

# MODELO DE BUENA GOBERNANZA

---



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

Margarita Cabello Blanco

---

2021 - 2024







## **MODELO DE BUENA GOBERNANZA**

©Procuraduría General de la Nación,  
2024.  
Carrera 5 No. 15-80, Bogotá, D. C.,  
Colombia  
Pbx (1) 5878750 – Exts.. 13101 – 13102  
[www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co)

### **Autora:**

Margarita Cabello Blanco  
Procuradora General de la Nación

### **Fotografías:**

Oficina de Prensa Procuraduría General  
de la Nación

### **Diseño y edición de contenidos:**

Alberto Castillo Castañeda  
Juan Manuel Nader Aroca  
**Servidores Procuraduría General  
de la Nación**

### **Edición:**

María José Campo Caparroso  
**Directora del Instituto de Estudios del  
Ministerio Público**

Luis Felipe Núñez Mestre  
**Coordinador editorial-IEMP**

Diego González Trujillo  
**Diseño y diagramación**

### **Impresión**

Imprenta Nacional de Colombia

---

Se permite su reproducción parcial con el debido  
crédito a la Procuraduría General de la Nación  
y al Instituto de Estudios del Ministerio Público





Margarita Cabello Blanco  
Procuradora General de la Nación

Silvano Gómez Strauch  
Viceprocurador General de la Nación

María José Campo Caparroso  
Directora Instituto de Estudios  
del Ministerio Público



# Contenido

1. La Procuraduría General de la Nación: pilar del Estado Social de Derecho .....	11
2. Modelo de Buena Gobernanza: la planeación estratégica como herramienta transformadora de la Procuraduría General de la Nación. ....	29
3. Enfoque diferencial y de género: el principal pilar institucional .....	41
4. La transparencia y acceso a la información pública: un derecho en ascenso .....	57
5. Protección del patrimonio público y cultural de la Nación .....	79
6. La ruta hacia un derecho disciplinario más efectivo y garantista .....	89
7. Trabajo a nivel local: construcción de capacidades con énfasis territorial y rural .....	101
8. Vigilancia preventiva a la contratación y gestión pública: eje fundamental de la garantía de derechos y la lucha contra la corrupción .....	111
9. Estricto control electoral para la promoción y defensa de la democracia .....	123
10. Función del ministerio público como factor transformador de la justicia. ....	129
10.1 Intervención ante la sala de instrucción y la sala de juzgamiento de La Corte Suprema de Justicia .....	137

10.2	Intervención ante El Consejo de Estado .....	143
10.3	Intervención ante la Corte Constitucional .....	151
10.4	Intervención judicial ante La Sala de Casación Civil, agraria y rural de la Corte Suprema de Justicia .....	159
10.5	Intervención en asuntos laborales .....	165
10.6	Intervención ante la comisión nacional de disciplina judicial .....	173
10.7	Intervención en asuntos de familia .....	181
10.8	Intervención en asuntos ambientales, minero energéticos y agrarios .....	189
10.9	Intervención en asuntos de restitución de tierras .....	197
10.10	Intervención ante la jurisdicción penal .....	205
10.11	Intervención ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo .....	215
10.12	Conciliación como proceso misional: el modelo integrado de gestión de la conciliación .....	223
11.	Seguimiento a los recursos del sistema general de regalías .....	245
12.	Construcción de paz: una labor que nos convoca como sociedad .....	257
13.	Restitución de tierras .....	269
14.	Buena gobernanza al servicio de la paz: intervención ante la jurisdicción especial para la paz .....	285


15.	La renovación del compromiso con la promoción, protección y defensa de los derechos humanos .....	297
16.	Acceso a la salud en Colombia: un desafío contemporáneo .....	307
17.	Adaptación al cambio climático, defensa del medioambiente y lucha contra la deforestación .....	315
18.	Buena gobernanza: Plan Decenal del Ministerio Público .....	323
19.	Plan estratégico institucional 2021-2024 y modelo de buena gobernanza .....	333
20.	Coordinación territorial: estrategia para una gestión dinámica y eficiente .....	345
21.	Inversión, funcionamiento y ejecución interna .....	361
	Gestión dirigida al resultado y fortalecimiento:	
22.	transformación digital y avances tecnológicos .....	375
	Estructura y funciones del Instituto de Estudios del	
23.	Ministerio Público .....	387





**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**





# 1. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN: PILAR DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

**Margarita Cabello Blanco**







## Introducción

**D**urante los últimos cuatro años, he tenido la responsabilidad y el honor de dirigir una institución de invaluable relevancia para la sociedad colombiana: la Procuraduría General de la Nación. Este órgano de control, que se erige como el más grande representante de la sociedad y defensor inquebrantable del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos humanos, desempeña un papel fundamental en la preservación y fortalecimiento del Estado Social de Derecho en Colombia.

La Procuraduría no solo es única en el país, sino también en el mundo, debido a sus distintos procesos misionales, los cuales permiten un enfoque integral en la vigilancia y control de la función pública. Estos procesos abarcan la defensa de los derechos humanos, la prevención de la corrupción, la vigilancia de la conducta de los servidores públicos, así como la intervención en defensa de los intereses colectivos y los derechos fundamentales.

Al asumir mi liderazgo en enero de 2021 sabía que tenía el enorme reto de posicionar al ente de control como lo que realmente es: una de las instituciones más importantes del país. Esto implicaba, por supuesto, una gran labor de concientización sobre las funciones de la entidad, pero, sobre todo, el objetivo consistía en entregar resultados todos los días.

Como la primera mujer en ocupar el cargo de Procuradora General de la Nación en la historia de esta entidad bicentenaria, adopté como insignia un principio clave que ha guiado nuestro trabajo: una Procuraduría que construye desde la equidad y la diferencia. Desde entonces, nos comprometimos a ser una entidad que actúa, escucha y resuelve, siempre al servicio de las y los colombianos, especialmente de aquellos grupos vulnerables que requieren una mayor protección institucional. Así lo hemos hecho y lo hemos demostrado.

Con este propósito surgió el Modelo de Buena Gobernanza, una herramienta de altísimo valor destinada a modernizar la entidad y a orientar las líneas de acción hacia la obtención de resultados concretos en beneficio de la ciudadanía. La finalidad es que la Procuraduría sea reconocida no solo por su utilidad, sino también por su capacidad para estar a la vanguardia en la atención de los problemas sociales, tanto en relación con las deudas históricas que ha tenido la institucionalidad colombiana como con los nuevos conflictos que han emergido. Esto, por supuesto, incluyó el cumplimiento de los mayores estándares de gestión, aplicando modelos analíticos y tecnologías innovadoras en nuestros procesos, con el fin de garantizar una respuesta más eficaz y eficiente frente a las necesidades ciudadanas.

En este proceso de modernización establecí la importancia de abandonar, junto a mi equipo de trabajo, un movimiento transformador en la entidad. Definí como el principal pilar institucional el enfoque diferencial y de género. Lo que buscamos es que en todas las actuaciones que se llevan a cabo en el ente de control se incorpore esta perspectiva para mitigar los efectos de la discriminación y de las relaciones de poder asimétricas. De esta manera, hemos trabajado no solo en promover y defender los derechos de las mujeres, sino también en considerar las particularidades y necesidades de las poblaciones más vulnerables.

No obstante, no es posible trazar un camino hacia el futuro sin antes reflexionar sobre el pasado. Por ello, resulta crucial comprender los orígenes de la Procuraduría General de

la Nación, analizar las razones y circunstancias que motivaron su creación, y reconocer la necesidad histórica que dio lugar a su existencia.

Los orígenes de la Procuraduría están profundamente vinculados con la historia constitucional de Colombia. Desde su fundación, esta entidad ha sido un componente integral en la evolución del pensamiento jurídico en el país, consolidándose como un actor clave en la defensa de los valores democráticos y la justicia social. A lo largo de su trayectoria, la Procuraduría ha sido testigo y protagonista de los cambios y desafíos que han moldeado el Estado colombiano, y que han reforzado su rol como garante de la legalidad y protectora de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

## Historia y orígenes de la Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación es una institución que cuenta con casi dos siglos de existencia. Sus raíces se remontan a 1819, cuando se celebró uno de los eventos más significativos para la fundación del Estado y la República en Colombia: la instalación del Congreso de Angostura, en el contexto de los procesos de independencia de algunos territorios que conformaban

la América hispánica, incluida Colombia.

