad y culpabilidad	Ilícitud sustancial, tipicidad y culpabilidad
<i>Números clausus</i>	<i>Números apertus</i>

Nota. Elaboración propia, se trata de una comparación entre los institutos dogmáticos más relevantes en Derecho Penal y en Derecho Disciplinario.

La gran diferencia que surge del proceso penal y del proceso disciplinario, es que mientras que en lo penal se persigue sancionar la conducta que lesionó un bien jurídicamente tutelado por el Estado, en materia disciplinaria lo que se busca es castigar la infracción a un deber funcional que el servidor público quebrantó, entre otras cosas porque hay implícita una gran diferencia en el sujeto que comete el acto, pues mientras lo penal persigue al ciudadano, el disciplinario se circunscribe a los funcionarios públicos o, a quien sin serlo, cumpla funciones públicas.

Por eso en el proceso de la Procuraduría hablamos de un ilícito disciplinario, porque se está faltando al cumplimiento de un deber a las funciones regladas que tiene el servidor público a través de su manual de funciones y las leyes que le asista cumplir según su cargo y relación puntual con el Estado, pues lo que se busca mediante el ejercicio del *ius puniendi*, es que se cumpla con los fines esenciales del Estado a través de los empleados, y en caso contrario, este mismo disciplinar la falta que afecte el servicio público por conducta de su dependiente.

Luego en tratándose de deberes funcionales y no, bienes jurídicos, no se puede hablar de antijuridicidad sino de ilicitud sustancial, cuando se transgrede una norma de carácter disciplinario. Aunque es necesario referirnos a la homologación que se presenta en la estructuración de las decisiones, tanto en materia penal como disciplinaria, pues la motivación de la providencia que determina la responsabilidad, ya sea frente a un delito como a un deber funcional, debe operar con sustento tanto en la Culpabilidad del sujeto, la Tipicidad previa de la conducta sancionable, y el ataque a ese presupuesto protegido por el Estado, ya sea la advertencia de no cometer un delito, o la de no transgredir un deber, donde el factor común es la vulneración al mandato que hace el legislador.

Lo que lleva a revisar los catálogos de faltas en un código y otro, pues en materia penal hablamos de *numerus clausus* toda vez que son tipos penales taxativos y específicos, es decir, un catálogo de faltas bien definido, mientras que el código disciplinario se enmarca en un catálogo de *numerus apertus* toda vez que es imposible definir con precisión todas las conductas que puede realizar un servidor para transgredir su deber, por lo que siempre se tiene que hacer la adecuación típica de la conducta, dentro de las faltas graves o leves, pues las faltas gravísimas sí están bien definidas y taxativas en la norma, y muchas de estas, conllevan implícitas la comisión de un delito, es decir, con la comisión de una falta gravísima, también se puede estar cometiendo una conducta tipificada como delito.

Por eso, aunque el modo para asegurar las pruebas por medio de las funciones de Policía Judicial, tanto en materia penal, como en materia disciplinaria puedan ser similares, es necesario tener en cuenta que el fin que persigue la investigación deviene de presupuestos jurídicos distintos, que merecen una diferenciación que permita a los funcionarios que las ejercen, no caer en vicisitudes normativas a la hora de la aplicación de los procedimientos, y la estructuración de la dogmática y naturaleza de la Ley a aplicar.

Misma situación ocurre frente al proceso de utilización de funciones de Policía Judicial en el proceso fiscal que lleva la Contraloría General de la República, la Ley de extinción del

Derecho de Dominio, el proceso de control aduanero adelantado por la Policía Fiscal y Aduanera, las comisarías de familia con las funciones transitorias de Policía Judicial, la función de Policía Judicial en la Jurisdicción Disciplinaria Judicial, Policía Judicial de las superintendencias, de las autoridades de tránsito, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, los alcaldes, etc.

Luego el ejercicio de dichas funciones, buscan en todo caso el aseguramiento de las pruebas que sean pertinentes, útiles y necesarias dentro del proceso, pues no siempre las pruebas recolectadas con miras a demostrar un hecho en materia penal, sirven para comprobar la comisión de una falta al deber funcional o una responsabilidad fiscal por dar algunos ejemplos; razón por la cual, el aseguramiento de la prueba obedece a la naturaleza misma de la jurisdicción del proceso que se sirve, ya que la recolección de uno u otro elemento, o práctica de uno u otro peritaje, no son útiles en todos los procesos, así el ejercicio de Policía Judicial sea el mismo o similar.

No obstante, otro de los obstáculos para el traslado de pruebas, se da de manera inversa, es decir, de la Fiscalía a la Procuraduría, del Penal al disciplinario, Ortiz (2012), “Obsérvese cómo esta disposición restringe el acceso a los organismos de control, únicamente con el fin de que no se afecte la investigación penal ni se ponga en riesgo su éxito, excusa que si bien tiene fundamento se constituye en un obstáculo frente al fin común propuesto con la reforma, que no es otro que luchar contra la corrupción” (p. 393).

8.1.2 Definición de la función de Policía Judicial

En criterio propio, la Policía Judicial hace referencia al conjunto de funciones del que es investido determinado funcionario, para que sea los ojos del instructor o juzgador de un proceso, en aras de llevar a cabo la recolección probatoria, o someter a esta, a análisis y conocimientos especializados con los que no cuenta el encargado de dictar un fallo.

Se pensará que se trata de una definición un tanto breve, pero consideramos que abarca el contenido general de dicha actividad, pues ha de considerarse que la misma Carta Política de 1991, no limitó dichas funciones a la jurisdicción penal solamente, sino que para el caso de la Procuraduría General de la Nación, invistió al Procurador de tales funciones. Luego pensar en la función de Policía Judicial como la mera persecución de delitos no es correcto, como tampoco lo es, imaginar que son las entidades las revestidas de tal facultad, pues es claro que según la naturaleza de la investigación y los fines que se busquen, se puede facultar a cualquier funcionario público o persona del sector privado de funciones de Policía Judicial transitorias para lograr el acervo probatorio necesario para la demostración de los hechos.

Ahora, es claro que el fin de la actividad de recolección o análisis probatorio es auxiliar al instructor con conocimientos que este no tiene, o no puede realizar, lo que deja un margen inescindible de iniciativa propia a quién ejerce la función de Policía Judicial, pues pensar lo contrario, o negarse a aceptar que quien cumple la función de Policía Judicial no tiene capacidad de decisión o iniciativa propia frente a la actividad que se realiza, sería enmarcarnos en una delegación o comisión, que da el instructor a otro funcionario para que realice determinada actividad, en este último caso, quien cumple con la orden, solo se debe limitar a realizar la actividad encomendada.

8.1.3 Policía Judicial en materia penal

Las funciones de Policía Judicial en materia Penal están regladas en el Capítulo II de la Ley 600 de 2000 Código de Procedimiento Penal, desde el artículo 314 hasta el 321, sin embargo, no se define en este código qué es la Policía Judicial, como sí lo hizo el nuevo Código de Procedimiento Penal en la Ley 906 de 2004, en su artículo 200, así:

Artículo 200. Órganos. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación realizar la indagación e investigación de los hechos que revistan características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, querrela, petición especial o por cualquier otro medio idóneo.

En desarrollo de la función prevista en el inciso anterior a la Fiscalía General de la Nación, por conducto del fiscal director de la investigación, le corresponde la dirección, coordinación, control jurídico y verificación técnico-científica de las actividades que desarrolle la policía judicial, en los términos previstos en este código.

Por policía judicial se entiende la función que cumplen las entidades del Estado para apoyar la investigación penal y, en el ejercicio de las mismas, dependen funcionalmente del Fiscal General de la Nación y sus delegados.

Los organismos oficiales y particulares están obligados a prestar la colaboración que soliciten las unidades de policía judicial, en los términos establecidos dentro de la indagación e investigación para la elaboración de los actos urgentes y cumplimiento a las actividades contempladas en los programas metodológicos, respectivamente; so pena de las sanciones a que haya lugar.

No obstante lo anterior, debemos tener en cuenta que con el nacimiento de la Fiscalía General de la Nación en la Carta Política de 1991, se reglamentó su organización mediante el Decreto 2699 de 1991, modificado por el Decreto-ley 261 de 2000, ambas normas derogadas con la expedición de la Ley

938 de 2004, que en su artículo 44 detalló la estructuración del Consejo Nacional de Policía Judicial, ya establecido con el derogado Decreto 2699, y quedó de la siguiente forma:

Artículo 42. Consejo Nacional de Policía Judicial. El Consejo Nacional de Policía Judicial está conformado por el Fiscal General de la Nación, quien lo preside, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Director General de la Policía Nacional, el Director del Departamento Administrativo de Seguridad y el Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

El Consejo Nacional de Policía Judicial, creó el Manual de Policía Judicial (2017), cuya última versión No. 2 fue aprobada en acta de reunión No. 64 del 18 de diciembre de 2017, y dedicó su Capítulo

1. A la actividad de Policía Judicial en las etapas de indagación e investigación, donde definió:

De esta manera, la policía judicial hace referencia al conjunto de autoridades que colaboran con la investigación de los delitos, función que requiere la aplicación de principios de unidad orgánica y de especialización científica, bajo la dirección funcional de los fiscales o jueces tiene una naturaleza investigativa y judicial. Su quehacer está enfocado a la comprobación de hechos que constituyen el presupuesto indispensable de las sentencias y providencias que profieren los jueces penales.

En el mismo sentido, la sentencia C-594/14 emitida por la Corte Constitucional, sintetizó el concepto de policía judicial así:

3.7.1.1. Desde el punto de vista orgánico la policía judicial implica el conjunto de autoridades que colaboran con los funcionarios judiciales en la investigación de los delitos y en la captura de los delincuentes. En este sentido, la concepción moderna de la policía judicial es la de un cuerpo que requiere la aplicación de principios de unidad orgánica y, sobre todo, de especialización científica y que actúa bajo la dirección funcional de los fiscales o los jueces. La Corte Constitucional ha precisado que la policía judicial debe desempeñarse por servidores públicos

especializados y bajo la dirección, coordinación y responsabilidad funcional de la Fiscalía General de la Nación, que, por mandato de la Constitución forma parte de la rama judicial del poder público.

Quiere decir esto, que las entidades que ejercen funciones de Policía Judicial, sin importar que sean de naturaleza penal, disciplinaria, fiscal, o cualquier otra, están llamados a ejercer una colaboración armónica para con los funcionarios que instruyen procesos que requieren el aseguramiento de las pruebas a través de las funciones de policía judicial. Más la función como tal, es el insumo requerido para la motivación de las decisiones en cualquier sentido, teniendo como base la investigación de los hechos y la recolección de las pruebas, por lo que aclaró a reglón seguido.

3.7.1.2. Desde el punto de vista funcional la policía judicial constituye un elemento necesario para la investigación judicial y, por ello, queda dentro de la órbita propia de la función judicial del Estado. Constituye en este aspecto la actividad desarrollada con ocasión de la comisión de un delito, encaminada a su esclarecimiento e individualización de los presuntos responsables, operación que no es característica ni propia de la policía, aun cuando miembros de esta institución en sus dependencias especializadas puedan ser investidos de tal función o supletoriamente la tengan que ejercer, lo cual es ocasional y excepcional. La labor encomendada a la policía judicial tiene una naturaleza investigativa, así ésta se realice bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación. En este aspecto, según las exigencias de cada fase del proceso, la ley atribuye a la policía judicial una mayor iniciativa propia, que luego se torna menor y finalmente desaparece. En todo caso, se orienta sustancialmente a la comprobación de hechos y circunstancias relevantes para el juzgamiento. De esta manera, la policía judicial es concebida por la propia Ley 906 de 2004, inciso final de su artículo 200, como la actividad que cumplen las entidades del Estado para apoyar la investigación, dependiendo funcionalmente del Fiscal General de la Nación y sus delegados.

