

El presente texto sintetiza el esfuerzo realizado por el Instituto de Estudios del Ministerio Público para contribuir con la investigación disciplinaria, presentando el resultado de un estudio académico que da a conocer una forma integral de planear la investigación, partiendo del análisis de la noticia disciplinaria, que con buen cuidado suministra la información necesaria para llevar a cabo esa tarea.

Compete al funcionario hacer un análisis detallado de su contenido para descubrir el posible resultado de la actividad investigativa y encausar su actividad para alcanzar el objetivo propuesto, pudiendo descartar en forma temprana la investigación que no sea viable, ahorrando recursos y tiempo.

Antes de iniciar cualquier actividad, el ser humano debe prever la mejor forma de realizarla para optimizar el resultado. Con una buena previsión y un método adecuado, se pueden alcanzar los mejores resultados.

El programa metodológico propuesto es una herramienta de trabajo para optimizar la investigación, que no forma parte de la actividad procesal, pero que contribuye a ejecutarla partiendo de la consideración de la totalidad de los elementos involucrados en la investigación.

Carlos Arturo Moreno Orduz, abogado con especializaciones en derecho constitucional, en derecho penal y criminología y en derecho procesal, asesor de la Procuraduría General de la Nación e investigador del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Natalia Ruiz Morato, abogada con magister in international studies de Korea University, doctora en derecho de la Universidad Nacional de Colombia, docente universitaria e investigadora en materia jurídica con numerosas publicaciones.



Carlos Arturo Moreno Orduz
Natalia Ruiz Morato

Metodología de la investigación disciplinaria

**Carlos Arturo Moreno Orduz
Natalia Ruiz Morato**

Metodología de la investigación disciplinaria





**Instituto de Estudios
del Ministerio Público**

Metodología de la investigación disciplinaria

© Procuraduría General de la Nación, 2019

© Instituto de Estudios del Ministerio Público, IEMP 2019

Carlos Arturo Moreno Orduz
Natalia Ruiz Morato

Investigadores

Carlos Arturo Moreno Orduz
Editor

Julio Armando Rodríguez Ortega
Luis Eduardo Romero Anturi
Willman Molano Bonilla

Equipo de apoyo

Mónica Vega Solano
Corrección de estilo

Luis Enrique Martínez Ballén
Cordinador editorial

Natalia del Pilar Cerón Franco
Diseñadora Gráfica del IEMP

ISBN: 978-958-734-244-4

Año: 2019

Impresión

UT Printer Colombiana SAS-El Tiempo

Dirección postal

Instituto de Estudios del Ministerio Público
Cra 5 n.º 15-80. Piso 16.
Bogotá D. C., Colombia.

*La información de este libro es de exclusiva responsabilidad de los
autores y no compromete a la Procuraduría General de la Nación ni al
Instituto de Estudios del Ministerio Público.*

Índice

Introducción	5
Estudio y propuesta del programa metodológico para la investigación disciplinaria.....	5
Metodología del estudio.....	9
I. Capítulo. Evolución y diagnóstico de la investigación disciplinaria e indagación sobre el programa metodológico del procedimiento disciplinario en Colombia	10
1.1. Evolución normativa del procedimiento de la investigación disciplinaria.....	11
1.2. Consideraciones sociojurídicas y de diagnóstico de la práctica del proceso disciplinario en Colombia	16
1.3. Estudios realizados sobre el plan metodológico para el procedimiento disciplinario en Colombia	24
II. Capítulo. Fundamentos teóricos de la propuesta del programa metodológico de la investigación disciplinaria en Colombia	27
2.1. Transformación del Estado de derecho a través de sistemas de justicia eficiente.....	28
2.2. Fundamentos teóricos de planeación estratégica y método científico en analogía con el programa metodológico de la investigación criminal.....	29
2.3. Elementos dogmáticos constitucionales y del derecho disciplinario, que fundamentan el programa metodológico para la investigación disciplinaria.....	32
III. Capítulo. El programa metodológico para la investigación disciplinaria	34
3.1. Diagnóstico y razones que justifican la implementación de un programa metodológico	35
3.2. Descripción del programa metodológico para la investigación disciplinaria. Estructura	39
3.2.1. El recurso humano.....	43
3.2.1.1. Aspectos éticos	42
3.2.1.2. Competencias laborales.....	46
3.3. El plan de investigación	48
3.3.1. Noticia disciplinaria y características de los hechos a investigar	50
3.3.2. Determinación de los hechos a investigar.....	53
3.3.3. Convocatoria y conformación del equipo investigativo	54
3.3.4. Tipificación provisional	56
3.3.5. Problema jurídico.....	60