En dicho evento trascendental, el libertador Simón Bolívar, durante su célebre discurso, propuso la creación de un cuarto poder al mismo nivel que el ejecutivo, judicial y legislativo, con funciones preventivas y jurisdiccionales que, en su visión, se encargaría de juzgar “la infancia y el corazón

de los hombres, el espíritu público, las buenas costumbres y la moral republicana”<sup>1</sup>.

Así, Bolívar avizoró la necesidad de una institución que vigilara los actos deshonestos de los servidores públicos que afectaran el correcto funcionamiento del gobierno, imponiendo sanciones de tipo ético.

Como resultado de esta propuesta, el Congreso de Angostura expidió el Reglamento Provisorio para el establecimiento del Poder Judicial, en el cual, por primera vez, se incluyó la figura del Procurador General de la Nación. Aunque este decreto, firmado por Bolívar, no fue adoptado por los constituyentes de 1821, marcó un precedente al evidenciar la intención de institucionalizar la Procuraduría General de la Nación, a nivel constitucional.

Asimismo, se observa un antecedente en la figura de los fiscales de la Alta Corte de Justicia, creados mediante la Ley del 14 de octubre de 1821. Estos fiscales emitían conceptos en juicios penales y civiles, y participaban en asuntos de hacienda pública y defensa de la jurisdicción civil. Estas funciones prefiguran, entre otras, las actuales responsabilidades de intervención de la Procuraduría. De igual forma, existían los síndicos personeros del común, quienes realizaban tareas similares a las de los actuales persone-

ros municipales, bajo el mandato del Ministerio Público.

Cabe recordar que, en la Constitución de 1830, el Procurador fue reconocido como un “agente del poder ejecutivo”, con funciones esenciales como “defender ante los Tribunales y Juzgados la observancia de las leyes y promover ante cualesquiera autoridades [...] los intereses nacionales y el orden público [...]”<sup>2</sup>. De este modo, se consolidó la función de intervención de la Procuraduría en la defensa del orden jurídico, en representación de la sociedad.

Posteriormente, en la Constitución Política de la Nueva Granada de 1853, el Procurador defendía los intereses del Estado y velaba por la ejecución de las sentencias emitidas por los jueces, la nulidad de ordenanzas municipales y la vigilancia de la Constitución. También comenzaba a esbozarse el ejercicio incipiente de una función preventiva.

En 1858, se asignó al Procurador la vigilancia de los funcionarios públicos en general, lo que constituye una referencia temprana a la función disciplinaria, similar a la contemplada en el artículo 277 de la Constitución de 1991.

La Constitución de 1886 introdujo el concepto del Ministerio Público, ejercido por el Procurador General de la

1. Bolívar, S. (20 de febrero de 1819). Discurso pronunciado por el General Bolívar al Congreso general de Venezuela en el acto de su instalación. Correo del Orinoco, (19). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7296802.pdf>

2. Constitución Política de Colombia. (1830). Artículo 100, sección IV. Sistema Único de Información Normativa – Función Pública. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13692>

Nación, los fiscales de los tribunales superiores de distrito y otros funcionarios que determinara la ley, bajo la suprema dirección del gobierno<sup>3</sup>.

Esta estructura dependiente del ejecutivo prevaleció por cerca de cien años, hasta los años noventa del pasado siglo, cuando el Estado colombiano enfrentó serias amenazas, como el fortalecimiento de grupos armados al margen de la ley, la inseguridad jurídica, el incremento de la corrupción, la inestabilidad política y la violencia del narcotráfico. Estos factores contribuyeron a la promulgación de la Constitución de 1991<sup>4</sup>.

Durante las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente, se reconoció que no todo acto indebido de los servidores públicos pertenecía al dominio del derecho penal. Así, surgió la necesidad de crear mecanismos de corrección, como la Procuraduría General de la Nación, concebida en el artículo 117 de la Constitución de 1991 como un ente autónomo e independiente. Sobre estos atributos, la Corte Constitucional, en la sentencia C - 178 de 1997, señaló:

*[...] El criterio de autonomía e independencia de los órganos de control respecto de los demás órganos del Estado, particularmente de aquellos que forman parte de las ramas del poder público, constituye eje fundamental de la estructura y organización del Estado*

de derecho y, por ende, condición necesaria para garantizar su verdadera prevalencia. Este criterio fue asimilado por el constituyente de 1991 al disponer en el artículo 113 Superior que además de los órganos que conforman las ramas del poder público -legislativa, ejecutiva y judicial- “existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado”, los cuales, a pesar de tener funciones separadas, colaboran armónicamente para la realización de sus fines. En este aspecto, la modificación introducida por la Constitución del 91 no sólo se predica de la autonomía e independencia que otorgó a ciertos organismos del Estado, sino también, en el hecho de haberlos incluido dentro del principio de la colaboración armónica que, bajo la vigencia de la Constitución de 1886, estaba limitado a las ramas del poder público [...]

En la actualidad, la Procuraduría General de la Nación es una entidad que cuenta con las siguientes características: no pertenece a las ramas del poder público; ejerce las funciones constitucionales y legales sin interferencia de las ramas del poder público y para el cumplimiento de sus funciones solo sigue las directrices, políticas, estrategias y acciones definidas por su supremo director: el (la) Procurador(a) General de la Nación.

Resulta necesario resaltar la diferencia

3. Procuraduría General de la Nación. (s.f.). De 1853 a 1945. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/procuraduria/historia-procuraduria/Pages/de-1853-a-1945.aspx>

4. Cabello, M. (2023). El Derecho Disciplinario y la Procuraduría General de la Nación: Dos activos de altísimo valor para la sociedad colombiana. Procuraduría General de la Nación, IEMP.

entre lo dispuesto en la Constitución de 1886 y lo previsto en la Constitución de 1991 respecto a la dirección del Ministerio Público. El paso de estar bajo la dirección del gobierno a depender de un funcionario que no pertenece a ninguna de las ramas del poder público constituye un cambio sustancial en el ejercicio de las funciones de la Procuraduría General de la Nación. Sobre esta particularidad, la Corte Constitucional, en la sentencia C - 743 de 1998, expresó:

[...] Así, pues, en la Constitución Política de 1991, el Procurador General de la Nación no depende ya, en sus funciones del presidente de la República. Ello obedece a la filosofía que inspira todo el ordenamiento constitucional contemporáneo, según la cual los órganos de control no deben depender ni funcional ni orgánicamente de los organismos que ellos mismos controlan, porque tal dependencia no sólo implica en sí misma una contradicción lógica irreconciliable, sino que por, sobre todo, incide negativamente en el ejercicio efectivo del control.

En efecto, resultaba en grado sumo cuestionable que el Procurador General de la Nación, de acuerdo con el numeral 6o. del artículo 277 de la Constitución, ejerciera “vigilancia superior de

la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular” y, al mismo tiempo y bajo algún aspecto, dependiera en su ejercicio del presidente de la República. De ahí que la Constitución vigente subsanara la anotada falencia, al disponer el Constituyente de 1991, en el texto que corresponde al actual artículo 275 de la Carta, que “el Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público,” lo cual, como ya fue expuesto, hace coherente y completa el esquema al integrarse con los artículos 113 y 117 Superiores, relativos a la independencia y autonomía de los órganos del Estado (113) y a que el Ministerio Público, como uno de dichos órganos, cumple principalmente un rol de control (117) [...] (resaltado fuera de texto).

En ese sentido, en cuanto a la estructura orgánica del sistema, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 consideró insuficiente la estricta división tripartita del poder público para el eficiente funcionamiento del Estado. Por esto, determinó que los controles jurídicos no estarían exclusivamente a cargo de la Rama Judicial, sino que también serían competencia de los órganos de control<sup>5</sup>, como el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, ambos caracterizados por ser autónomos e independientes<sup>6</sup>.