Figura 1
Policía Judicial



Nota. Tomado de Manual único de Policía Judicial versión N. 2, p. 9. Comparación del concepto de la Policía Judicial desde el punto de vista funcional y de los grupos operativos que las ejercen.

Esto significa que, se describe a la Policía Judicial desde un punto de vista orgánico y otro funcional, pero circunscribiendo siempre su labor a la persecución de delitos, más sin embargo, se aclara que la actividad corresponde a la función judicial del Estado dentro de una investigación, que puede ser de cualquier tipo, ya sea, fiscal para el caso de la Contraloría General de la Nación, disciplinaria para el caso de la Procuraduría General de la Nación, solo por dar algunos ejemplos.

8.1.4 Policía judicial disciplinaria

Con la Ley 21 de 1989 se da la creación de la Oficina de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, para la práctica de cualquier prueba prevista en el régimen disciplinario. Con la expedición de la Ley 4 de 1990, se fortaleció la Oficina de Investigaciones Especiales, dándole la facultad de iniciar investigaciones de oficio por iniciativa propia y coordinar con autoridades que cumplieren funciones de Policía Judicial así:

Artículo 5° La Oficina de Investigaciones Especiales tendrá las siguientes funciones:

- d) Adelantar oficiosamente las indagaciones preliminares que se requieran por hechos relacionados con la moralidad administrativa;
- g) Coordinar las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación con las diversas autoridades que cumplan funciones de Policía Judicial o de Instrucción Criminal;

Las funciones de Policía Judicial en el ámbito disciplinario se desprenden del artículo 277 de la Constitución Política de 1991, que dispone, “Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias”.

Con la expedición del Decreto- ley 262 de 2000, la Oficina de Investigaciones Especiales dependiente del despacho del Procurador, pasa a ser una dirección dentro de la estructura orgánica de la Procuraduría, con las siguientes funciones:

ARTÍCULO 10. La Dirección Nacional de Investigaciones Especiales tiene las siguientes funciones:

1. Adelantar las indagaciones preliminares e investigaciones disciplinarias que le asigne o delegue el Procurador General.
2. Prestar la asesoría y la colaboración técnico-científica que requieran las diferentes dependencias de la Procuraduría General de la Nación y demás órganos que conforman el Ministerio Público.
3. Rendir al Procurador General informes periódicos sobre el estado de las diferentes investigaciones y presentar reportes inmediatos cuando la gravedad de los hechos investigados lo exija.
4. Coordinar las diferentes seccionales cuando éstas sean creadas por el Procurador General.

5. Ejercer funciones de policía judicial y participar, previa designación del Procurador General, en comisiones para adelantar investigaciones de manera conjunta con la Fiscalía General de la Nación, con funcionarios judiciales, la Contraloría General de la República y demás servidores públicos que cumplan funciones de policía judicial.
6. Las demás que le asigne o delegue el Procurador General. (Dec. 1029, 1994).

Lo anterior, para significar que las funciones de Policía Judicial que debe ejercer el señor Procurador General de la Nación dentro del marco del régimen disciplinario, se hace a través de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales (Dec. 262, 2000), la cual está dotada con dicha función al interior de la entidad, y el talento humano necesario para realizar los apoyos requeridos por las procuradurías, personerías y oficinas de control interno disciplinario de otras entidades, en actividades de Policía Judicial y de Policía Judicial Científica.

Las funciones de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales creadas con el Decreto- ley 262 de 2000, fueron modificadas con el Decreto-ley 1851 de 2021, a partir del 29 de marzo de 2022, modificando los numerales 1 y 2, y el número de funciones, pues pasaron de 6 a 7 numerales funcionales, con el objeto de hacer claridad en cuanto al límite de la instrucción de procesos sustanciados en la Dirección y la realización de casos de investigación complejos, de la siguiente forma:

ARTÍCULO 10. DIRECCIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIONES ESPECIALES. La Dirección nacional de Investigaciones Especiales tiene las siguientes funciones:

1. Adelantar las indagaciones preliminares e investigaciones disciplinarias que le asigne el Procurador General, hasta la notificación del pliego de cargos o la decisión de archivo. El juzgamiento será de competencia de las procuradurías delegadas para el juzgamiento disciplinario.
2. Realizar, de manera exclusiva, los actos de investigación complejos autorizados previamente por el Procurador General de la Nación.

3. Prestar la asesoría y la colaboración técnico-científica que requieran las diferentes dependencias de la Procuraduría General de la Nación y demás órganos que conforman el Ministerio Público.
4. Rendir al Procurador General informes periódicos sobre el estado de las diferentes investigaciones y presentar reportes inmediatos cuando la gravedad de los hechos investigados lo exija.
5. Coordinar las diferentes seccionales cuando estas sean creadas por el Procurador General.
6. Ejercer funciones de policía judicial y participar, previa designación del Procurador General, en comisiones para adelantar investigaciones de manera conjunta con la Fiscalía General de la Nación, con funcionarios judiciales, la Contraloría General de la República y demás servidores públicos que cumplan funciones de policía judicial.
7. Las demás que le asigne el Procurador General.

En negrilla y subrayado, se señalan los nuevos apartes incluidos dentro de las funciones de la dependencia que adelanta y ejerce las funciones de Policía Judicial al interior del Ministerio Público.

Ahora bien, como ya se ha mencionado el desarrollo del proceso disciplinario en Colombia, y el régimen de sanción de la falta del deber funcional de los servidores reviste tanta importancia para la lucha contra la corrupción, que el Estado haciendo uso de la facultad de perseguir e investigar a las personas que atenten contra el orden público y jurídico del país, más cuando de sus funcionarios se trata, ha dotado a sus entidades de la función de la Policía Judicial en apoyo a los juzgadores, para lograr el aseguramiento de las pruebas, y para el caso de la Procuraduría General de la Nación, a la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales – D.N.I.E., dentro del ámbito del régimen disciplinario administrativo.

La D.N.I.E., es un cuerpo técnico científico dotado con peritos y talento humano necesario para el cumplimiento de la función de Policía Judicial. Sin embargo, dentro de la esfera de colaboración armónica de las instituciones del Estado Colombiano, la Procuraduría puede ejercer funciones de Policía Judicial en apoyo a otros organismos, pero obedeciendo a la naturaleza de la jurisdicción e investigación de estos, es decir, en los casos de delitos, a la Fiscalía General de la Nación, y en los de detrimento fiscal, a la Contraloría General de la República, por dar algunos ejemplos; pero el apoyo se puede dar transversal a cualquier entidad y jurisdicción.

Cuando se trata de temas puntuales relacionados con la recolección probatoria mediante las funciones de Policía Judicial, la Procuraduría General de la Nación apoya directamente a las Procuradurías, a las Personerías y a las oficinas de Control Interno Disciplinario de cada entidad, a nivel Nacional.

8.2 Capítulo II: Análisis de los efectos de la remisión de tipos disciplinarios en blanco, desde el procedimiento penal.

En este aparte se analizarán los efectos que tiene el reenvío de un tipo disciplinario como lo es la función de Policía Judicial dentro del ámbito del Derecho Procesal Administrativo Disciplinario, a la función de Policía Judicial dentro del Derecho Procesal Penal. No sin dejar de mencionar que cuando se trata del ejercicio de la Policía Judicial en derecho Disciplinario Administrativo, se presenta de entrada una confusión de roles entre Juez y Fiscal de la Ley 600 de 2000 Código de Procedimiento Penal, y las figuras de Procurador de Instrucción y Procurador de Juzgamiento de la Ley 1952 de 2019 - Código General Disciplinario, así como la Autorización de Práctica de Pruebas Complejas – APPC del Procurador General de la Nación con las órdenes a Policía Judicial con control de legalidad previo y posterior que avala un Juez de Control de Garantías, por dar algunos ejemplos.

Para ello se examinará la legalidad de los tipos en blanco dentro de los ordenamientos sancionatorios, la descripción normativa hecha por los Códigos Disciplinarios Ley 734 de 2000, Ley 1952 de 2019 con la modificación de la Ley 2094 de 2021, la obligatoriedad del cumplimiento de normas técnicas, confusión de las actividades de la Policía Judicial Disciplinaria y Policía Judicial Penal, las diferencias de las órdenes a Policía Judicial de una y otra, y finalmente, los informes de la Policía Judicial en materia Disciplinaria.

8.2.1 Los tipos en blanco

Toda vez que a lo largo del trabajo se ha hecho una diferenciación, inicialmente entre Derecho Penal y Derecho disciplinario, y luego, se ha tratado la diferencia entre Policía Judicial Penal y Policía Judicial Disciplinaria, es necesario ahora revisar el concepto de los tipos en blanco o normas de reenvío. Para el caso que nos ocupa, es necesario revisar el concepto con el que se trabajará en adelante.

Así como lo indica Sandoval (2000), la utilización de tipos en blanco afecta indefectiblemente el principio de legalidad, pues es claro que se ha establecido como el principal límite que se impone a la arbitrariedad estatal, además de ser una conquista de la humanidad, en aras de evitar el desborde de la autoridad, condensa la exposición de reglas de juego claras, de previo conocimiento de sus destinatarios.

Muchos han optado por indicar que el Derecho Disciplinario no tiene un marco de procedimiento orientado al cumplimiento de la función de Policía Judicial, otros afirman que los manuales y protocolos de cadena de custodia no aplican en el marco del proceso disciplinario administrativo, entre otras, porque en materia disciplinaria no se manejan los conceptos de Elementos Materiales Probatorios EMP y Evidencia Física EF, sino Pruebas, desconociendo la remisión normativa implícita en los Códigos Disciplinarios. Esto se presume de la no positivización de los conceptos al

interior de los regímenes disciplinarios, convirtiéndolos así, en los preceptos menos desarrollados de dichas leyes, por efecto de su reenvío a la materia penal.

Y es que como lo define Momblanc (2012), los límites de las normas son la esencia y estructura lógica para su aplicación, así:

Por tanto, la hipótesis es la parte de la norma en que se definen los marcos de su aplicación, sus límites, es decir, los supuestos para los cuales se va a disponer algo de valor jurídico. Es la parte de su estructura lógica más importante y determinante en su efectividad legal. Cuando las hipótesis están claramente establecidas, cuando los marcos de aplicación y los supuestos para los cuales la norma ha sido dictada han quedado esclarecidos y determinados, entonces la interpretación y en consecuencia la aplicación de la norma se hace mucho más fácil. Por el contrario, cuando la hipótesis es imprecisa, abierta, ambigua, cuando sus bordes no quedan claramente visibles y comprensibles, de seguro no resulta fácil descubrir para qué supuestos se ha dictado esa norma y, por consiguiente, su interpretación se hace poco cristalina, se torna escabrosa y brinda lugar a muchos errores y, con ello, quizás hasta una incorrecta aplicación de la misma. Así que una incorrecta utilización de las normas penales en blanco como modalidad de la configuración del tipo penal pudiera dar lugar a estas consecuencias (párr. 1).

