



1830-2020

Pasado, presente y futuro de la Procuraduría General de la Nación 190 años



# *Pasado, presente y futuro de la Procuraduría General de la Nación 190 años*

1830-2020

*Óscar Alarcón Núñez*





1830-2020

---

*Pasado, presente y futuro*  
*de la*  
*Procuraduría General de la Nación*  
190 años

*Óscar Alarcón Núñez*

---





**PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN**



**Instituto de Estudios  
del Ministerio Público**

## Pasado, presente y futuro de la Procuraduría General de la Nación 190 años

1830-2020

© Procuraduría General de la Nación, 2020  
© Instituto de Estudios del Ministerio Público-IEMP, 2020

### Autor

Óscar Alarcón Nuñez

### Evaluadores

Diana María Montoya Gaviria  
Arturo Ronderos Salgado

### Coordinadora General del Proyecto

María Claudia Quimbayo Duarte

### Ilustraciones y caricaturas

Jorge Restrepo  
Vladdo  
Hector Osuna  
Ricardo Rendón  
Moncrayón

### Diseño y diagramación

Ángela Ruíz Caro

### Cordinador editorial

Carlos Mauricio Medina Fajardo-IEMP

### Ajuste a diagramación y diseño de portada

Natalia del Pilar Cerón Franco-IEMP

### Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

ISBN: 978-958-734-274-1

### Dirección postal

Instituto de Estudios del Ministerio Público  
Cra 5 # 15-80. Piso 16.  
Bogotá D. C., Colombia.  
PBX: (1) 587 8750 Ext: 11672, 11621  
[www.procuraduria.gov.co/iemp](http://www.procuraduria.gov.co/iemp)

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



**PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN**

Procurador General de la Nación  
**Fernando Carrillo Flórez**

Viceprocuradora General de la Nación  
**Adriana Herrera Beltrán**

Secretaria Privada  
**Mónica María Neiza Castiblanco**

Directora del Instituto de Estudios del Ministerio Público  
**Diana María Dajer Barguil**



*In memoriam*

*A Manuel Gaona Cruz,  
en los 35 años del  
holocausto del Palacio  
de Justicia, y a Ricardo  
Alarcón Núñez. Ambos  
estuvieron vinculados a  
la Procuraduría General  
de la Nación y me  
enseñaron a conocerla.*





# ÍNDICE

---

## PRIMERA PARTE

### EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

#### **CAPÍTULO I**

El Ombudsman escandinavo . . . . . 15

#### **CAPÍTULO II**

Antecedentes en Colombia y propuesta de Sergio Arboleda . . . . . 21

#### **CAPÍTULO III**

Florentino González y su importancia para la Procuraduría . . . . . 25

#### **CAPÍTULO IV**

La Guerra de 1860 y las Constituciones de 1858 y 1863 . . . . . 41

#### **CAPÍTULO V**

La Constitución de 1886. Suprema dirección del gobierno . . . . . 49

#### **CAPÍTULO VI**

La Procuraduría en la Constituyente de 1886. . . . . 53

#### **CAPÍTULO VII**

Constitución centralista y confesional . . . . . 61

#### **CAPÍTULO VIII**

Las reformas de 1936 y 1945. . . . . 69

#### **CAPÍTULO IX**

La séptima papeleta y la Constitución de 1991 . . . . . 73

a. Los intentos de reforma . . . . . 73

b. La situación de orden público y el narcoterrorismo . . . . . 78

c. La séptima papeleta y la Corte . . . . . 80

#### **CAPÍTULO X**

La Constitución de 1991 . . . . . 89

#### **CAPÍTULO XI**

La Procuraduría en la Constituyente de 1991 . . . . . 95

#### **CAPÍTULO XII**

El Defensor del Pueblo . . . . . 99



|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| <b>CAPÍTULO XIII</b>                  |     |
| Procuradores presidentes . . . . .    | 107 |
| <b>CAPITULO XIV</b>                   |     |
| Homenaje a dos procuradores . . . . . | 115 |