3.3.5.1. Formulación de problemas en la investigación disciplinaria	64
3.3.5.2. Definición de problemas jurídicos	65
3.4. Hipótesis	66
3.5. Ordenación de pruebas	70
3.6. Logística	73
3.7. Determinación de tiempos, controles, tareas y roles.....	76
IV. Capítulo. Casuística	76
Caso 1.....	77
Caso 2.....	83
Caso 3.....	86
Caso 4	89
Caso 5.....	92
Caso 6.....	95
Caso 7.....	101
Caso 8.....	104
Caso 9	108
Caso 10	111
V. Capítulo. Conclusiones.....	115
Anexos	120
Anexo 1. Funciones de policía judicial del procurador general de la nación	121
Anexo 2. Talleres.....	125
Anexo 3. Glosario.....	131
Anexo 4. Ficha	145
Anexo 5. Ficha	149
Anexo 6. Modelo de ficha para el programa metodológico	152
Referencias bibliográficas	153

Introducción

Estudio y propuesta del programa metodológico para la investigación disciplinaria

El Instituto de Estudios del Ministerio Público, a través de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos, adelantó en el año 2017 el estudio sobre el programa metodológico para la investigación disciplinaria. El tema es de vital importancia para la Procuraduría General de la Nación, cuyo propósito es optimizar la calidad de las decisiones disciplinarias tanto en la Procuraduría como en las oficinas de control interno disciplinario en todo el país.

El ejercicio seguro de la acción disciplinaria exige a quienes la llevan a cabo un profundo conocimiento de esa función, para obtener decisiones uniformes que aseguren la justicia. Por lo tanto, el resultado de este estudio tiene por objeto formular una propuesta metodológica para realizar una investigación disciplinaria, que contribuya a alcanzar esas metas.

Con el objeto de realizar esta propuesta, se establecieron categorías de análisis para la construcción de una herramienta de planeación de la investigación, que teniendo en cuenta el procedimiento disciplinario, facilite su realización de manera segura, a partir de un diseño en el cual, desde el principio, se conozcan el objeto de la investigación, los hechos que deben ser acreditados, la tipificación de la conducta y la formulación de las hipótesis, así como el manejo adecuado de los medios económicos, humanos y logísticos necesarios para adelantar la tarea investigativa.

Asimismo, para que se puedan detectar de manera temprana aquellos casos en los que no es necesario adelantar una investigación, y racionalizar los recursos de todo tipo que, en caso contrario, esta demande. A la vez, realizar unos controles a la actividad planeada con el fin de que sea desarrollada conforme al cronograma trazado y optimizar los recursos involucrados en la investigación.

La necesidad de planear la investigación disciplinaria surge con los nuevos conceptos introducidos a partir del aumento de la complejidad jurídica en Colombia, profundizado con la aparición de nuevas instituciones jurídicas incorporadas en la Constitución Política de 1991, donde se establecen otras necesidades de investigación a partir de la implementación de los procedimientos orales, que pretenden responder a la necesidad de una justicia pronta y un trato igualitario sin desmedro de las garantías procesales, que ha generado un enorme desafío a la comunidad jurídica de renovar la metodología de la decisión judicial; estos aspectos eran desconocidos en

vigencia de la carta política anterior y han sido desarrollados a partir de los cambios que introdujo la Constitución vigente.

Frente a estos nuevos requerimientos del derecho, los procedimientos escritos y faltos de un plan metodológico se tornan limitados y casi obsoletos, pues tienden a generar un desconocimiento de importantes elementos de enorme incidencia en el resultado final de la investigación, que está llamada a generar una solución pronta y segura, en la que al ciudadano, además, se le garanticen la igualdad de trato y demás principios constitucionales que deben ser observados en su juzgamiento.

Empero, con la aparición y aumento de nuevas formas de infracción surgidas al abrigo de la masificación de las relaciones sociales y de las tecnologías, que ha conocido la humanidad en tiempos recientes, hace aconsejable que la investigación del acontecimiento disciplinario se actualice, para dar respuesta adecuada a nuevas formas de infracción constituidas en retos, que superan con creces los avances de la actividad disciplinaria y aumentan la litigiosidad, pudiendo incluso llevar con frecuencia al fracaso del proceso disciplinario, en especial, cuando se somete al escrutinio de la jurisdicción, lo que incide directamente en la gestión disciplinaria, y en últimas, enerva sobremanera el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la pronta y cumplida justicia.

La forma como actualmente se adelanta la investigación disciplinaria constituye un proceso ciego, en la medida en que al operador disciplinario no se le exige determinar desde el principio cuáles son los hechos que interesa demostrar, cuál es el problema jurídico, ni la formulación de hipótesis. Por tanto, tampoco se le exige verificar la pertinencia de las pruebas a ordenar en las primeras fases de la investigación, que necesariamente en una investigación planeada llevan a la seguridad de si la falta se dio y, en caso afirmativo, los pormenores de ese acontecimiento, pero la forma como se lleva actualmente la investigación, no permite al investigador adelantarse a visualizar cuál puede ser su resultado.

Como se evidenció en el diagnóstico realizado en este estudio, a través de un trabajo de campo a nivel nacional, es clara la falta de una metodología que permita a los funcionarios, encargados de adelantar el proceso disciplinario, organizar sus decisiones y tener claridad sobre lo que debe investigarse en cada caso que conocen, generando un desgaste argumentativo innecesario y en ocasiones contrario a las reglas decisorias jerárquicamente validadas por precedente vertical.