Eso nos puede significar, que si bien se trata de tipos penales en blanco, no quiere decir que sus efectos jurídicos sean contrarios, es decir, ya sea en marco de la jurisdicción penal, o en el derecho sancionador administrativo, la utilización de tipos en blanco o normas de reenvío, no es la más adecuada, máxime si se tiene en cuenta que la misma se hace sobre un procedimiento que se debe cumplir para la recolección y aseguramiento de pruebas, para el caso de la función de Policía Judicial Disciplinaria Administrativa, la remisión hecha de dicha función a la Ley 600 de 2000 Código de Procedimiento Penal.

8.2.2 Integración normativa Ley 734, remisión.

En este punto de reflexión cabe recalcar que en la Ley 734 de 2002 - Código Disciplinario Único, que dicho sea de paso, se encuentra vigente hasta la terminación de los procesos que la transición al nuevo régimen dispuso, no tenía regulado el procedimiento de Policía Judicial Disciplinaria y era necesario remitirse a la Ley 600 de 2000 - Código de Procedimiento Penal, puntualmente al Libro II de la Investigación, Título I Investigación Previa, Capítulo I Policía Judicial, desde el artículo 311 hasta el 321, en razón al artículo 21 de la citada 734, así:

Artículo 21. Aplicación de principios e integración normativa. En la aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en esta ley y en la Constitución Política. En lo no previsto en esta ley se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, y lo dispuesto en los códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario.

Nótese que el legislador en aras de garantizar un proceso ajustado a derecho, incluyó una serie de normas que complementan la actividad disciplinaria e integran el sistema con un tipo disciplinario en blanco. Misma postura le incluyó al artículo 96 del Código Disciplinario Único, cuando ordenó la remisión tanto al Código Contencioso Administrativo, como al Código de Procedimiento Penal, en tratándose de la actividad e Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación, que para la época era la Ley 600 de 2000 - Código de Procedimiento Penal, razón por la cual no definió a qué Ley se refería como se verá más adelante, pues fue hasta 2004 que con la Ley 906 de 2004 - Código de Procedimiento Penal, se implementó el nuevo Código de Procedimiento Penal. Pues debe tenerse en cuenta que la Ley 600 - Código de Procedimiento Penal data del año 2000, la Ley 734 - Código Disciplinario Único data del año 2002, y el Nuevo Código de Procedimiento Penal - Ley 906 se expidió en el año 2004. Por esa razón

no se hizo la distinción en la norma, porque en ese momento sólo regía un Código de Procedimiento Penal.

El tipo disciplinario en blanco se encuentra descrito en el artículo 96 la Ley 734 - Código Disciplinario Único datado del año 2002, así:

Artículo 96. Requisitos formales de la actuación. La actuación disciplinaria deberá adelantarse en idioma castellano, y se recogerá por duplicado, en el medio más idóneo posible.

Las demás formalidades se regirán por las normas del Código Contencioso Administrativo.

Cuando la Procuraduría General de la Nación ejerza funciones de policía judicial se aplicará el Código de Procedimiento Penal, en cuanto no se oponga a las previsiones de esta ley.

Es así como el legislador incluye la aplicación de la función de Policía Judicial de lo Penal, en el régimen disciplinario.

8.2.3 Integración normativa Ley 1952 de 2019, remisión.

Entre tanto, con la expedición del nuevo reglamento, Ley 1952 de 2019 - Código General Disciplinario, modificada por la Ley 2094 de 2021, los cambios en este canon no fueron tan marcados, pues se mantuvo lo sustancial como se verá a continuación:

Artículo 22. *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.

Con esto, además de ordenar la interpretación, también lo hizo obligando a su aplicación, por reenvió a otras normas.

El reenvío de la función de Policía Judicial Disciplinaria a la Ley 600 de 2000 - Código de Procedimiento Penal se mantuvo en razón a lo ordenado por el artículo 116, así:

Artículo 116. Requisitos formales de la actuación. La actuación disciplinaria deberá adelantarse en idioma castellano, y se recogerá por duplicado, en el medio más idóneo posible.

Las demás formalidades se regirán por las normas del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Cuando la Procuraduría General de la Nación ejerza funciones de policía judicial se aplicará la Ley 600 de 2000 en cuanto no se oponga a las previsiones de esta ley.

Como ya se había indicado, en la expedición del Código Disciplinario Único - Ley 734 datado del año 2002, el Nuevo Código de Procedimiento Penal - Ley 906 de 2004, no existía en el ordenamiento jurídico, razón por la que el Código General Disciplinario – Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021, se tuvo que hacer la claridad, indicando su referencia a la Ley 600 de 2000, también Código de Procedimiento Penal, pero de tendencia inquisitiva y no adversarial como su sucesor Código de Procedimiento Penal - Ley 906 de 2004, toda vez que la naturaleza del proceso Disciplinario Administrativo, se mantiene en una postura de corte inquisitiva.

Se recomienda tener en cuenta esta situación, para posteriores reflexiones de orden conceptual en la aplicación de un régimen de Policía Judicial extraído del procedimiento penal, para ser aplicado en el ámbito disciplinario. No obstante, es claro que algunos vacíos de la norma disciplinaria se deben llenar acudiendo al régimen penal, como lo afirma Mejía (2003):

En esas condiciones normativas, el derecho disciplinario deberá direccionar su interpretación con estricto apego a los ingredientes normativos contenidos en la norma sancionadora, los cuales ÚNICAMENTE encuentran respuesta en el Estatuto Punitivo o Código Penal por su afinidad, naturaleza y concepción punitiva, que sea de paso recordar, tiene aplicación indiscutible por “integración normativa” y sobre todo por no estar prevista la solución a esos interrogantes del tipo disciplinario en la misma codificación especializada, razón por la cual

deberá aplicarse la Ley 599 de julio 24 de 2000 - Código Penal, la cual obviamente no contraviene la naturaleza del derecho disciplinario, en la forma como lo reclama el artículo 21 de la Ley 734 de febrero 5 de 2002 - Código Disciplinario Único, sobre todo cuando la Ley Penal sirve de soporte y freno a las desbordadas interpretaciones del operador disciplinario y es la ÚNICA que llena la norma en blanco que el legislador plasmó en el referido artículo 13 de la Nueva Codificación Disciplinaria, para deducir cuándo un comportamiento es doloso o culposo y más concretamente cuándo la conducta del investigado se adecua a la descripción de la falta propuesta por el legislador, sin que afecte el principio constitucional y rector de la Ley Disciplinaria denominado “de legalidad”, contenido en los artículos 29 y 4 respectivamente (p. 1).

8.2.4 Integración normativa Ley 1123 de 2007, remisión.

La Ley 1123 de 2007 – Código Disciplinario del Abogado, regula un procedimiento distinto al establecido por la Procuraduría General de la Nación, pues si bien ambos procedimientos están orientados a una sanción por faltas disciplinarias, se debe distinguir entre uno y otro, ya que la Ley 1123 de 2007 – Código Disciplinario del Abogado, es desarrollada por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, y se entiende como tal un órgano judicial y no administrativo, como lo es la Procuraduría, de ahí que sus decisiones disten en su naturaleza en razón de la entidad que la emana, pues las administrativas tienden control judicial en un órgano jurisdiccional como lo es el Consejo de Estado, mientras que las decisiones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, como órgano de cierre de la Jurisdicción Disciplinaria son de última instancia. Esto para significar, que son distintos el proceso de Derecho Disciplinario Judicial - Comisión Nacional de Disciplina Judicial y el proceso de Derecho Disciplinario Administrativo – Procuraduría General de la Nación.

En ese orden de ideas, como Juez que es la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, para el aseguramiento de las pruebas también posee un régimen para el ejercicio de la función de Policía Judicial, un régimen que es de reenvío a la misma Ley 600 de 2000 – Código de Procedimiento Penal, en razón a su artículo 16, así:

Artículo 16. *Aplicación de principios e integración normativa.* En la aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y en esta ley. En lo no previsto en este código se aplicarán los tratados internacionales sobre Derechos Humanos y deontología de los abogados, y lo dispuesto en los Códigos Disciplinario Único, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil, en lo que no contravenga la naturaleza del derecho disciplinario.

Sin embargo, vale aclarar que cuando se refiere al Código de Procedimiento Penal, ha de entenderse que se hace referencia a la Ley 600 de 2000, por dos razones, entre muchas otras, (i) porque para la fecha de expedición de esta Ley, solo se tenía un Código de Procedimiento Penal que era la Ley 600 de 2000 y (ii) porque este proceso es de tendencia inquisitivo y no adversarial, como sí lo es la Ley 906 de 2004 - Código de Procedimiento Penal.

8.2.5 Reglas Técnicas – Obligatoriedad de cumplimiento

Se ha incluido esta categoría en el análisis, toda vez que la aplicación de la función de Policía Judicial de lo penal en lo disciplinario, trae consigo criterios de distinción que han sido poco atendidos con la importancia que merecen. Esto se refiere a las reglas técnicas establecidas en el régimen de Policía Judicial establecido en la Ley 600 de 2000 - Código de Procedimiento Penal, que se refieren puntualmente a las diligencias e informes de Policía Judicial.

Empero, antes de identificar esos mandatos desatendidos, es necesario clarificar porqué he de considerarse que esos conceptos del régimen penal, no se aplican en lo disciplinario pese a su

obligatoriedad, pues se trata a nuestro entender, de reglas técnicas de obligatorio cumplimiento, así como sugiere Alexi (1988):

Los principios son, por consiguiente, mandatos de optimización que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas. El campo de las posibilidades jurídicas está determinado a través de principios y reglas que juegan en sentido contrario. En cambio, las reglas son normas que exigen un cumplimiento pleno y, en esta medida, pueden siempre ser sólo cumplidas o incumplidas (p. 143).

De tal perspectiva, podríamos indicar, por ejemplo, que cuando se trata de un principio, este, pese a ser obligatorio cumplimiento, la unidad de medida no está tan clara y se desarrolla en más bien en abstracto si se quiere, en aras de lograr su consumación, como el Principio de Economía Procesal por ejemplo. Más cuando se trata de una regla, su cumplimiento y mandato es cerrado, y la unidad de medida es el cumplirlo, como el término de tres (3) días que indica la Ley para la impugnación de un Fallo en sede de Tutela, su descripción es clara y determinante.

8.2.6 Efectos puntuales de la remisión de tipos disciplinarios al procedimiento penal en el ámbito de la función de la Policía Judicial.

Como ya se ha indicado, las funciones de Policía Judicial disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación - PGN, son ejercidas comúnmente por la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales - DNIE, sin perjuicio que el Procurador General de la Nación pueda investir de dichas funciones, al servidor que considere necesario, para el desarrollo misional de la entidad. Empero en el desarrollo práctico de las actividades y diligencias procesales, se presentan confusiones sustanciales con relación a los conceptos como se verá a continuación.

8.2.7 Informes de la Policía Judicial Disciplinaria

Teniendo como punto de partida la distinción entre reglas y principios, se procederá ahora sí, a señalar disposiciones incumplidas en materia de Policía Judicial Disciplinaria Administrativa, como producto de la remisión normativa indicada en la Ley 600 de 2000 - Código de Procedimiento Penal, iniciando por los informes.