5. Alarcón Núñez, O. (2020). Pasado, presente y futuro de la Procuraduría General de la Nación: 190 años. IEMP.

6. Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 113 “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

Para cumplir su mandato constitucional de defensa de los intereses de la sociedad, la Procuraduría General de la Nación se vale de sus funciones misionales: la preventiva y de control de gestión, la de intervención, y la disciplinaria. Estos ejes constituyen una unidad indisoluble no solo para alcanzar los fines de la institución, sino también para garantizar el adecuado funcionamiento de la estructura institucional definida por la Asamblea Nacional Constituyente.

A través de su función preventiva, la Procuraduría actúa en tres escenarios fundamentales para contrarrestar la corrupción y prevenir la vulneración de los derechos de las personas: i) el escenario de anticipación, que consiste en la detección temprana de riesgos que amenacen la gestión pública, evita la pérdida de recursos públicos o la afectación de derechos de las personas; ii) el escenario de mitigación, que busca subsanar o mitigar hechos que ya han vulnerado derechos o impedir que estos se profundicen o propaguen, y iii) el escenario de restitución, en el cual, cuando un derecho ha sido vulnerado, se trabaja para evitar la reiteración de hechos similares y restituir el derecho afectado.

Adicionalmente, al vigilar el cumplimiento de las funciones de las entidades y servidores públicos mediante la emisión de recomendaciones, alertas o exhortos, la Procuraduría combate la corrupción. Las entidades, dentro de su autonomía, acogen estas recomendaciones y ajustan sus actuaciones al ordenamiento legal, y se refuerza así la colaboración armónica

entre las instituciones públicas; esto, respetando la autonomía e independencia institucional. La Procuraduría no coadministra, pero advierte cuando las entidades están por incumplir la ley o contravenir el interés público.

La función de intervención, por su parte, busca contribuir al debido proceso y al perfeccionamiento del sistema de justicia. En esta labor, representa a la sociedad ante los órganos judiciales, en defensa del interés colectivo, el orden constitucional y legal, y la primacía de los derechos de los ciudadanos.

Esta intervención se materializa tanto en la presentación de conceptos en procesos judiciales penales, administrativos y civiles, como en la posibilidad de interponer acciones constitucionales, como las acciones de tutela, populares o de grupo, e iniciar medios de control ante la jurisdicción contencioso administrativo. Asimismo, participa en las conciliaciones en las que intervienen entidades públicas.

Con el objetivo de evolucionar y mejorar las capacidades institucionales, esta administración incluyó la conciliación, que anteriormente formaba parte de las intervenciones, como una iniciativa estratégica a través de la Resolución n.º 094 de 2024. Esta resolución modificó el artículo segundo de la Resolución n.º 344 de 2022, con el propósito de incrementar y fortalecer las acciones misionales que generan un impacto significativo en la garantía de los derechos. Por ello, la conciliación fue incorporada como un proceso misional con el fin de promover



el acceso al sistema de justicia, crear un entorno propicio para el diálogo y la coexistencia pacífica, y servir como una herramienta para la construcción de paz y el fortalecimiento del tejido social. La Procuraduría realiza su labor de conciliación extrajudicial en materia civil, laboral, de familia y en asuntos contencioso-administrativos.

La función disciplinaria es una herramienta crucial para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Estado de Derecho. Esta prerrogativa es ejercida mediante la acción disciplinaria de carácter público y oficioso, que abarca tanto el control disciplinario interno como el externo, este último, representado por la Procuraduría y las personerías. Esta potestad disciplinaria es esencial en la lucha contra la corrupción y la ineficiencia administrativa, debido a su naturaleza preventiva y correctiva.

El derecho disciplinario no solo tiene un carácter sancionatorio, sino que cumple una función preventiva, convirtiéndose en una de las estrategias más efectivas para contrarrestar el fenómeno de la corrupción. Al sancionar a un servidor público, la Procuraduría envía un mensaje al servidor sobre su conducta contraria al ordenamiento jurídico y a la sociedad en general: reafirma el respeto por el ordenamiento jurídico vigente, y disuade la repetición de conductas irregulares similares.

En este sentido, la Procuraduría General de la Nación, las personerías, las oficinas de control interno disciplinario y, en general, todo servidor que

tenga atribuida la función disciplinaria no la ejerce de manera caprichosa, sino que tiene la obligación de ajustar su actuación a las previsiones contenidas en el Código General Disciplinario.

La existencia de una codificación que permita a la autoridad tramitar un proceso lógico y ordenado en tiempos razonables tiene como objetivo acceder a la verdad del hecho investigado para impartir justicia disciplinaria. A su vez, el disciplinable puede conocer los principios en los que se soporta el proceso, las faltas en las que puede incurrir, las sanciones que le pueden ser impuestas, las facultades que le asisten y los instrumentos para ejercerlas en el proceso. Así, se cumple el mandato previsto en el artículo 124 de la Constitución, que establece que la responsabilidad de los servidores públicos será determinada por la ley.

Un ejemplo de esto son las Leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021, normas sumamente necesarias para dotar al derecho disciplinario colombiano de legitimidad y garantías procesales, en defensa de la probidad en el servicio público y luchando contra cualquier tipo de corrupción y detrimento de las funciones del Estado.

Como antecedente del momento en que entraron a regir estas codificaciones, tenemos la sentencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 8 de julio de 2020, que ordenó al Estado colombiano realizar algunos ajustes al considerar que el proceso disciplinario, en cuanto a las sanciones impuestas a servido-

res públicos de elección popular, no cumplía con algunos artículos de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Esta visión de “inconveniencia” de la potestad disciplinaria llevó a que miles de procesos contra servidores públicos de elección popular estuvieran paralizados, lo que implicó la presentación urgente de un proyecto de ley que cumpliera con lo dispuesto por la mencionada Corte. Esta iniciativa, una vez culminó el tránsito legislativo, se convirtió en la Ley 2094 de 2021, con la cual se modificó la Ley 1952 de 2019, y se conformó una unidad denominada Código General Disciplinario.

Con la entrada en vigencia del Código General Disciplinario, el proceso aumentó en garantías para todos los disciplinables, ya que estableció la imparcialidad objetiva al dividir los roles de instrucción y juzgamiento, como parte fundamental del principio del debido proceso. Así, la autoridad instructora encargada de adelantar la indagación previa, la investigación disciplinaria y de formular el pliego de cargos no será la misma que lleve a cabo la etapa de juicio y, por ende, emita el fallo.

Asimismo, se eliminaron los procesos de única instancia, al disponer que todo investigado tendrá la oportunidad de acudir, por medio del recurso de apelación, ante el superior de la autoridad que profirió la decisión para

que revise las razones por las cuales no está de acuerdo con la providencia.

También se incluyó la doble conformidad, que garantiza al investigado que para declarar su responsabilidad es necesario la existencia de dos fallos en dicho sentido en instancias diferentes. En sentido práctico, si el disciplinado absuelto en primera instancia es sancionado en la segunda, tendrá la oportunidad de que otra autoridad revise la primera condena.

En el caso de los servidores públicos que han sido elegidos por voto popular, se cumplió con la garantía de jurisdiccionalidad. Es decir, si se les impone una sanción disciplinaria, esta no tendrá efecto hasta que la jurisdicción contencioso administrativo haya revisado el caso y emitido una sentencia final. Esta revisión ocurre de manera “ordinaria [...] automática e inmediata [...]”, permitiendo que un juez intervenga antes de que se limiten los derechos políticos del servidor público (como inhabilitarlo o suspenderlo). Por lo tanto, las sanciones que impliquen restricción o limitación temporal de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular en ejercicio tienen reserva judicial y solo pueden ser impuestas de manera definitiva por un juez.

Este fue el “remedio<sup>8</sup>” con el cual la Corte Constitucional consideró acompañada la Constitución Política de 1991 con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, aun-

---

7. Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C-030 de 2023. Disponible en: <https://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2023/C-030-23.htm>



que algunos servidores y exservidores públicos de elección popular no estén de acuerdo, es el precedente constitucional y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento.