**SEGUNDA PARTE**  
**FUNCIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Nota introductoria . . . . .</b>   | <b>125</b> |
| <b>CAPÍTULO I</b>   |            |
| La función preventiva . . . . .   | 129        |
| <b>CAPÍTULO II</b>  |            |
| La función de intervención . . . . .  | 139        |
| <b>CAPÍTULO III</b>   |            |
| La función disciplinaria . . . . .  | 145        |
| <b>CAPÍTULO IV</b>  |            |
| La Procuraduría ciudadana: la Constitución en la mano,<br>el corazón al lado de las víctimas y los pies en los territorios. . . . . | 145        |

**TERCERA PARTE**  
**“LA PROCURADURÍA CIUDADANA”: CONSTITUCIÓN EN LA MANO,  
EL CORAZÓN AL LADO DE LAS VÍCTIMAS Y LOS PIES EN LOS TERRITORIOS**

|   |     |
|---|-----|
| Procuraduría ciudadana: la constitución en la mano,<br>el corazón al lado de las víctimas y los pies en el territorio . . . . . | 162 |
| La procuraduría general de la nación hoy . . . . .  | 163 |
| <b>CAPÍTULO I</b>   |     |
| Matriz de Legados y temas . . . . .   | 165 |
| <b>CAPÍTULO II</b>  |     |
| Cumbre de Diálogo Social . . . . .  | 171 |
| <b>CAPÍTULO III</b>   |     |
| Transformación Digital y Fortalecimiento de Servicios Tecnológicos . . . . .  | 177 |
| <b>CAPÍTULO IV</b>  |     |
| Nuevas Procuradurías Delegadas . . . . .  | 183 |
| <b>CAPÍTULO V</b>   |     |
| Proyecto de Ley de Acceso a la Justicia local y rural. . . . .  | 189 |
| <b>CAPÍTULO VI</b>  |     |
| Cómo y cuando acudir a la procuraduría . . . . .  | 197 |
| Epílogo . . . . .   | 199 |
| Bibliografía . . . . .  | 215 |



# P RESENTACIÓN

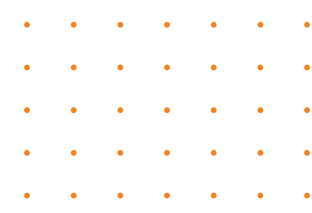
---

**E**l presente trabajo consiste, fundamentalmente, en registrar la historia de la Procuraduría General de la Nación, nacida en la Constitución de 1830. La investigación se desarrolló en torno a la Procuraduría como la figura principal pero, paralelamente, se ofrece un recuento histórico y anecdótico desde aquellos años para exaltar la trascendencia que ha tenido y que desearon imprimirle sus fundadores.

Si bien el relato se aparta a veces de este esquema, lo que se pretende es ubicar los hechos, repasarlos y recordar a muchos personajes de la vida pública, presidentes de la República y los gobiernos, que influyeron o han incidido en su desarrollo histórico, de tal manera que el lector encuentre la razón de ser de una entidad que está próxima a cumplir doscientos años.

Inicialmente, el trabajo se remonta a los orígenes de una institución que muchos tratadistas internacionales consideran como antecedente de los organismos de vigilancia y control, el *Ombudsman*, que implementaron los países escandinavos y que luego se extendió a naciones interesadas en vigilar la conducta de los funcionarios públicos y de quienes ejercen funciones públicas.

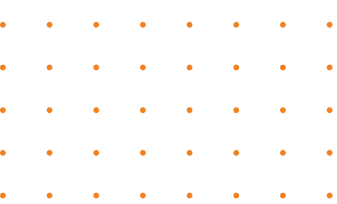
Si bien en la Constitución de 1830 se creó, por primera vez en Colombia la Procuraduría, también es cierto que desapareció en las Constituciones de 1832 y 1843. En la Carta de 1853, gracias al influjo de Florentino González, no solo se revivió sino que su titular se elegía por votación popular.