Artículo 319. Informes de policía judicial. Quienes ejerzan funciones de policía judicial rendirán sus informes, mediante certificación jurada. Estos se suscribirán con sus nombres, apellidos y el número del documento que los identifique como policía judicial. Deberán precisar si quien lo suscribe participó o no en los hechos materia del informe.

En razón a lo enunciado atrás, podemos indicar que el mandato del artículo 319 hace referencia a una norma, no a un principio, por lo que su cumplimiento es per se vinculante y obligatorio en el Derecho Procesal Disciplinario Administrativo, sin embargo, en la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales – DNIE de la Procuraduría General de la Nación -PGN, que es la oficina llamada al ejercicio material de la función de Policía Judicial Disciplinaria Administrativa, quienes ejercen dicha actividad, no rinden los informes con ninguna certificación jurada, no tienen ningún número de identificación como Policía Judicial, no se hace ninguna delimitación de las actividades realizadas por uno u otro funcionario, y tampoco, está establecida la obligación de realizar un plan metodológico entre el Procurador Instructor [Homologado al figura de Fiscal en penal] y la Policía Judicial, como se indica en la Ley la Ley 600 de 2000 - Código de Procedimiento Penal.

Ahora bien, como el señor Procurador General de la Nación hace parte del Consejo Nacional de Policía Judicial, y mediante Acuerdo 001 de 2017 se estableció que la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de las funciones propias de Policía Judicial y en el marco de sus competencias, adoptaba el Manual de Policía Judicial, el Manual de Cadena de Custodia y los Formatos de Policía Judicial; cabe

preguntarse, ¿si lo estipulado en un Acuerdo logra derogar las normas de procedimiento de la Ley 600, trasladadas a los disciplinario?.

En cuanto a las actuaciones de Policía Judicial descritas en el Manual de Policía Judicial, la Procuraduría debe abstraerse las actuaciones de Captura, Registro y allanamiento e Interrogatorio, toda vez que no hace parte de las instituciones y naturaleza del Derecho Procesal Disciplinario Administrativo. En tanto, no se observa claridad alguna al respecto a nivel legal y determinante de esta situación, pareciera que al no hacer parte de la esfera funcional de la Procuraduría ya se decanta el tema; más, sin embargo, si se tiene en cuenta que en el proceso disciplinario la defensa técnica proveída por un profesional del derecho es optativa y no obligatoria, el funcionario que pretenda su defensa material sin la formación académica requerida por el proceso disciplinario, entra en desventaja ante la administración, afectado directamente su derecho a la defensa.

Es normal que las confusiones de los alcances y límites de la Policía Judicial estén a la orden del día, inclusive entre los mismos funcionarios instructores y Policía Judicial de la Procuraduría. Qué decir entonces de otras entidades, o peor aun, de los estudiantes de consultorios jurídicos, de la defensa y del mismo disciplinando que opta por asumir su defensa material. Es perentorio evitar el reenvió de las funciones de Policía Judicial Disciplinaria Administrativa al sistema procesal penal; por dar un ejemplo de dicha confusión, tenemos la Circular 034 de 2022 Secretaría Jurídica Distrital - Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., que indica:

7.5. En relación con la aplicación de la cadena de custodia en materia disciplinaria, como ya se indicó, esta se aplica por los servidores que ejercen atribuciones de policía judicial en materia disciplinaria. Frente a las actuaciones investigativas disciplinarias ordinarias; si bien la aplicación del procedimiento de cadena de custodia no es obligatoria, por no estar prevista en la ley 1952 de 2019, sí sería factible aplicarlo para la recolección y aprehensión de determinados

elementos probatorios cuyo recaudo, embalaje, manejo y envío pueda afectar la autenticidad del medio probatorio (p. 15).

Como se observa, para la Alcaldía Mayor se presenta una confusión, toda vez que como el sistema de cadena de custodia no está descrito en la norma, se toma como no establecido para el Derecho Disciplinario, desconociendo el reenvío del artículo 116 de la Ley 1952 de 2019.

Lo anterior, en cuanto al sistema de cadena de custodia, ahora frente a los decretos de pruebas periciales y apoyos técnicos, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2022), anunció:

Es importante recordar que las solicitudes de apoyo de policía judicial para la investigación disciplinaria son diferentes al decreto de pruebas periciales, técnico - científicas o artísticas que no implican o conllevan por sí mismas funciones de policía judicial, en otras palabras, el decreto y practica de estas últimas (pruebas técnico - científicas) no necesariamente involucran funciones de policía judicial. Así, es factible decretar una prueba pericial en los términos del artículo 177 y ss. Del CGD o una asesoría o apoyo técnicos [art. 156 CGD y art. 242 Ley 600 de 2000] los cuales no requieren funciones de policía judicial sino solamente conllevan la aplicación de una profesión, oficio, o conocimientos técnicos o científicos requeridos por la materia particular que se investiga (p. 9).

La Alcaldía incurre en un yerro, al indicar que la solicitud de apoyo de la Policía Judicial bien sea para un Peritaje o para un Informe Técnico, no necesariamente conlleva la aplicación de la función de Policía Judicial, y esto es verdad hasta cierto punto, pues más allá del apoyo requerido (sea Peritaje o Informe Técnico), la importancia de que el instructor incluya el ejercicio de la facultad de Policía Judicial para su solicitud, es que el servidor asignado, en virtud de dichas funciones, sea los ojos del Procurador que instruye, y en razón a su experticia y conocimiento, practique las diligencias que considere relevantes y que no quedaron decretadas en la providencia de pruebas, o que obedecen al resultado mismo de la actividad de la Policía Judicial *in situ*; luego lo recomendable es que las pruebas se

flexibilicen con la ejecución de la función de Policía Judicial, pues de lo contrario, se convierte en una Comisión, que limita totalmente la actuación del servidor de Policía Judicial a lo decretado en el Auto de pruebas, ya sea una solicitud de Peritaje o un Informe Técnico.

8.2.8 Informe técnico

Según refiere Sanjines (2012), cuando nos referimos a la elaboración de un informe técnico, este reviste ciertas características a saber:

El informe técnico es la exposición por escrito de las circunstancias observadas en el reconocimiento de precios, edificaciones, documentos, etc, o en el examen de la cuestión que se considera, con explicaciones técnicas, económicas, etc. Se puede definir como “una exposición de datos o hechos dirigidos a alguien, sobre una cuestión o asunto, o sobre lo que conviene hacer del mismo. Es, dicho de otra manera, “un documento que describe el progreso o resultado de una investigación científica o técnica, o el estado de un problema científico”. Se prepara a solicitud de una organización o persona (p. 1).

Para el caso de los informes emanados por los servidores que ejecutan materialmente las funciones de Policía Judicial, al interior de la Procuraduría, más exactamente en la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, es pertinente indicar que estos obedecen a una recolección y/o compilación de información de distintas fuentes, que son plasmadas en su escrito. En razón a esto, este tipo de informes solo tienen la opción de ser aclarados o complementados, pues se basan en datos que no son propios.

Como ejemplo siempre se vale el informe que realiza un funcionario de la Policía Judicial Disciplinaria, relacionando un análisis de cruce de llamadas entre varios disciplinados, la defensa de los procesados solicita la objeción del informe, pero este no es objeto de tal reproche, toda vez que se sirve

de los registros de llamadas que reportan las empresas de telefonía celular, luego solo se puede aclarar o complementar toda vez que su fuente es otra.

8.2.9 Dictamen pericial

Este informe refleja la postura de un experto en el tema que ha llegado a una conclusión aplicando una metodología aceptada.

El dictamen pericial es una opinión o juicio realizado por un experto en un determinado tema, expresado en un informe. El perito, que es un experto, analiza el caso o situación y emite una opinión o informe sobre el objeto de estudio, y es lo que se conoce como dictamen pericial.

Una de las características que debe contener el dictamen pericial es que debe ser claro, preciso y detallado, es decir, que no debe ser confuso para que pueda ser entendido por el Juez, en cuanto a la precisión debe referirse solo al tema del dictamen y detallado es decir con todo lo relacionado con el tema objeto del dictamen; por otro lado, en su contenido también se deben expresar los fundamentos que llevaron a las conclusiones del dictamen (Gerencie, 2022, párr. 1).

Este informe también puede ser elaborado por un servidor con funciones de Policía Judicial, al interior de la Procuraduría en la Dirección de Investigaciones Especiales, solo que este conlleva la valoración del experto, dicha como si o no, cumple o no cumple, por dar algunos ejemplos, pero se llega a esta conclusión con la aplicación de un método científico comúnmente aceptado para el área que se desarrolle. Entonces, en este tipo de dictamen sí cabe la objeción que alegue la defensa de un disciplinado, toda vez que en este, se constituye la prueba a partir de los insumos para su valoración y no depende de otras fuentes, como si lo hace el informe técnico.

Los pasos para estructurar un peritaje, en palabras de los expertos como Perito Judicial Group (2024) son:

Los Antecedentes: Hace alusión al alcance y objeto que servirá de base para que el perito realice su análisis.

Documentación: Hace referencia a los elementos que soportan la legalidad o validez de los elementos a examinar.

Metodología: Es el método científico aplicado, la valoración y el proceso aceptado por la comunidad científica para llegar a un resultado determinado.

Conclusiones: Los resultados obtenidos después de aplicar la metodología y comprobar los resultados

8.2.10 Juicios de valor

Teniendo en cuenta la información que conlleva el informe, es necesario distinguir la apreciación que hace quien lo rinde, así como lo indica la Universidad Católica de Oriente - UCO (2022), cuando define:

La evaluación implica necesariamente un pronunciamiento y una interpretación de la información que poseemos, pero ante todo un juicio valorativo sobre lo que está ocurriendo. Este es uno de los aspectos más controvertidos dentro del proceso de la evaluación, ya que ello nos obliga inevitablemente a decidir, calificar y a discernir sobre un aspecto determinado de la evaluación (p. 5)

8.2.11 Juicios de hecho

Cuando estamos frente a este tipo de valoración, partimos de la base que es fácilmente comprobable y verificable, como lo sugiere (Enciclopedia de ejemplos, 2022, párr. 1), así:

Son aquellos que tengan que ver con una realidad objetiva o un hecho físico, comprobable, concreto, sin involucrar las posturas personales o las opiniones de quien los emite. Suelen ser el punto de partida para hipótesis, deducciones y otras formas de razonamiento. La mejor manera

de emitir nuestra opinión o punto de vista es haciendo un juicio de hechos, que se limita a describir un hecho sin añadir valoración alguna.

Para mayor claridad, vale la pena referirnos a la postura que dejó sentada la Corte Suprema de Justicia (CSJ, Sala Casación Laboral, S17134/02, 2002), en cuanto a la asesoría y colaboración técnico-científica que presta la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría, a distintas Delegadas:

54. De lo expuesto hasta aquí, la Sala evidencia que aunque la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal en algunas ocasiones de manera desordenada y descuidada se refirió a un dictamen pericial, lo cierto es que en el auto de pruebas del 8 de septiembre de 2011, lo que en realidad se decretó fue un informe técnico a cargo de los profesionales de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la PGN, dependencia que de acuerdo con el artículo 10 del Decreto 262 de 2000, tiene asignada, entre otras, la función de «prestar la asesoría y la colaboración técnico científica que requieran las diferentes dependencias de la Procuraduría General de la Nación y demás órganos que conforman el Ministerio Público».