Recientemente, en dos sentencias de unificación de tutela<sup>9</sup>, la Corte Constitucional reiteró que la Procuraduría sí tiene la competencia para disciplinar a servidores públicos de elección popular y que las sanciones adoptadas estaban amparadas no solo en esa competencia, sino también en un

precedente reiterado y pacífico de esta corporación.

Además, la Corte Constitucional recordó que la sentencia C-030 de 2023 había armonizado la protección de los derechos políticos con la competencia de la Procuraduría General de la Nación. Insistir en el llamado “control de convencionalidad” para desconocer la competencia de la Procuraduría es una afrenta directa a la cosa juzgada constitucional, cuya observancia es obligatoria para todas las autoridades.

## Impacto de la Procuraduría en el Estado Social de Derecho

La existencia de la Procuraduría General de la Nación en el andamiaje constitucional colombiano ha tenido un impacto favorable en el Estado Social de Derecho. La entidad, mediante el ejercicio responsable, valiente y oportuno de sus funciones misionales, ha contribuido al fortalecimiento de la democracia y de las instituciones.

Esta institución ha alzado la mano y su voz para evitar la pérdida de cuantiosos recursos públicos y ha vigilado que los servicios públicos, como la educación y la salud, se garanticen a la población vulnerable, como las niñas, los niños, las personas de la tercera edad, las minorías y los más

necesitados. Un ejemplo de esto es que, gracias a la intervención oportuna de la Procuraduría General de la Nación, se ha evitado que se desvíen los recursos destinados a la alimentación escolar. En esos mismos casos, también se han adoptado decisiones de carácter sancionatorio cuando ello es necesario y procedente.

Como un aspecto novedoso en la protección de los recursos públicos, en nuestra administración se puso en funcionamiento una nueva Procuraduría Delegada para la vigilancia de los recursos del Sistema General de Regalías. Esta dependencia, con funciones preventivas y disciplinarias, tuvo como reto principal el vigilar un presupuesto que para el bienio 2021

8. Expresión utilizada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023.

9. Sentencia SU-381/24 M.P. Diana Fajardo Rivera y Sentencia SU-382/24 M.P. Natalia Ángel Cabo

y 2022 fue de 15 billones de pesos. Para el bienio 2023 y 2024 la cifra ascendió a un valor superior de los 30 billones de pesos.

En la función preventiva y conforme a los criterios basados en el Modelo de Buena Gobernanza, se hicieron los llamados, exhortos y advertencias, todos estos instrumentos dirigidos a los actores del sistema para prevenir las conductas contrarias a derecho. Por su parte, en cuanto al aspecto disciplinario y sin perjuicio de las actuaciones adelantadas por las procuradurías territoriales, la nueva Procuraduría Delegada asumió más de un centenar de investigaciones disciplinarias, en donde se examinó la conducta de más de 300 servidores públicos y en donde, al cierre de esta edición, se habían proferido más de 20 pliegos de cargos.

La nueva temática, que bien podría denominarse el derecho disciplinario frente al Sistema General de Regalías, pone en evidencia la necesidad de un derecho disciplinario autónomo e independiente frente a otras expresiones del derecho sancionador, como lo es el derecho penal. Así, por ejemplo, frente al manejo de los recursos que deben ejecutarse en los diferentes proyectos de inversión pública, las autoridades penales y aquellas otras que adelantan procesos de responsabilidad fiscal tienen enormes complejidades para acreditar lo sucedido en cada caso y adoptar las respectivas decisiones, razón por la cual ven en el derecho disciplinario y en la Procuraduría General de la Nación una fórmula mucho más efec-

tiva y eficiente de contrarrestar las diferentes conductas constitutivas de corrupción e ineficiencia administrativa.

En ese orden de ideas, para los ciudadanos la Procuraduría es el referente al cual pueden acudir cuando la autoridad, por acción u omisión, no satisface de manera ágil y adecuada sus necesidades. En nosotros, y en el Ministerio Público en general, encuentran una mano extendida y un facilitador en las relaciones entre los particulares y quienes se encargan de la gestión y la función pública. Sin embargo, también somos la mano firme de la justicia, que impone el correctivo necesario a quienes, en definitiva, no cumplen con eficacia y eficiencia sus deberes funcionales.

Igualmente, debe anotarse que el derecho disciplinario está en plena evolución. Algunas de las garantías que he mencionado tienen apenas tres años de vigencia, lo que evidencia los numerosos desafíos que existen para continuar consolidando su independencia y autonomía como una especie del derecho sancionador. En la Procuraduría se ha construido sobre lo existente y se han integrado al proceso disciplinario algunas facultades que en algún momento se consideraron propias de otras vertientes del ius puniendi. A quienes nos sucedan les corresponderá seguir perfeccionando estas facultades para ajustarlas a la naturaleza propia del derecho disciplinario.

El mundo es dinámico y exige que la estructura de la entidad y los pro-

cedimientos utilizados en las funciones preventiva, de intervención y disciplinaria evolucionen constantemente. Los cambios y reformas necesarios deben centrarse en anticipar situaciones, más que en mitigar o restituir, para que la labor sea realmente efectiva.

En resumen, las reformas que se implementen deberán orientarse a fortalecer la institución, de modo que la función preventiva sea más anticipativa y, por lo tanto, efectiva. Es fundamental continuar asegurando resultados de manera oportuna; que las sanciones se impongan mientras el servidor público aún esté en ejercicio de su cargo, lo que refuerza su capacidad disuasoria. Todo esto debe

realizarse sin perder de vista las garantías procesales que legitiman el correcto ejercicio de la administración de justicia. Además, se debe facilitar el acceso a la administración de justicia por medio de la conciliación, que promueve soluciones rápidas a los conflictos, y asegurando la protección del patrimonio público y el interés general. En cuanto a la intervención, se debe buscar el impacto positivo en el sistema de justicia en defensa del ordenamiento jurídico. Estos cambios no deben comprometer la independencia y autonomía de la entidad; por el contrario, deben contribuir a su consolidación, de manera que las misionalidades se fortalezcan de forma integral.

## Contribución a la democracia y los derechos humanos

**E**ste ente de control ha desempeñado un papel crucial en la defensa de los derechos humanos en Colombia y ha centrado sus esfuerzos en la protección de víctimas, líderes y lideresas sociales y defensoras y defensores de derechos humanos, quienes han sido históricamente silenciados en un contexto de violencia.

En este escenario, gracias a la cooperación internacional, se han logrado importantes avances, como garantizar la presencia constante de sus funcionarios en territorios vulnerables, fortaleciendo técnicamente a los equipos y mejorando la comu-

nicación con las comunidades para atender sus demandas y peticiones.

En este contexto, la Procuraduría ha articulado diversos grupos de trabajo que, desde sus ejes temáticos, buscan garantizar, respetar y promover el goce efectivo de los derechos fundamentales de todas las poblaciones, incluyendo a las personas defensoras de los derechos humanos. Entre ellos se encuentran: (i) el Grupo de Derecho Internacional Humanitario y Paz; (ii) el Grupo de Libertades y Garantías Fundamentales; (iii) el Grupo de Política Criminal y Carcelaria y (iv) el Grupo de Asuntos Étnicos y Población LGBTIQ+.

Otro rol importante está relacionado especialmente con las alertas que se generan por los asesinatos y amenazas contra líderes y lideresas sociales, la violencia contra la población LGBTIQ+, el hacinamiento en centros de detención y la migración irregular. Cada alerta se pone en conocimiento de las procuradurías delegadas, regionales, distritales y provinciales que tengan competencia territorial en las zonas donde se advierten escenarios de riesgo, para que, desde las distintas dependencias, se inicien las acciones correspondientes para que la institucionalidad responda de manera oportuna y eficaz a cada una de las recomendaciones.

También se coordina y articula con las procuradurías regionales, distritales y provinciales la participación efectiva en los espacios convocados por la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT).