Esto lleva a que el operador disciplinario asuma la labor de construir la argumentación, sin contar con una forma específica para estructurar la decisión, lo que genera providencias llenas de errores por causas múltiples, que pueden corregirse con una metodología adecuada para adelantar esa tarea, que evite la exposición al cuestionamiento argumentativo, dando pie además a que el vencido, en sede disciplinaria, acuda a los recursos judiciales contra el fallo desfavorable a sus intereses, con buenas posibilidades de éxito

Bajo este contexto, el programa metodológico que pretende implementarse propende a que se establezca en el proceso disciplinario, la seguridad jurídica que surge de la utilización de formas seguras de gestionar el conocimiento, en la medida en que se establecen reglas de investigación estandarizadas y metodologías con las que se evita incurrir en distintas circunstancias que impiden que se alcancen los resultados, que normalmente debe arrojar esa actividad, como es el descubrimiento de la verdad, el debido proceso, la garantía de los derechos fundamentales de los investigados y la protección, calidad y excelencia de la función administrativa y del servicio público, como fundamento de la decisión y la realización de los fines esenciales del Estado.

El diseño y la conformación de este instructivo ha tomado en cuenta criterios contenidos en la recopilación de trabajos realizados al interior de otras entidades del Estado, con el objeto de orientar la aplicación de procedimientos adecuados en el momento de acopiar el sustento probatorio, la evidencia procesal que sea pertinente, conducente, pero sobre todo útil para la investigación. Por esta razón, su contenido está encaminado a la planeación de la investigación desde sus fuentes, conforme a los modelos de gestión institucionales, al análisis del marco legal del programa metodológico, sus características, elementos que lo integran, sus fines y la presentación del formato integral que los explica, como propuesta del trabajo.

Una de las finalidades de este estudio es buscar caminos que mejoren el conocimiento en este tema, que es asunto trascendental en la vida jurídica institucional, en el ejercicio de la potestad disciplinaria, como para la comunidad en general, y en especial para los usuarios de la justicia disciplinaria, que se traduce en alcanzar la paz y lograr la convivencia armónica de la sociedad, como elementos vitales para la proyección del Estado de derecho como entidad política que garantice la unidad nacional.

En la actualidad los operadores disciplinarios han desarrollado diversas maneras de llevar a cabo la investigación y muy posiblemente cada una de estas formas permite adelantar con relativo éxito las investigaciones que se siguen en contra de los servidores públicos. Además, la dinámica legislativa y los cambios introducidos por el nuevo Código General Disciplinario exigen adoptar otras estrategias de trabajo, para obtener investigaciones disciplinarias efectivas basadas en resultados a corto plazo.

La estructura de este estudio se desarrolla de la siguiente manera, a saber, el primer capítulo presenta la evolución, el diagnóstico de la investigación disciplinaria y la indagación sobre el programa metodológico del procedimiento disciplinario en Colombia. El segundo alude a los fundamentos teóricos de la propuesta del programa metodológico de la investigación disciplinaria en el país. En el tercero se presenta la propuesta del programa metodológico de la investigación disciplinaria y en el cuarto capítulo se dan a conocer algunos ejemplos sobre la forma como se aplica la metodología propuesta, y finalmente las conclusiones del estudio. Además, se incluyen como anexos algunas consideraciones sobre competencias de policía judicial del

procurador general de la nación, un glosario de los principales términos utilizados en este texto y las fichas aplicadas para llevar a cabo el trabajo de campo. Los talleres realizados para verificar la validez de la metodología propuesta se realizaron sobre los ejemplos a los que alude el capítulo IV.

La mencionada estructura permite sustentar la propuesta del programa metodológico de la investigación disciplinaria. En este estudio se presentan estrategias de investigación que facilitan la unidad de criterios para valorar la información, el material probatorio y las tareas que deben adelantarse, los procedimientos de control de esas labores y los recursos para el mejoramiento de los resultados. La investigación disciplinaria también se sustenta en teorías y metodologías consensuadas y convalidadas, tanto en las entrevistas a operadores disciplinarios así como en los talleres realizados con varios funcionarios de las procuradurías regionales y provinciales, para llevar a cabo la labor central, que en términos generales apunta a la lucha contra la corrupción.

El programa metodológico comprende una serie de métodos básicos y coordinados para optimizar recursos y ayudar en la clarificación de la falta disciplinaria, a partir de reglas básicas a tener en cuenta para evitar errores de pruebas relacionadas con la investigación, utilizando reglas elementales relacionadas —si fuere el caso— al acceso y tratamiento del lugar del hecho, con el objeto de preservar los indicios que luego revelarán la verdad de lo sucedido. Es de suma importancia saber que el desconocimiento de estos métodos, o la realización de acciones indebidas de manera involuntaria, puede ocasionar la destrucción de los indicios y, en consecuencia, un grave problema para esclarecer lo que sucedió con respecto a las faltas disciplinarias.