González fue un importante hombre público, una figura a quien en este trabajo de investigación se le dedica amplio espacio porque fue él quien le enseñó a sus nacionales lo que era la Procuraduría. La diseñó y la dirigió con reconocimiento público de su gestión. Ha sido el único procurador elegido para el cargo por votación popular. Pero aquí también destacamos la faceta multidisciplinaria de don Florentino González como estudioso, como jurista, como catedrático y como avezado dirigente político. Se desempeñó como ministro y en varias ocasiones fue aspirante presidencial.

En el documento que ahora está en sus manos, se hace un repaso constitucional y político para precisar cómo se manejó el tema de la Procuraduría a lo largo de nuestra historia en distintos debates, en asambleas constitucionales y congresos. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con la Constitución de 1863, nos remontamos a los orígenes de la guerra de 1860, que puso fin a la Constitución de 1858 de la Confederación Granadina. Luego de ella nace la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, totalmente federal. Se relata cómo, después de la Guerra de 1885, desaparece esa Carta Política y el presidente Rafael Núñez convoca una Constituyente que adopta la Constitución de 1886. Allí, en aquella Asamblea, se desechó una propuesta del dirigente conservador Sergio Arboleda que algunos consideran como antecedente del *Ombudsman* en Colombia. En los debates de la Asamblea de Delegatarios de 1886, se revelaron las posiciones encontradas de Miguel Antonio Caro y José María Samper, donde primó el pensamiento del primero en lo que tiene que ver con la Procuraduría y en muchos otros aspectos de esa Carta.

Cuando llegamos al siglo XX, el trabajo refiere las modificaciones que en la reforma constitucional de 1945 se le introdujeron a la institución, señalándole al procurador un período de cuatro años, cuyo nombramiento lo haría la Cámara de Representantes de terna presentada por el presidente de la República. Sin embargo, quedó la norma nacida en la Constitución de 1886, en el sentido de que el Ministerio Público sería ejercido bajo la suprema dirección del gobierno, originando un híbrido toda vez que era el procurador quien tenía esa atribución.



Al abordar la Constitución de 1991, no se pueden desconocer las circunstancias políticas y de orden público en que se realizó la convocatoria por medio de la llamada séptima papeleta. Se relatan los distintos proyectos que se presentaron, para concluir con la normatividad actual y con la creación del Defensor del Pueblo.

De otro lado, aquí se resalta la importancia que ha tenido el Procurador General de la Nación a través de la historia, a tal punto que varios de ellos tuvieron vocación presidencial, dándose el caso de que algunos de los que ejercieron el cargo fueran encargados de la Presidencia. De igual manera, se pretende recordar y destacar la labor cumplida por algunos procuradores que dejaron huella a su paso por la entidad.

El capítulo final se hace un repaso general sobre la Procuraduría actual por medio de sus funciones en el aspecto preventivo, en materia de intervención y en materia disciplinaria, analizando la legislación existente sobre el particular.

Por supuesto que después de avanzar en la evolución histórica de la Procuraduría llegamos al significado y resultados de la gestión del doctor Fernando Carrillo Flórez, a partir de esta premisa: una Procuraduría ciudadana, con la Constitución en la mano, el corazón al lado de las víctimas y los pies en los territorios.

Como se puede observar, el objetivo del presente trabajo consiste en demostrar la importancia de la Procuraduría a lo largo de nuestra historia y lo que ha significado para luchar contra los manejos ilícitos de los dineros y bienes públicos del Estado y en procura de acabar con la corrupción, con el único fin de garantizar a los ciudadanos un país más próspero y equitativo, gentes honestas y funcionarios públicos que se ciñan al cumplimiento de la Constitución y de la ley.