La Procuraduría General de la Nación, como cabeza del Ministerio Público, juega un papel trascendental con sus recomendaciones en la construcción de una paz estable. Con el apoyo de la cooperación internacional, se adelantó un proyecto piloto para hacer seguimiento a la respuesta institucional frente a las recomendaciones formuladas en las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, con el fin de establecer si se encuentran o no hechos o conductas que eventualmente tengan connotaciones disciplinarias.

Para el desarrollo de este proyecto,

se decidió incluir alertas tempranas cuya población objetivo fueran líderes y lideresas, así como personas defensoras de derechos humanos, que además tuvieran un bajo índice de cumplimiento, entre otros criterios.

Adicionalmente, la Constitución Política le ha conferido a la Procuraduría General de la Nación la guarda y promoción de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la participación, es decir, el derecho a elegir y ser elegido. Como resultado de este mandato, le corresponde la vigilancia preventiva sobre los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana, así como la intervención en las actuaciones administrativas que adelanten las diferentes autoridades competentes en relación con dichos procesos.

En consonancia con este mandato superior, y para fortalecer dicha labor, se creó el Sistema Nacional de Vigilancia Electoral, a partir de la Resolución n.º 095 del 15 de marzo de 2021, que permite la articulación de las tres entidades que conforman el Ministerio Público: la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías. Este sistema responde a una estructura liderada por la Procuraduría General de la Nación, integrada por la Comisión Nacional de Control Electoral, presidida por la jefe del Ministerio Público, 83 Comités Territoriales de Control Electoral y una dependencia operativa denominada Unidad de Vigilancia Electoral, encargada de coordinar las diferentes funciones y actividades preventivas y de inter-

vención en cada una de las etapas del proceso electoral, así como en las diferentes fases que implican el trámite de los mecanismos de participación ciudadana.

Lo anterior ha permitido el cubrimiento de todo el territorio nacional por parte del Ministerio Público, desde el inicio de los procesos electorales. En el caso de los mecanismos de participación ciudadana, el acompañamiento se extiende desde su activación, hasta, inclusive, las votaciones.

Aunado a ello, la estrategia del Sistema Nacional de Vigilancia Electoral está determinada por el Instructivo de Control Electoral (ICE), que señala, paso a paso, las tareas que se deben cumplir en cada una de las

etapas del proceso electoral, para garantizar un control adecuado y eficaz sobre los comicios y mecanismos de participación ciudadana. Esta estrategia se actualiza permanentemente conforme a las directrices expedidas por la cabeza del Ministerio Público, teniendo en cuenta el avance de los calendarios electorales y el contexto nacional.

La creación de este Sistema Nacional ha permitido a la Procuraduría General de la Nación un cubrimiento efectivo en todo el territorio nacional, así como una adecuada articulación de las tres entidades que conforman y ejercen el Ministerio Público, además de la vigilancia y colaboración armónica con las demás autoridades involucradas en los procesos electorales.

## Conclusiones: desafíos actuales y futuro de la Procuraduría

**D**urante mi administración, hemos trabajado para construir una Procuraduría General de la Nación que se rija por altos estándares de buena gobernanza, alineada con las necesidades reales de la ciudadanía, respetuosa de los derechos humanos y libre de discriminación. Este enfoque ha consolidado a la institución como un actor clave en la defensa del ordenamiento jurídico y la protección de los derechos fun-

damentales, además de promover la ética pública y la eficiencia administrativa en las instituciones.

El Modelo de Buena Gobernanza que implementamos se basa en los principios de transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y participación ciudadana, fundamentales para garantizar una administración pública íntegra y confiable. Este modelo ha tenido un impacto positivo en todas las regiones del país donde la Procu-

raduría ha intervenido, fortaleciendo la institucionalidad en ámbitos clave, desde la asistencia a las víctimas del conflicto y la defensa de los derechos de los sectores más vulnerables, hasta la destitución de funcionarios que han incumplido sus deberes.

El fortalecimiento de la participación ciudadana y la promoción de una cultura de legalidad y transparencia en todas las esferas de la vida pública han sido esenciales para fomentar un mayor control social sobre la gestión de los recursos públicos. Esto ha permitido a la ciudadanía desempeñar un papel activo en la vigilancia de lo público y en la denuncia de irregularidades, contribuyendo a una lucha más efectiva contra la corrupción.

Ahora bien, la Procuraduría General de la Nación enfrenta grandes retos. Entre ellos, es crucial mantener una actuación contundente y ejemplarizante en las investigaciones por actos de corrupción, violaciones a los derechos humanos e ineficiencia administrativa, entre otros asuntos.

En cuanto a la prevención, es vital seguir desarrollando mecanismos y estrategias que fortalezcan la relación entre la Procuraduría y la ciudadanía. Una vez identificadas las necesidades, es necesario continuar implementando procedimientos ágiles que conduzcan a soluciones eficientes. La tecnología juega un papel indispensable en esta labor, por lo que es fundamental seguir consolidando

herramientas que permitan la vigilancia en tiempo real de la gestión y uso de los recursos públicos. A su vez, la planeación debe consolidarse como un principio central en todas las actividades de gestión, ofreciendo oportunidades para fortalecer aún más la función preventiva.

Desde el punto de vista disciplinario, es imposible imaginar este ámbito del derecho sancionador sin la Procuraduría General de la Nación. Eliminar o limitar sus competencias comprometería seriamente el cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano en la lucha contra la corrupción, establecidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción<sup>10</sup>, que promueve la integridad, la honestidad y la responsabilidad de los servidores públicos. El ente de control desempeña una función crucial en la prevención de la corrupción y la sanción de los funcionarios que vulneran el interés general, en consonancia con las obligaciones del Estado de establecer códigos de conducta, medidas preventivas y mecanismos de control para los funcionarios públicos.

La confianza ciudadana es un pilar que la Procuraduría debe seguir fortaleciendo. Solo así podrá mejorar la gestión pública y las capacidades del Estado para identificar, prevenir, intervenir y sancionar con rigor los actos de corrupción y la indebida gestión de los recursos públicos. Esto es esencial para garantizar los derechos,

---

10. Naciones Unidas. (2004). Artículo 8. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)



cumplir con los deberes y salvaguardar el ordenamiento jurídico.

Un desafío clave es continuar trabajando para responder a las necesidades de la población, protegiendo sus derechos y construyendo una sociedad más equitativa. La Procuraduría debe seguir desarrollando nuevos mecanismos que fortalezcan cada vez más su gestión institucional, especialmente, a nivel territorial, y desarrollar herramientas preventivas y sancionatorias que no solo mejoren la garantía de derechos, sino también contribuyan a la realización de la paz, la reparación de las víctimas y el fortalecimiento de la democracia, con un enfoque territorial y diferencial.

Para consolidar los avances logrados, es necesario continuar impulsando la creación de un sistema público-privado de gestión ética y alertas tempranas contra la corrupción y la mala administración, con el objetivo de identificar de manera proactiva los riesgos y establecer rutas de atención innovadoras. Además, se debe seguir fortaleciendo la articulación de la Procuraduría con diversas organizaciones, actores e instancias nacionales e internacionales, con el fin de mejorar la efectividad de la acción ciudadana en la defensa de lo público. Esto incluye el fomento continuo de mecanismos de conciliación y resolución pacífica de conflictos, fundamentales para la cohesión social y la justicia.

En estos cuatro años, nuestro trabajo ha sido realizado con autoridad y con respeto a la institucionalidad, lo-

grando resultados significativos que benefician a la sociedad colombiana. Hemos dejado una Procuraduría fortalecida, mejor equipada para afrontar los retos actuales del país. Con la implementación de un nuevo Código Disciplinario, una estructura interna más robusta y garantista y con la incorporación de innovaciones tecnológicas, hemos modernizado profundamente la institución. Además, se han mejorado los espacios laborales y capacitado al personal, promoviendo un ambiente de trabajo más favorable.