55. Ahora bien, tanto el dictamen pericial, como el informe técnico de entidades o dependencias oficiales, se previeron en el ordenamiento jurídico para que se dilucidaran hechos que interesaran a un determinado proceso, debido a que para el esclarecimiento se requieren especiales conocimientos técnicos, científicos o artísticos. El dictamen pericial se reguló en los artículos 233 a 242 del Código de Procedimiento Civil, CPC, y 226 a 233 del Código General del Proceso, CGP. Por su parte, el informe técnico de entidades o dependencias oficiales está regulado en los artículos 243 del CPC y 234 del CGP.

Son muchas las ocasiones en que tanto disciplinados, como apoderados, solicitan la objeción de informes técnicos elaborados por los funcionarios de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales - DNIE, de la Procuraduría, sin tener en cuenta si son, o no son peritajes.

Retomando lo anteriormente indicado, es necesario tener en cuenta, que los informes son como tal una compilación en sí de información, que aunque lleva implícita la descripción de un análisis de la misma, no le convierte per sé en un dictamen pericial, pues dicho informe se basa en otras fuentes, luego, siguiendo con el ejemplo de los registros de llamadas descrito antes, mal haría, como suele pasar, que un defensor solicite la objeción de un informe técnico, alegando un error sobre las llamadas realizadas, pues este debería dirigirse a la empresa de telefonía celular para que se pruebe si la llamada se hizo o no se hizo, pues el informe solo recopila información y su fuente, no es el informe, sino las llamadas, es decir, este se sirve de otras fuentes, que son la prueba, luego el informe es prueba por compilar muchas pruebas.

Situación distinta pasa cuando se demanda la objeción de un dictamen pericial, pues, aunque este se sirva de otras fuentes, como los registros de movimientos bancarios para el caso de un dictamen sobre incremento patrimonial por ejemplo, si bien la fuente son los registros que emanan de la entidad financiera, a través del peritaje es que se constituye la prueba, y este informe con calidad de dictamen pericial, sí puede ser atacado bajo la figura de objeción por error grave.

8.2.12 Autos de asignación a la Policía Judicial Disciplinaria

Vale aclarar que en materia penal, las solicitudes que se realizan a las unidades de Policía Judicial, se conocen como Ordenes a Policía Judicial, no obstante, en la DNIE de la Procuraduría, todos los apoyos que solicitan dependencias de la Procuraduría general de la Nación - PGN, o las Oficinas de Control Interno Disciplinario – OCID, se filtran a través de la DNIE de la PGN, quien por medio de Autos de asignación, designa a los funcionarios con las calidades que requiera el caso, para adelantar las

diligencias solicitadas. Nótese que en este proceso no se tiene establecido el Programa Metodológico que se aplica con rigurosidad en materia penal, y que es de gran utilidad para evitar el decreto de pruebas inútiles, inconducentes e inoportunas, muy útil también en materia disciplinaria y en mora de aplicarse con rigurosidad.

8.2.13 Órdenes Jurisdiccionales del Procurador General de la Nación

En materia penal cuando una orden a Policía Judicial pretende vulnerar derechos fundamentales, esta debe contener un control previo o posterior de un Juez con funciones de Control de garantías, en el ámbito disciplinario, hasta la expedición de la Sentencia 030 de 2023 de la Corte Constitucional que declaró la inexecutable de las expresiones “jurisdiccionales” y “jurisdiccional” contenidas en los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021, que ostentaba el nominador del Ministerio Público, dicho control de asignaciones a la Policía Judicial Disciplinaria con vulneración de derechos fundamentales, se conocían como Órdenes Jurisdiccionales – Procurador General de la Nación.

Estas órdenes a Policía Judicial emanadas directamente del despacho del señor Procurador General de la Nación, incluían una motivación para su expedición, basada en normas de rango constitucional y legal, aplicando un análisis de ponderación en razón a estos y separaba la providencia en una categoría sobre; criterios aplicables al ejercicio de atribuciones jurisdiccionales para el aseguramiento y práctica de pruebas; motivos fundados para su expedición; un análisis sobre el derecho que se pretendía vulnerar; el análisis de los criterios aplicables al derecho a quebrantar; y finalmente, la justificación de los fundamentos de hecho y de derecho de la expedición; sin contar con ningún control posterior después de su ejecución o cumplimiento (Orden Jurisdiccional para práctica de pruebas, 2020, p. 1 a 9).

8.2.14 Autorización de Práctica de Pruebas Complejas del Procurador General de la Nación

Como se indicó líneas arriba, la Sentencia C-030/23 emitida por la Corte Constitucional (2023) declaró inexequibles algunos artículos de la ley 1952 de 2019, en especial, lo atinente a las facultades jurisdiccionales del Procurador General de la Nación, razón por la cual, no es viable la expedición de Órdenes Jurisdiccionales a partir de dicha sentencia. Sin embargo, las atribuciones de Policía Judicial dadas al Procurador para el cumplimiento de sus funciones, se mantienen incólumes, por eso a la fecha, cuando se pretende la vulneración de derechos fundamentales a través de órdenes a Policía Judicial, se emana del despacho de la hoy señora Procuradora General de la Nación, una providencia llamada Autorización de Práctica de Pruebas Complejas – APPC, que al igual que la Orden Jurisdiccional del pasado, no tiene control posterior y se fundamenta de la siguiente forma:

Las pruebas complejas se caracterizan porque su práctica implica alguna injerencia o restricción de derechos y garantías fundamentales, como la intimidad, inviolabilidad del domicilio, secreto de las comunicaciones, etc., y por ello, requieren la concurrencia de dos voluntades, una, la del operador o autoridad disciplinaria que ordena la prueba debidamente motivada, y dos, la del Procurador General de la Nación que autoriza su práctica para velar por la garantía de los derechos fundamentales involucrados.

El decreto y autorización de las pruebas complejas deben estar provistos de suficiente argumentación jurídica que sustente su razonabilidad, así como, la proporcionalidad en relación con la restricción del derecho fundamental involucrado.

Para ello, debe aplicarse la herramienta hermenéutica de la ponderación utilizada por el juez constitucional como técnica metodológica racional para analizar las limitaciones a derechos o libertades fundamentales. La ponderación no sólo se aplica en caso de colisión entre las disposiciones constitucionales, sino también como un parámetro para determinar la razonabilidad de medidas adoptadas por las autoridades públicas (APPC-PGN, 2023, p. 4).

En este sentido, ha de indicarse que para la expedición de una Autorización de Práctica de Pruebas Complejas – APPC, la Procuradora General de la Nación aplica un *test* de proporcionalidad con fundamento en criterios como la racionalidad, predictibilidad y legitimidad, con refuerzo en la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la prueba a practicar. En estas providencias, se tiene en cuenta a la autoridad que solicita la prueba como órgano subalterno si se quiere, pues de la disposición de la prueba o control que se deja entre ver por parte del despacho de la señora Procuradora, se ejerce cierto tipo de control de legalidad si se quiere, similar al que ejerce un juez con funciones de control de garantías en la jurisdicción penal.

8.2.15 Conceptos para la designación de un funcionario en el ejercicio de la Función de Policía judicial

Vale resaltar en este punto, que frente a las asignaciones hechas a los servidores de Policía Judicial, es prudente detallar su actividad como tal, analizando por separado lo que tiene que ver con los conceptos de las Facultades de Policía Judicial, las Atribuciones de Policía Judicial y las Funciones de Policía Judicial.

Según el diccionario (RAE, 2022, facultad),

2. f. Poder o derecho para hacer algo.

Sin: autoridad, autorización, permiso, poder, derecho.

Las atribuciones son definidas por la (RAE, 2022, atribución), como:

1. f. Acción de atribuir.

2. f. Cada una de las facultades o poderes que corresponden a cada parte de una organización pública o privada según las normas que las ordenen.

Sin: facultad, atributo, autoridad, poder, prerrogativa, jurisdicción, licencia, capacidad, permiso, señorío.

Las funciones según (RAE, 2022, atribución), son:

2. f. Tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas.

Sin.: cometido, competencia, responsabilidad, atribución, finalidad, tarea, ocupación.

En razón a todo lo anterior, podemos establecer entonces que cuando se trata de la aplicación de la función de Policía Judicial en la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales – DNIE de la Procuraduría general de la Nación - PGN, esta se enmarca en tres condiciones a saber para quienes la ejercen.

Tabla 2

Funciones, facultades y atribuciones de Policía Judicial

SERVIDOR DE LA DNIE DE LA PGN						
FUNCIÓN DE POLICÍA JUDICIAL				FACULTAD DE EJERCER FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL		ATRIBUCIÓN DE POLICÍA JUDICIAL
Manual de funciones según el cargo.				AUTO DE ASIGNACIÓN	AUTO DE COMISIÓN	Auto de asignación / Autorización de Práctica de Pruebas Complejas CON - Funciones de Policía Judicial. SIN - Funciones de Policía Judicial.
SI	X	NO	X	SI X	NO X	

Nota. Elaboración propia, se trata de una comparación entre los institutos dogmáticos más relevantes en Derecho Penal y en Derecho Disciplinario.

Para explicarlo con un ejemplo, vamos a tomar la figura de un funcionario público adscrito a la DNIE de la PGN, en el cargo de Técnico Investigador grado 19. Este funcionario en su manual de funciones, tiene descrita como una de sus funciones, el ejercer las funciones de Policía Judicial, quiere decir que dicha función es parte misional de su cargo, él tiene en sí la **FUNCIÓN**, mas no puede ejercer dicha función en un proceso en particular, si no media un Auto de asignación o comisión para actuar en ese caso, luego carece de la **FACULTAD** en razón a que no se le ha **ATRIBUIDO**, acto que se consume con

la designación, mediante un Auto de asignación, que es lo que le faculta para actuar en un caso en particular.

8.3 Capítulo III: Valoración de resultados.

Como ha quedado expuesto a lo largo del trabajo, es claro que el Derecho Disciplinario dista mucho del Derecho Penal, pues, aunque compartan muchos dogmas estructurales, el fin que persigue cada uno es distinto y su naturaleza también lo es. Es así como retomando la justificación del estudio, cuando se planteaban las dificultades que puede tener un funcionario público que acude a un Proceso Disciplinario sin la debida asistencia de una defensa técnica estructurada e idónea, quedan a la deriva su garantía de defensa y real derecho de contradicción.

Se establece el cumplimiento del objetivo general, en el sentido de confirmar que se presentan equívocos y disyuntivas en la aplicación de un procedimiento descrito por tipo disciplinario en blanco traído desde una ley penal para ser aplicado en lo disciplinario. Pero para poder describir de forma más detallada cada hallazgo, en adelante se detallan los resultados en referencia a cada uno de los objetivos específicos planteados en la investigación, la hipótesis sugerida y un breve análisis de la Defensoría Pública Disciplinaria, que aunque no se planteó como objetivo, si se evidenció dentro de la investigación.

8.3.1 Del paralelo de funciones la Policía Judicial

Como se observó líneas arriba, los conceptos que maneja el Derecho Procesal Disciplinario Administrativo, distan en gran parte de los procedimientos del Derecho Procesal Penal, y puntualmente, cuando se trata de las funciones de Policía Judicial, que el Derecho Disciplinario acoge por remisión a la norma Penal.