Confío en que estos avances se mantendrán como pilares en la cultura institucional, y que las futuras administraciones seguirán priorizando la prevención sobre la sanción disciplinaria. Hemos cumplido con el mandato establecido por la Constitución de 1991, consolidando a la Procuraduría como una entidad autónoma e independiente que ha tenido presencia en todos los rincones del país, que garantiza el equilibrio de poderes, defiende los derechos fundamentales, lucha contra la corrupción y supervisa el desempeño de los servidores públicos.

### **Margarita Cabello Blanco**

Procuradora General de la Nación





## **2. MODELO DE BUENA GOBERNANZA: LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA COMO HERRAMIENTA TRANSFORMADORA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.**

**Silvano Gómez Strauch  
María Lourdes Hernández Mindiola**



## Resumen

La planeación estratégica y los estándares de buena gobernanza han sido cruciales en la construcción y fortalecimiento de las instituciones públicas, no solo en Colombia, sino en todo el mundo. Esto, a su vez, contribuye a la consolidación de las democracias y al aumento de la confianza ciudadana frente al Estado.

El presente capítulo aborda cómo la actual administración de la Procura-

duría General de la Nación incorporó estándares de buena gobernanza en la planeación estratégica para el periodo 2021-2024, bajo el liderazgo de la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco.

Asimismo, plantea desafíos y oportunidades para el ente de control y para las demás entidades públicas en cuanto a la implementación de la planeación estratégica y el fortalecimiento de la buena gobernanza.

## Introducción

La Procuraduría General de la Nación es una institución bicentenaria en la estructura orgánica del Estado colombiano. Desde el nacimiento de la República, ha sido parte de la evolución y el desarrollo del país en todos sus aspectos. Sin embargo, fue con la Constitución Política de 1991 que la entidad se posicionó como un órgano esencial dentro de un esquema de equilibrio de poderes, en virtud de que la consolidó como un órgano independiente. Así, el andamiaje institucional trascendió la concepción tradicional y eurocéntrica de la tridivisión del poder, avanzando hacia un organigrama estatal de mayor complejidad.

Una institución como esta requiere un proceso continuo de modernización, que le permita atender oportu-

na y efectivamente las necesidades de la población, a la vez que promueva y garantice el cumplimiento del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, la actual administración de la Procuraduría General de la Nación, bajo el liderazgo de la doctora Margarita Cabello Blanco, decidió implementar estándares de buena gobernanza en la planeación estratégica de la entidad para el periodo comprendido entre enero de 2021 y enero de 2025, incluyendo, además, herramientas de sostenibilidad para asegurar la obtención de resultados a largo plazo.

En este capítulo se exponen los fundamentos de la necesidad de incluir la buena gobernanza en las entidades públicas. Asimismo, se describen brevemente los resultados de la implementación de este concepto en la planeación estratégica de la Procura-

duría General de la Nación, y se identifican algunos de los desafíos más importantes que se afrontaron en su ejecución.

## La buena gobernanza

**D**e acuerdo con la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (UNESCAP), la buena gobernanza consiste en evaluar cómo las instituciones públicas manejan los asuntos públicos, administran los recursos y garantizan el goce efectivo de los derechos humanos, de forma libre de abuso y corrupción, y con apego al Estado de Derecho.<sup>1</sup>

Según esta definición, la buena gobernanza tiene ocho características principales: es participativa, orientada al consenso, responsable, transparente, responsiva, efectiva y eficiente, equitativa e inclusiva, y regida por el Estado de derecho.<sup>2</sup> Por su parte, Lasky explica que, desde una óptica política, la buena gobernanza es una piedra angular de la responsabilidad de los gobiernos en mantener la mayor calidad de vida de su población.<sup>3</sup>

En ese sentido, este concepto se refiere a gobernar, en este caso, dirigir una entidad pública, con base en fundamentos éticos y morales orientados no solo a alcanzar los objetivos y cumplir con las funciones otorgadas,

sino hacerlo de manera transparente y eficiente. De igual manera, aplicar estándares de buena gobernanza implica la consideración de las minorías y eliminar la corrupción.

En palabras de United Cities and Local Governments Asia-Pacific:

Parece que la buena gobernanza tiene como objetivo reducir la corrupción, considerar las perspectivas de las minorías, incorporar las voces de las personas marginadas en el proceso de toma de decisiones y abordar de manera proactiva las necesidades comunitarias actuales y futuras.<sup>4</sup>

La buena gobernanza es, sin duda, una de las buenas prácticas que deben incluir las instituciones públicas para garantizar el cumplimiento de sus funciones, así como lograr los fines esenciales del Estado. Sin embargo, dicha inclusión presenta retos y desafíos que no son menores.

De acuerdo con Lasky, la buena gobernanza depende de la adherencia a valores como responsabilidad, justicia, equidad, transparencia y ética.<sup>5</sup>

---

1. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, "What Is Good Governance?" n.d., <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.

2. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, "What Is Good Governance?"

3. Jack Lasky, "Good Governance," En Salem Press Encyclopedia, 2023.

4. United Cities and Local Governments Asia-Pacific, "Good Governance: Definition and Characteristics," UCLG ASPAC, 18 de noviembre de 2021, <https://uclg-aspac.org/good-governance-definition-and-characteristics>.

5. Lasky, "Good Governance."

De igual forma, según Kernaghan, requiere la priorización de valores y principios éticos que nutran el comportamiento de los servidores públicos, en aras de alcanzar el mejor servicio público posible.<sup>6</sup>

Esto puede resultar particularmente difícil en entornos donde la inercia de la cultura burocrática prima sobre una vocación de servicio profunda. Al ser un concepto que abarca tanto el proceso de toma de decisiones

como sus procesos de implementación, la aplicación de la buena gobernanza requiere un liderazgo contundente, sobre todo, en instituciones tan grandes y relevantes como la Procuraduría General de la Nación.

A continuación, se describirá la inclusión del concepto de buena gobernanza en la planeación estratégica de la Procuraduría General de la Nación para el periodo comprendido entre enero de 2021 y enero de 2025.

## Buena gobernanza en la Procuraduría General de la Nación

**F**ue por ello, como se mencionó, que al iniciar la administración de la doctora Margarita Cabello Blanco en la Procuraduría General de la Nación, se decidió implementar estándares de buena gobernanza en la planeación estratégica que regiría los cuatro años de gestión. Así, en cumplimiento del Decreto Ley 262 del 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021, inició el proceso de planeación estratégica con el desarrollo de un diagnóstico profundo externo e interno. La fase inicial:

[T]uvo como objetivo principal la elaboración de un diagnóstico

institucional sobre el cual se definieron los retos y oportunidades que enmarcarían el proceso de planeación. Para ello, se adelantó un proceso simultáneo y complementario de análisis a nivel interno y externo, en relación con el contexto de la entidad, con el fin de identificar los riesgos externos y revisar las capacidades institucionales.<sup>7</sup>

Este diagnóstico es el resultado de un ejercicio de colaboración y participación, generado por la apertura del proceso que buscó tener en cuenta los intereses de las múltiples partes involucradas y que estas dinámi-

6. Kenneth Kernaghan, “Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece,” *Public Administration Review* 63, no. 6 (octubre de 2003): 711–19.

7. Procuraduría General de la Nación, “Plan Estratégico Institucional 2021-2024: Procuraduría: Construyendo desde la equidad y la diferencia,” (Procuraduría General de la Nación, 2021), <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/PEI.pdf>. 6

cas propendan al mantenimiento, la conservación y el fortalecimiento de la democracia.

En cuanto al diagnóstico externo, se identificaron los temas coyunturales, se revisaron los grandes elementos de la política pública que establecen un marco de actuación y contexto en el cual se desarrollan las actividades misionales de la Procuraduría, así como los enfoques específicos que se deben tener en cuenta para el proceso de planeación estratégica. Entre los elementos evaluados se encuentran los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los compromisos ante la OCDE y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Procuraduría General de la Nación 2021).

Frente al análisis interno del diagnóstico estratégico, se identificaron las capacidades organizacionales actua-

les y se establecieron las requeridas a futuro por parte de la Procuraduría, buscando la adaptación de la institucionalidad a los continuos cambios y nuevas necesidades, lo que garantizará su vigencia y permanencia en el Estado Social de Derecho (Procuraduría General de la Nación 2021).

De manera adicional al ejercicio tradicional de construcción de un Plan Estratégico Institucional, la Procuraduría General de la Nación adoptó el Modelo de Buena Gobernanza, conformado por cuatro ejes transversales y siete líneas de acción que priorizan las temáticas principales a atender por parte del ente de control. Igualmente, el Modelo de Buena Gobernanza incluye componentes orientados a la sostenibilidad, la proyección a futuro y al fortalecimiento institucional.



Este modelo no representa únicamente un ejercicio comunicacional sobre las prioridades de esta administración. Al contrario, establece una medición a través de los indicadores asociados al Plan Estratégico Institucional (PEI) y a través de los planes de acción institucionales (PAI). Lo anterior, para garantizar que las dependencias de la Procuraduría General de la Nación contribuyan en su gestión diaria a la generación de impactos positivos en la sociedad colombiana y atiendan las problemáticas más apremiantes que demanda la ciudadanía.

Tras cuatro años de implementación y ejecución del Modelo de Buena Gobernanza, se puede observar que los resultados han sido positivos; cerró el 2022 con un 93 % de ejecución en los ejes transversales y un 91 % en las líneas de acción. En el 2023, se lograron resultados de un 86 % y 96 % de ejecución, respectivamente. Así, se tiene un promedio de ejecución total del Modelo de Buena Gobernanza entre los años 2022 y 2023 del 92 %.

A continuación, se presenta brevemente una descripción de los cuatro ejes transversales, con su respectivo nivel de cumplimiento.

- **Enfoque diferencial y de género: el principal pilar institucional:** busca adelantar acciones dirigidas a la garantía integral del derecho a la igualdad, mediante la ejecución de acciones orientadas a la defensa de los derechos de las mujeres en el proceso penal; la inclusión de las mujeres rurales,

abarcando a las niñas y las jóvenes dentro de las acciones del Estado; la definición y consecución de espacios de encuentro y diálogo con mujeres víctimas del conflicto y lideresas y defensoras de derechos humanos, entre otros, el cual ha tenido un papel muy importante en esta medición, llegando a alcanzar el 91 % de ejecución en el 2022 y el 84 % en el 2023. En los primeros seis meses de 2024, se logró un 89 % de lo programado para los objetivos anuales.

- **Fortalecimiento preventivo, buen desarrollo de la gestión pública y apoyo al sistema de justicia:** tiene como objetivo avanzar en el fortalecimiento de la cobertura de la función preventiva a nivel territorial, identificando oportunidades de ajuste en la definición y operación del modelo preventivo. En este eje se presentó una ejecución del 87 % en el 2022 y del 84 % en el 2023. Al cierre del primer semestre de 2024, se alcanzó un 58 % del total de las metas del año.

- **Construcción de paz: una labor que nos convoca como sociedad:** pretende fortalecer el seguimiento a lo establecido en el Acuerdo de Paz, la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) y el Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018), así como contribuir a la consecución de la paz mediante la atención a víctimas del conflicto y la intervención en los procesos adelantados por la Jurisdicción Especial para la Paz. En este componente



se alcanzó una ejecución del 100 %, tanto para el 2022 como para el 2023. Durante la primera mitad de 2024, se cumplió con el 73 % de la meta programada para todo el año.

- **La renovación del compromiso con la promoción, protección y defensa de los derechos humanos:** se encamina a garantizar la participación y la inclusión de los individuos en las decisiones que los afectan, favoreciendo el diálogo permanente y transparente entre las instituciones, la ciudadanía y todos los actores de la sociedad. En este eje se logró una ejecución del 96 % en el 2022 y del 77 % en el 2023. En los primeros seis meses de 2024, se ejecutó un 76 % de los objetivos fijados para todo el año.

En relación con las siete líneas de acción, se precisa, tanto su alcance, como su medición, en los siguientes términos:

- **La ruta hacia un derecho disciplinario más efectivo y garantista:** se estableció esta línea de trabajo con el fin fortalecer el eje disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, mediante la implementación del nuevo Código General Disciplinario y las modificaciones introducidas por la Ley 2094 de 2021, y el plan de descongestión trazado por la señora Procuradora. Aquí se obtuvo una ejecución del 96 % en el 2022 y del 100 % en el 2023. En la primera parte de 2024, se alcanzó un

89 % del total programado para el cumplimiento del año

- **Trabajo a nivel local: construcción de capacidades con énfasis territorial y rural:** en aras de generar actividades y estrategias para fortalecer el alcance institucional en los territorios y el cumplimiento de la promesa de valor con la ciudadanía. En este componente se alcanzó una ejecución del 99 % en el 2022 y del 96 % en el 2023. Durante los primeros seis meses de 2024, se logró un 87 % de los objetivos anuales.

- **Fortalecimiento preventivo para la buena administración pública:** con el fin de avanzar en el fortalecimiento de la cobertura de la función preventiva a nivel territorial. En esta línea de acción se presentó una ejecución del 94 % en el 2022 y del 98 % en el 2023. Durante los primeros seis meses de 2024, se logró un 86 % del total programado de los objetivos anuales.

- **Estricto control electoral para la promoción y defensa de la democracia:** para velar por el óptimo desarrollo de los procesos electorales en cada una de sus etapas, contribuyendo, así, al fortalecimiento del Estado de derecho y la democracia. En esta línea logramos una ejecución del 77 % en el 2022 y del 100 % en el 2023. Hasta el final del primer semestre de 2024, se completó el 51 % de las metas establecidas para el año.



- **Acceso a la salud en Colombia: un desafío contemporáneo:** busca garantizar la salud como derecho fundamental, autónomo e irrenunciable en lo individual y colectivo, atentos de que todas las entidades responsables de la atención en salud de la población colombiana gestionen con calidad y oportunidad todos sus procesos. En esta línea de acción se presentó una ejecución del 77 % en el 2022 y del 100 % en el 2023. A mitad de 2024, se alcanzó el 51 % del cumplimiento de lo proyectado para el año completo.

- **Adaptación al cambio climático, defensa del medioambiente y lucha contra la deforestación:** apunta a generar acciones y resultados específicos para atender problemáticas asociadas con las afectaciones a ecosistemas estratégicos, el cambio climático, la deforestación y la disposición final de residuos sólidos. En esta línea de acción se presentó una ejecución del 92 % para el 2022 y del 99 % para el 2023. En cuanto al primer semestre de 2024, aún no

cuenta con una medición disponible, pues sus proyectos se trazan a un año.

- **Función del Ministerio Público como factor transformador de la justicia:** propende al fortalecimiento de la función de intervención de la entidad, garantizando el cumplimiento de los derechos fundamentales en distintas instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia y laboral, ante la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las autoridades administrativas y de policía. En este componente se alcanzó una ejecución del 100 % en el 2022 y del 96 % en el 2023. En el primer semestre de 2024, el cumplimiento fue de 85 % en relación con los objetivos anuales programados.

La medición del año 2024 se encuentra en etapa de desarrollo. Sin embargo, con corte al primer semestre, se tiene un avance total de ejecución del 75 % frente a las metas establecidas hasta el 31 de diciembre de 2024.

## Conclusión

La introducción de la buena gobernanza en la estrategia de planeación implementada en la Procuraduría General de la Nación tuvo como objetivo adoptar esquemas innovadores y eficientes que, atendiendo la participación ciudadana y sus necesidades, mediante una administración responsable, transparente e integral,

lograra el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, la promoción de una sociedad inclusiva que preserve el interés general y la garantía de los derechos, en aras de generar un mejoramiento en las condiciones de vida para la ciudadanía.

Los ejes transversales y líneas de acción que conforman el Modelo de

Buena Gobernanza, adoptado en la entidad con el Plan Estratégico Institucional 2021 – 2024, permiten evidenciar, paso a paso, el camino que se ha trazado desde el inicio de la actual administración y el avance que se ha logrado en materia de atención a las necesidades de las comunidades, así como en la generación de impactos positivos que promueven el fortalecimiento de la sociedad.