En tanto, con la información ya descrita, tenemos como resultado que en materia disciplinaria la Procuraduría General de la Nación, apoya en el ámbito de sus funciones a entidades diferentes a las que se asiste en el tema penal. Es decir, para la recolección probatoria mediante las funciones de Policía

Judicial Disciplinaria Administrativa, se apoyan a las entidades que adelanten procesos disciplinarios, y la guía o coordinación de dichas funciones, está en cabeza de la Procuraduría, limitándose únicamente a la investigación de servidores públicos, y otros que cumplan funciones públicas.

En el ámbito del Derecho Penal, y/o Derecho Procesal Penal, la guía de la función de la Policía Judicial emana de la Fiscalía General de la Nación, y presta su apoyo a través de entidades que estén facultadas con funciones de Policía Judicial para el desarrollo de sus funciones. En suma, la función de la Policía Judicial en materia penal, no se limita a un grupo determinado de personas, llámense funcionarios públicos y demás, sino que recae en cualquier ciudadano, tenga la condición de servidor público o no, sea persona natural o jurídica, nacional o extranjero; en fin, podríamos decir que la función de Policía Judicial en el ámbito penal tiene más dientes, apoya más entidades, apoya a la jurisdicción ordinaria, es decir, en cualquier tipo de investigación, pero en materia penal comúnmente; y por ende, la batuta de la orientación de la función de Policía Judicial está en cabeza de la Fiscalía General de la Nación.

Cabe resaltar que así como la Procuraduría General de la Nación en materia disciplinaria, la Contraloría General de la República en materia Fiscal, también tiene funciones de Policía Judicial, sin embargo, estas van encaminadas al particular ejercicio de sus funciones.

Como se verá en la tabla que sigue, los apoyos que se prestan con la función de Policía Judicial en materia penal, a los que se prestan en materia disciplinaria, se distinguen en cuanto a sus destinatarios, y las entidades a las que apoyan.

Tabla 3

Dependencia funcional y destinatarios

FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL CON DEPENDENCIA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN		FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL CON DEPENDENCIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	
Entidades destinatarias del Apoyo de la Policía Judicial	Destinatarios de la Investigación	Entidades destinatarias del Apoyo de la Policía Judicial	Destinatarios de la Investigación
Justicia ordinaria	Ciudadanos	Procuradurías	Empleados Públicos
Fiscalías			Miembros de Corporaciones Públicas
Superintendencias			Trabajadores Oficiales
Comisarías de Familia		Personerías	Particulares que cumplen funciones públicas
Extinción de dominio			
Policia Fiscal y aduanera		Oficinas de Control Interno Disciplinario	Notarios
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia			
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC			

Nota. Elaboración propia, se trata de una comparación entre la dependencia funcional de las Policías Judiciales y los destinatarios de sus investigaciones, tanto en el ámbito penal, como en el ámbito disciplinario.

No obstante lo anterior, tanto la Contraloría General de la República, como la Procuraduría General de la Nación y por supuesto, la Fiscalía General de la Nación, hacen parte del Consejo nacional de Policía Judicial, lo que quiere decir que cuando se requieran apoyos técnicos, científicos y/o de cualquier otra naturaleza, en donde intervenga la función de Policía Judicial, esta es transversal a cualquier entidad, y por el principio de colaboración armónica entre entidades, los cuerpos o funcionarios que ejercen funciones de Policía Judicial, pueden y están facultados para prestar apoyos, ya sea en el tema Penal, Disciplinario y Fiscal y/o apoyando a los Jueces de la Rama Judicial.

No está vetado el campo para que se preste colaboración entre los cuerpos de Policía Judicial, y se pueden conformar grupos de investigación interinstitucionales, donde la guía de la investigación estará a cargo de la entidad de naturaleza similar al caso que se investiga, en otras palabras, si es un tema Fiscal, será Contraloría General de la República, si es Disciplinario Administrativo, será la Procuraduría General de la Nación, y si es una investigación de carácter penal, la Fiscalía General de la Nación será quien dirija las actividades.

8.3.2 De los efectos de la remisión

Es innegable el desarrollo jurídico, dogmático y procedimental que ha tenido en los últimos años el Derecho Disciplinario Administrativo, pues es tal el grado de especialidad que le acompaña, que ya no es suficiente con la resolución de problemas a través de principios básicos de justicia, acudiendo a modelos sancionatorios homólogos. En la actualidad, el Derecho Disciplinario se ha ganado un espacio dentro de la independencia jurídica, su estructura y dogmática es tan especial, que aunque comparta características con otros regímenes, llevar a cabo un proceso disciplinario con el respeto de todas y cada una de las garantías sustanciales y procesales que le son aplicables, lo extraen de cualquier otro modelo jurídico sancionatorio.

Visto así, como un Derecho de naturaleza independiente, es lógico que al darse su aplicación desde normas que aunque homólogas, no son propias, como lo es hacer la remisión a la Ley 600 de 2000 – Código de Procedimiento Penal, se generen vicisitudes con la identificación de conceptos en particular, pues a cada figura y concepto que se nombra en la Ley a la que es remitido por el tipo en blanco, se le debe hacer constantemente la conversión y/o homologación a las figuras y actores en el Derecho Disciplinario. Esto de entrada si bien no se califica como antijurídico, sí alcanza un punto antitécnico toda vez que la misma Ley *per sé*, no define o aclara, para el caso de la recolección probatoria, el alcance

de las funciones de Policía Judicial en la aplicación en materia disciplinaria, haciendo necesario acudir a otras fuentes como la Teoría o la Jurisprudencia, pues la Ley genera vaguedades.

Se observa entonces, como se confunden los conceptos como sigue:

1. Se confunde la figura de JUEZ y FISCAL, con la de PROCURADOR.
2. Se confunden conceptos como CAPTURA y ALLANAMIENTO, que en materia disciplinaria no existen.
3. Se confunden las Ordenes de Policía Judicial (Penal) que tienen control de legalidad previo o posterior del Juez de control de garantías, con una Asignación (Disciplinario) de Autorización para la Práctica de Pruebas Complejas, directamente emitido por el Procurador General de la Nación, la cual no tiene ni control previo ni posterior, pues se hace es una ponderación de la viabilidad de la prueba por parte del despacho del representante del Ministerio Público.
4. En cuanto a la presentación de los informes en materia penal y disciplinaria, también se dejan cosas por fuera, como lo es la obligatoriedad de presentar el informe con una certificación jurada de parte de los investigadores.
5. Los servidores de Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación, más exactamente la Dirección Nacional de Investigaciones especiales – DNIE, no tienen número que los identifique como Policía Judicial, pues como se tienen que remitir a los Formatos de Policía Judicial, FP11, estos tienen determinado incluir el número de cédula del funcionario.
6. Cuando se hace la remisión del tema de Policía Judicial Disciplinaria al Código de Procedimiento Penal, se tiene que dar cumplimiento a todo lo que establece el Capítulo II, del Título I del Libro II para la Policía Judicial; sin embargo, la Policía Judicial Disciplinaria se acoge al Manual de Policía Judicial, el Manual del Sistema de Cadena de

Custodia y Los formato de Policía Judicial, en razón al Acuerdo 001 de 2018; pero no se puede dar cumplimiento a un Acuerdo, cuando una Ley dice otra cosa.

7. Existe además mucho vacío en el tema de la Policía Judicial Disciplinaria, constantemente se debe hacer remisión a otras normas, para lograr una interpretación acorde con la naturaleza disciplinaria y aplicable.

Cuando se da la remisión a la Ley 600 de 2000 – Código de Procedimiento Penal, sin hacer excepciones ni aclaraciones, se presentan polisemias que afectan la interpretación disciplinaria.

8.3.3 De la necesidad que en materia disciplinaria se cuente con un régimen propio de funciones de Policía Judicial

Más allá de evidenciar la falta de desarrollo del Derecho Disciplinario, desde una perspectiva legalista que evite la aplicación de normas de reenvío, lo cierto es que esto genera polisemias de alto perfil en la hermenéutica disciplinaria, pues es palpable la confusión que se genera en entidades y/o funcionarios doctos en el tema disciplinario, como se observó en el desarrollo del proyecto. Luego es impostergable la revisión y estructuración integral del régimen de Policía Judicial Disciplinaria Administrativa, que haga uso de sus propios conceptos e instituciones jurídico-dogmáticas, en aras de poseer un procedimiento claro y determinado para la recolección probatoria, cuando se vulneran los derechos de las personas que se someten a un proceso disciplinario.

A lo largo del análisis, es claro que se generan confusiones y dicotomías como producto de la remisión normativa, pues hay ambigüedad de los conceptos penales y disciplinarios, que son de urgente modificación y estructuración de un régimen propio que enmarque sus límites y alcance, y que sea claro y concreto para que se ajuste a los preceptos dogmáticos del mismo.

8.3.4 De la hipótesis

Es claro que la actividad de Policía Judicial hace referencia al recaudo probatorio dentro de un proceso, lo que lo identifica como un procedimiento reglado dentro de una normatividad que debe estar positivizada y ser de conocimiento previo de los receptores de este. Sin embargo, vemos que cuando se hace el reenvío del procedimiento de recolección probatoria en materia disciplinaria, aplicando las funciones de Policía Judicial, en razón a la Ley 600 de 2000 – Código de Procedimiento Penal, se presenta caos en la hermenéutica que afecta el principio de legalidad del procedimiento disciplinario.

Como consecuencia de lo anterior, es confirmada la hipótesis de la necesidad de incorporar en la Ley 1952 de 2019 - Código General Disciplinario, un régimen propio que determine, limite y funde conceptos ajustados a la actividad de la Policía Judicial Disciplinaria Administrativa.

La confirmación de la hipótesis responde de paso la pregunta de investigación de modo afirmativo.

8.3.5 De la defensoría pública disciplinaria

Si bien no fue planteada dentro de los objetivos de la investigación, en el desarrollo del proyecto nos encontramos con la novedad de la nueva reglamentación, que incluye la necesidad de contar con una Defensoría Pública Disciplinaria, descrita dentro de la misma Ley 2094 de 2021 - Código General Disciplinario, brindando así mayor garantía procesal a los servidores públicos.

Es así como en la Ley 2094 de 2021, en su artículo 70, se regula la posibilidad de asistencia técnica al disciplinado así:

ARTÍCULO 70. Defensoría Pública disciplinaria. La Defensoría del Pueblo por medio del Sistema Nacional de Defensoría Pública prestará el servicio de defensoría gratuita con un abogado que asistirá y representará al disciplinable en la actuación disciplinaria, cuando sus condiciones económicas o sociales así lo requieran, en los términos señalados en las leyes 24 de 1992 y la

Ley 941 de 2005, o las que las reformen. Esta figura también podrá ser empleada cuando se adelante un proceso disciplinario contra persona ausente y sin apoderado.

Esta inclusión normativa se considera importante, toda vez que refuerza la necesidad material de contar con un profesional en derecho que logre el equilibrio procesal entre las partes, pues por ser facultativo, y en algunas ocasiones los servidores no contar con recursos económicos, acuden solos al proceso disciplinario, que como ya se ha dicho, dada su complejidad y desarrollo, demanda una mayor exigencia de defensa. En suma, se presentan vicisitudes en cuanto al tema de recolección probatoria como se ha esbozado a lo largo del proyecto, que requieren un mayor acompañamiento para despejar dudas en los sujetos disciplinables, luego la asistencia de defensa técnica no debería ser facultativa sino obligatoria.

9. CONCLUSIONES GENERALES

El objetivo general trazado consistió en determinar si el régimen de Policía Judicial adoptado por la Ley 1952 de 2019 - Código General Disciplinario, bajo remisión normativa que hace a la Ley 600 de 2000 - Código de Procedimiento Penal, se ajusta y permite su aplicación, sin lugar a equívocos o disyuntivas, o por el contrario, el Derecho Administrativo Disciplinario, demanda un régimen propio de la función de Policía Judicial, que establezca de forma clara y determinante, los límites y conceptos de dicho procedimiento en materia disciplinaria.

Para el cumplimiento de dicho fin, se agotaron los objetivos específicos consistentes en, (i) hacer un paralelo entre las funciones de Policía Judicial en materia penal, versus las funciones de Policía Judicial en el régimen disciplinario, mostrando, además, que la función disciplinaria y el proceso adelantado por la Procuraduría General de la Nación, es *sui géneris* en gran parte de América. Objetivo que se cumplió evidenciando cómo el proceso disciplinario orientado a la función de sancionar servidores públicos, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, como máximo representante del

Ministerio Público, no es homologable con entidad alguna en los otros países, y se identificaron las divergencias conceptuales y legales en materia del Función de Policía Judicial penal y disciplinaria.

También se alcanzó el objetivo *(ii)* enfocado a analizar los efectos de la remisión de tipos disciplinarios en blanco, desde la teoría de un derecho disciplinario autónomo, donde se pudo concluir que se presentan serias confusiones conceptuales, que llevan a una inadecuada práctica probatoria y/o decreto de la misma.

Además, fue posible comprobar que *(iii)* urge la necesidad que, en materia disciplinaria, se cuente con reglas claras dentro de la estructura del régimen de funciones de Policía Judicial en el ámbito disciplinario.

Con lo anterior, la hipótesis planteada al inicio del proyecto, que suponía la necesidad de diseñar una reforma legislativa que unificara los conceptos de la función de Policía Judicial en el ámbito del derecho disciplinario, es una tesis que logró su confirmación absoluta, no solo desde el punto de vista legal, sino desde el punto de vista social, partiendo de la necesidad de claridad normativa de los destinatarios del proceso disciplinario.

Llegando a este punto, y finalizado el análisis propuesto, se retoma la pregunta de la investigación, ¿Se requiere una modificación al Código General Disciplinario en Colombia, para que se incluya su propio régimen en el que desarrolle el procedimiento de funciones de Policía Judicial, sin remisión a la norma penal?, el resultado obtenido se suma a la propuesta hecha por Gómez (2015), “Significa lo anterior que, para evitar el diletantismo, se reclama una reforma legislativa que regule íntegramente el tema de la Policía Judicial Disciplinaria al servicio del derecho procesal disciplinario

judicial.” (p. 166), pues concuerda total e inequívocamente, dadas las vicisitudes del renvío normativo de un sistema a otro.

Adicionalmente, se logró identificar un problema serio desde el punto de vista del derecho de defensa de los servidores públicos que acuden al proceso sin apoderado, pues, aunque no se planteó dentro de los objetivos de la investigación, emerge la urgente necesidad de modificar la legislación disciplinaria en aras de implementar como obligatorio y no opcional, la asistencia de un profesional del derecho en los procesos disciplinarios. Y aunque ya se dio un paso importante con la inclusión de la Defensoría Pública disciplinaria estatuida en la Ley 2094 de 2021, consideramos que se queda corta dada la complejidad procesal y desarrollo actual del Derecho Disciplinario.

9.1 RECOMENDACIONES

Primera: A partir del análisis expuesto, es recomendable una reforma al Código General Disciplinario que incluya su propia estructura normativa de la función de la Policía Judicial disciplinaria.

Segunda: Es digno de reforma el Código General Disciplinario, en el sentido de convertir la asistencial de defensa técnica, en una regla de obligatorio cumplimiento y no, de libre disposición.

10. REFERENCIAS

10.1 Fuentes primarias

Alexy, R. (1988). *La argumentación jurídica como discurso racional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/710/10.pdf>

Alexy, R. (2001). *Una defensa de la fórmula de Radbruch*. Repositorio institucional [Universidad de Coruña, anuario de la facultad de Derecho]: <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/2109>

Angulo Marquínez, D. M. (2020). *La responsabilidad extracontractual en Colombia de la administración por vías de hecho*. DIXI, 22(1), NA. Obtenido el 24 de enero de 2022, desde

<https://link.gale.com/apps/doc/A644279010/IFME?u=ugc&sid=bookmarkIFME&id=75c392d6>

Asociación Iberoamericana De Ministerios Públicos. (2023). *La Fiscalía*. Obtenido el 24 de febrero de 2022, desde <https://www.aiamp.info/index.php/2014-08-14-20-24-59>

Aurotización de Práctica de Pruebas Complejas/ 1704-00-2023-197, septiembre 29, 2023. Procuraduría General de la Nación. (Colombia)

Barón, M. (2011). *Garantías fundamentales frente al proceso disciplinario*. Repositorio institucional

[Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia]:

https://www.google.com/search?q=Garantias+fundamentales+frente+al+proceso+disciplinario.+Repositorio+institucional+%5BUniversidad+Pedag%C3%B3gica+y+Tecnol%C3%B3gica+de+Colombia&rlz=1C1ONGR_esCO1088CO1089&oq=Garantias+fundamentales+frente+al+proceso+disciplinario.+Repositorio+institucional+%5BUniversidad+Pedag%C3%B3gica+y+Tecnol%C3%B3gica+de+Colombia&gs_lcrp=EgZiaHJvbWUyBggAEEUYOTIGCAEQRRg70gEIMTI3MGowajSoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8

Bringas Estrada, S. (2013). *La integración de la policía judicial al ministerio público para obtener eficacia probatoria de la investigación en el proceso penal en Estado de Quintana Roo*.

Bunge, M. (1959). *La ciencia. Su método y su filosofía*. Siglo Veinte.

Circular 034, junio 16, 2022. Secretaría Jurídica Distrital - Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios – Alcaldía de Bogotá D.C. (Colombia)

Circular 024, julio 27, 2023. Secretaría Jurídica Distrital - Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios – Alcaldía de Bogotá D.C. (Colombia)

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos del*

Departamento Nacional de Planeación. Obtenido el 24 de febrero de 2022, desde

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/CARTILLA-OCID.pdf>

Enciclopedia de Ejemplos. (Abril, 2022, párr. 1). Juicios-de-hecho-y-juicios-de-valor.

<https://www.ejemplos.co/40-ejemplos-de-juicios-de-hecho-y-juicios-de-valor/>

Farfán Molina, F. (2007). *Policía judicial disciplinaria*. Grupo Editorial Ibáñez.

Fiscalía General de la Nación. (2018). *Manual del sistema de cadena de custodia policía judicial*.

<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/MANUAL-DEL-SISTEMA-DE-CADENA-DE-CUSTODIA.pdf>
<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Manual-de-Policia-Judicial-Actualizado.pdf>

Fiscalía General de la Nación. (2022, abril). *Institucional*. <https://www.gub.uy/fiscalia-general-nacion/>

Fiscalía General de la Nación. (s.f.). *Manual de policía judicial* (V. No.2).

<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Manual-de-Policia-Judicial-Actualizado.pdf>

Fiscalía General del Estado de Bolivia. (2022, abril). *Quiénes somos*.

<https://www.fiscalia.gob.bo/pagina/fiscal-general-del-estado>

Fiscalía Ministerio de Público de Chile. (2022, abril). *La Fiscalía*.

<http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/index.do>

García, S. (1993). *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 11. Comentarios sobre las reformas*

de 1993 al procedimiento penal federal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad

Nacional Autónoma de México, UNAM. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/232->

[cuadernos-constitucionales-mexico-centroamerica-11-comentarios-sobre-las-reformas-de-1993-al-procedimiento-penal-federal](https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/232-cuadernos-constitucionales-mexico-centroamerica-11-comentarios-sobre-las-reformas-de-1993-al-procedimiento-penal-federal)

Gerencie. (2020, marzo). Dictamen pericial como medio probatorio.

<https://www.gerencie.com/dictamen-pericial-como-medio-probatorio.html#:~:text=El%20dictamen%20pericial%20es%20una,se%20conoce%20como%20dictamen%20pericial.>

Gobierno de México. (2022, abril). *Orden jurídico nacional*. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

Gómez, C. (2011). *Revista Derecho Penal y Criminología*. Repositorio institucional [Universidad Externado de Colombia]:

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/2963>

Gómez, C. (2015). *Pruebas y policía judicial didisciplinaria*. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

Gómez, C. (2021). *Fundamentos del derecho disciplinario colombiano*. U. Externado de Colombia.

<https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-fundamentos-del-derecho-disciplinario-colombiano-9789587905519.html>

Gómez, J. (1994). *Estado de Derecho y Policía Judicial Democrática, en Primeras Jornadas sobre Problemas Actuales de la Justicia Penal*. Universidad de Granada.

https://www.ehu.eus/es/web/master/master-abogacia/materia?p_anyo_ofd=20230&p_anyo_pop=20120&p_cod_centro=324&p_cod_materia=6262&p_cod_asignatura=503380&p_tipo_asignatura=1

Gómez, J. (2018). *Policía Judicial: a la búsqueda de un modelo adecuado para una lucha eficaz contra el crimen*. Universidad Sergio Arboleda. <https://doi.org/10.22518/jour.cdp/201819ID1021>

González, P. (2007). *La Policía Judicial en el sistema Penal acusatorio*. Ediciones Doctrina y ley. Obtenido el 1 de noviembre 2021, desde https://biblioteca.unimeta.edu.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=15004&shelfbrowse_itemnumber=18601

Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario. (2017). Ediciones Nueva Jurídica.

La Casa Blanca. (2022, abril). La Corte Suprema de los estados Unidos.

<https://www.whitehouse.gov/es/acerca-de-la-casa-blanca/nuestro-gobierno/la-rama-judicial/>

Mejía, J. (2003). *La culpabilidad en materia disciplinaria*. Curso de Derecho Disciplinario, Ministerio de Hacienda.

https://www.google.com/search?q=La+culpabilidad+en+materia+disciplinaria.+Curso+de+Derecho+Disciplinario%2C+Ministerio+de+Hacienda.&rlz=1C1ONGR_esCO1088CO1089&oq=La+culpabilidad+en+materia+disciplinaria.+Curso+de+Derecho+Disciplinario%2C+Ministerio+de+Hacienda.&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBBzg2MmowajSoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8

Mejía, J. (2010). Revista Derecho Penal y Criminología. *Intervención de los estudiantes de los consultorios jurídicos como defensores de oficio en los procesos disciplinarios*. Repositorio institucional [Universidad Militar Nueva Granada]: <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/4061>

Mejía, J. (2012). *Reglamento del régimen disciplinario para las fuerzas militares*. Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia.

Mendoza, E. & Quintero, J. (2006). *Policía Judicial en el Derecho Comparado y su posible implementación en Nicaragua*. Tesis. Repositorio Institucional. Universidad Nacional de Nicaragua. <http://riul.unanleon.edu.ni:8080/jspui/handle/123456789/1588>

Ministerio de Justicia de Brasil. (2001). *Respuestas al cuestionario de seguimiento de la implementación de la convención interamericana contra la corrupción*. Obtenido el 20 de febrero de 2022, desde https://www.oas.org/juridico/spanish/bra_res4.pdf

Ministerio de Seguridad Nacional. (2022, abril). *Servicios* - Trinidad y Tobago. <https://nationalsecurity.gov.tt/>

Ministerio de Seguridad Pública de Canadá. (2022). Gobierno de Canadá. <https://www.securitepublique.gc.ca/index-fr.aspx>

Ministerio de trabajo y economía social de España (2023). *Precariedad laboral y salud mental*. Obtenido el 28 de febrero de 2024, desde

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Documents/2023/170323-informe-salud-mental.pdf>

Ministerio Público Belice. (2022, abril). *Países miembros*. <https://www.cfatf-gafic.org/es/paises-miembros/belice>

Ministerio Público de Honduras. (2022, abril). *Quiénes somos*. <https://www.mp.hn/estructura-organica/>

Ministerio Público de Surinam. (2022, abril). *Justicia*. <https://n9.cl/wsqwi>

Ministerio Público Federal. (2022, abril). *Sobre le MPF*. <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpfl>

Ministerio Público Fiscal. (2022, abril). *Pia - Argentina*. <https://www.mpf.gob.ar/pia/>

Ministerio Público. (2022, abril). *Inicio*. <https://www.mp.hn/fiscalia-general/>

Ministerio Público. (2022, abril). *Organización*. <https://ministeriopublico.gob.pa/organizacion/>

Orden Jurisdiccional/ IUS-E-2020-202530-IUC-D-2020-1498492, junio 19, 2020. Procuraduría General de la Nación. (Colombia)

Ortiz, J (2012). *Reflexiones académicas en derecho disciplinario y contratación estatal*. Ediciones Instituto de Estudios del Ministerio Público - IEMP.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2015). *La extinción del derecho de dominio en Colombia*. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito

Ordoñez Maldonado, A., Cajiao Cabrera, A., Arrieta Padilla, C., Castro Capera, G., Ferrer Leal, H., Cuellar Bernal, J., Mejía Ossman, J., Garzón Rincón, J., Pinzón Navarrete, J., Jiménez, J., Jérez, J., Ortíz Peralta, J., Novoa Buendía, J., Marín Santoyo, M. y Cañón Prieto, R. (2015). *Reflexiones Académicas en Derecho Disciplinario y Contratación Estatal VII*. Bogotá, Colombia: Instituto de Estudios del Ministerio Público. Repositorio institucional [Memorias Volumen VII, Universidad

- Externado de Colombia]: <https://catalogo.uexternado.edu.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=136942>
- Perito Judicial Group. (2024). Peritaciones. <https://peritojudicial.com/como-hacer-un-dictamen-pericial-perfecto/#QU%C9%20ES%20UN%20DICTAMEN%20PERICIAL%20>
- Prada, L.; Gamboa, M; (2020). *Responsabilidad disciplinaria de los servidores de policía judicial*. [Trabajo de Grado. Universidad Cooperativa de Colombia].
https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/18349/4/2020_responsabilidad_disciplinaria.pdf
- Procuraduría Especial de la República. (2022, abril). *Conócenos*.
<https://www.procuraduriavenezuela.org/>
- Procuraduría General de la Nación. (2022, abril). *Ministerio Público y Procuraduría General de la Nación de Guatemala, funciones*. <https://pgn.gob.gt/quienes-somos/> ;
<http://leydeguatemala.com/constitucion-de-guatemala/ministerio-publico-y-procuraduria-general-nacion/590/>
- Procuraduría General de la República del Salvador. (2022, abril). *Pensamiento estratégico y estructura organizacional – marco institucional*. <https://www.pgr.gob.sv/marco-institucional/>
- Procuraduría General de la República. (2022, abril). *Atribuciones*. <https://www.pgr.go.cr/sobre-nosotros/atribuciones/>
- Procuraduría General de la República. (2022, abril). *Nosotros*. <https://www.mp.hn/estructura-organica/>
- Procuraduría General de la República. (2022, abril). *Sobre nosotros*. <https://www.pgr.go.cr/>
- Procuraduría General del Estado / Fiscalía General del Estado. (2022, abril). *República del Ecuador*.
<https://n9.cl/e24br7>

Procuraduría General del Estado. (2022, abril). *Organización*.

<https://www.gob.pe/institucion/procuraduria/organizacion>

Procuraduría General de la Nación. (2014). *Decreto 262 Estructura de la Procuraduría General de la Nación*. Ediciones IEMP.

Procuraduría General de la Nación. (2022). *Pensamiento disciplinario: Reflexiones sobre la Ley 2094 de 2021*. Ediciones IEMP.

Procuraduría General de la Nación. (2022). *Seminarios regionales para la implementación de la Ley 2094 de 2021, Tomo II*. Ediciones IEMP.

Quinche, M. (2013). *Control de constitucionalidad*. Editorial Universidad El Rosario.

reflexiones sobre su no uso como medio de prueba. *Estudios En Seguridad Y Defensa*, 16(31), 93 – 113.

<https://doi.org/10.25062/1900-8325.295>

Radbruch, G. (2007). *Filosofía del derecho*. Reus S.A.

Real Academia de la Lengua Española. (2022, marzo). Atribución. <https://dle.rae.es/atribuci%C3%B3n>

Real Academia de la Lengua Española. (2022, marzo). Facultad. <https://www.rae.es/drae2001/facultad>

Rodriguez, M. (2019). *Naturaleza del Derecho Disciplinario: Vicisitudes en la jurisprudencia para su Construcción Autónoma e Independiente en Colombia*. Repositorio institucional [Tesis Doctoral, Universidad Externado de Colombia]: <https://n9.cl/zw1ka>

Ruiz, R. (2012). *La distinción entre reglas y principios y sus implicaciones en la aplicación del derecho*.

Repositorio institucional [Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia]:

https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/download/4860/3952/.

Sandoval, J. (2000). *Revista Derecho. Límites materiales de los tipos penales en blanco*. Repositorio institucional [Universidad del Norte]: <https://n9.cl/h7rxqr>

Sánchez, T. & Pinilla, R. (2023). *Ley 1952 de 2019 incluidas las modificaciones de la ley 2094 de 2021, en paralelo con el código disciplinario único ley 734 de 2002*. Editorial Jurídica Sánchez R. S.A.S.

Sanjines, J. (2012). *Informe Técnico*. Obtenido el 24 de enero de 2022, desde

<https://es.slideshare.net/JonhySanjinesTantalean/informe-tecnico-15539846>

Secretaría de la Función Pública. (2022, abril). El Estado. <https://www.paraguay.gov.py/oee/sfp>

Tesis Doctoral. Universidad Michoacana.

http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB_UMICH/549

Tijerino, J. (1994). *Justicia y Sociedad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional

Autónoma de México, UNAM. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/836-justicia-y-sociedad>

Universidad Católica de Oriente. (2022). La evaluación como juicio de valor.

<https://www.uco.edu.co/ova/OVA%20Evaluacion/Objetos%20informativos/Unidad%202/3.%20LA%20EVALUACION%20COMO%20JUICIO%20DE%20VALOR.pdf>

Valencia Cardona, E. (2021). *La reconstrucción de hechos en la legislación disciplinaria colombiana*.

<https://doi.org/10.25062/1900-8325.295>

10.2 Fuentes Legales

Acuerdo 0001. (2018). *Se adoptan el manual de policía judicial, el manual de sistema de cadena de custodia y los formatos de policía judicial*. Obtenido el 24 de febrero de 2024, desde

<https://n9.cl/m3hdze>

Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Colombia. Obtenido de Constitución Política de

Colombia: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-8/capitulo-7/articulo-257>

Decreto 1581. (2021). *Sistema único de información normativa*. Obtenido el 24 de febrero de 2022,

desde <https://n9.cl/v6lzp8>

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165113>

Ley 200. (1995) Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de Departamento

Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4589>

Ley 600. (2000). Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de Departamento

Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6389>

Ley 734. (2002). Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de Departamento

Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4589>

Ley 906. (2004). Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de Departamento

Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14787>

Ley 1123. (2007) Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de Departamento

Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22962>

Ley 1285. (2009) Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de Departamento

Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34710>

Ley 1437. (2011). Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de Departamento

Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Ley 1952. (2019). Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de Departamento Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>

Ley 2094. (2021). Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de Departamento Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165113>

10.3 Sentencias

Corte Suprema de Justicia [CSJ], Sala Casación Laboral, febrero 21, 2002. M. P.: C, Nader. S-17134/02. (Colombia).

Corte Constitucional [CC], mayo 22, 2003. M.P.: J. Tafur. Sentencia C-404/03. (Colombia). Obtenido el 09 abril de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-404-03.htm#:~:text=No%20puede%20haber%20en%20Colombia%2C%20amparados%20legalmente%2C%20organismos%20armados%20no,con%20el%20Estado%20de%20Derecho.>

Corte Constitucional de Colombia [CC], febrero 1, 2012. M.P.: L. E. Vargas Gil. Sentencia C-030/2012. (Colombia). Obtenido el 19 abril de 2023.

<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-030-12.htm>

Consejo de Estado [CE], Sala Sección Segunda Subsección A de lo Contencioso Administrativo, septiembre 26, 2012. M.P.: G. Gómez. No 110010325000201000127 00 (0977-10). (Colombia). Obtenido el 9 de mayo de 2023.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/120/S2/11001-03-25-000-2010-00127-00\(0977-10\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/120/S2/11001-03-25-000-2010-00127-00(0977-10).pdf)

Corte Constitucional de Colombia [CC], diciembre 9, 2021. M.P.: J. E. Ibañez. Sentencia C-441/2021.

(Colombia). Obtenido el 3 marzo de 2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-441-21.htm>

Corte Constitucional de Colombia [CC], febrero 16, 2023. M.P.: J. F. Reyes y J. C. Cortes. Sentencia C-030/2023. (Colombia). Obtenido el 19 abril de 2023.

[https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-030-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-030-23.htm#:~:text=C%2D030%2D23%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20Corte%20concluye%20que%20la,art%C3%ADculo%20116%20de%20la%20Constituci%C3%B3n.)

[23.htm#:~:text=C%2D030%2D23%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20Corte%20concluye%20que%20la,art%C3%ADculo%20116%20de%20la%20Constituci%C3%B3n.](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-030-23.htm#:~:text=C%2D030%2D23%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20Corte%20concluye%20que%20la,art%C3%ADculo%20116%20de%20la%20Constituci%C3%B3n.)

10.4 Artículos

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s.f.). *Cuadernillo de Jurisprudencia No. 12*.

<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo12.pdf>

Momblanc, L. (2012, octubre). El uso de normas penales en blanco. ¿Necesidad o dificultad en las legislaciones penales?. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*.

<https://www.eumed.net/rev/rccs/noviembre/normas-penales-blanco.html>

10.5 Videos Consultados

Personería de Bogotá D.C. República-Colombia. (2023, noviembre, 16). *VII Congreso nacional de derecho disciplinario* [Video]. YouTube.

<https://www.youtube.com/watch?v=EK4sv9pafhk>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024, febrero, 15). *Colectivo disciplinario 2024* [Video].

YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=EK4sv9pafhk>