Los resultados cuantitativos han reflejado un avance promedio del 92 % en los indicadores que miden la implementación del modelo. Este libro

da cuenta de cada uno de sus componentes, exponiendo las principales problemáticas encontradas, la gestión adelantada para atenderlas y los principales resultados alcanzados.

Adicionalmente, en esta publicación se han incluido algunas temáticas que tomaron relevancia con posterioridad al diseño del Modelo de Buena Gobernanza, pero que son fundamentales para la construcción de un mejor país y para garantizar el bienestar de la población.

## Referencias

**K**ernaghan, Kenneth. “Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece.” *Public Administration Review* 63, no. 6 (Octubre 2003): 711–19.

Lasky, Jack. “Good Governance.” En *Salem Press Encyclopedia*, 2023.

Procuraduría General de la Nación. “Plan Estratégico Institucional 2021-2024: Procuraduría: Construyendo desde la equidad y la diferencia.” Procuraduría General de la Nación, 2021. <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/PEI.pdf>.



United Cities and Local Governments Asia-Pacific. “Good Governance: Definition and Characteristics.” UCLG ASPAC, 18 de noviembre de 2021. <https://uclg-aspac.org/good-governance-definition-and-characteristics>.



United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. “What Is Good Governance?” n.d. .

Silvano Gómez Strauch  
María Lourdes Hernández Mindiola

**Silvano Gómez Strauch**

Viceprocurador General de la Nación

**María Lourdes Hernández Mindiola**

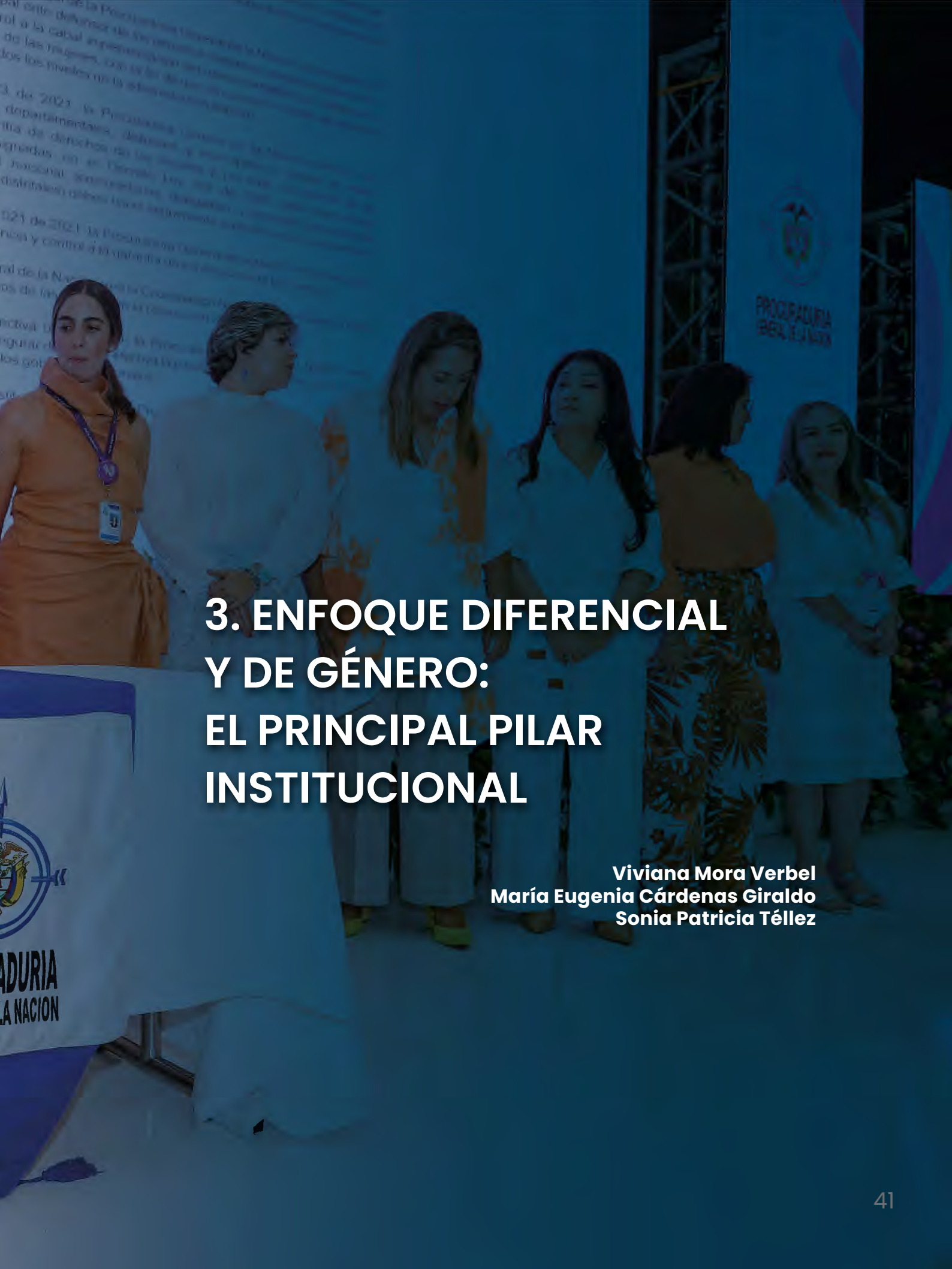
Procuradora Delegada para la Sala Ordinaria de Juzgamiento



del país y ser parte de la  
Que en la Dirección de  
autoridades nacionales  
normativo sobre la gar  
funciones esenciales de  
responsable en el nivel  
regionales, promover  
Que mediante la cora  
para el seguimiento  
Que la Procuraduría Ge  
en Dist  
Que re  
de tr

  
**PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN**





### 3. ENFOQUE DIFERENCIAL Y DE GÉNERO: EL PRINCIPAL PILAR INSTITUCIONAL

Viviana Mora Verbel  
María Eugenia Cárdenas Giraldo  
Sonia Patricia Téllez



## Resumen

**E**n Colombia, las niñas, los niños, las y los adolescentes, las mujeres y personas con identidad diversa, son víctimas de múltiples violencias por razones de sexo y género en espacios familiares, laborales, académicos, deportivos, públicos, entre otros. Estas violencias son exacerbadas o se concentran en contextos como los de migración, conflicto armado, industrias ilegales como la minería, y el entorno digital.

Lo anterior, sumado a las necesidades básicas insatisfechas, el abandono institucional y las situaciones de hambre y pobreza que se viven en muchas regiones y, con mayor énfasis, en la ruralidad, que afectan, entre otros grupos, a las niñas y adolescentes de los pueblos étnicos, con discapacidad, migrantes y/o en situa-

ción de desplazamiento forzado. Las violencias más frecuentes son las sexuales, entre ellas, el acoso, el abuso, la explotación, la trata de personas, la intrafamiliar, de pareja, uniones y matrimonios tempranos. Muchas de estas terminan en feminicidios y/o transfeminicidios.

La Procuraduría General de la Nación, como garante y defensora de los derechos humanos, bajo el liderazgo de la doctora Margarita Cabello Blanco, definió como su principal apuesta estratégica trabajar desde todas las áreas misionales, para que las víctimas de violencias por razones de sexo y género tengan asegurado su derecho a una vida digna y libre de violencia, con la protección que requieren, y un debido y diligente acceso a la justicia.

## Diagnóstico

**N**uestro país cuenta desde hace décadas<sup>1</sup> con un amplio marco normativo que consagra, entre otros, el derecho de la mujer a vivir una vida libre de violencia. Esto contrasta con las altas cifras<sup>2</sup> de violencia basada en género que se reportan, lo que revela no solo la disonancia que existe entre los derechos recono-

cidos y su garantía, sino la existencia de inequidades que impiden que los derechos se hagan realidad en igual medida para toda la población.

Esa situación, que tiene directa relación con los derechos de las mujeres, evidencia la necesidad de que cualquier acción estatal o privada que se emprenda para garantizar los dere-

1. La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer fue aprobada en Colombia, mediante la expedición de la Ley 51 de 1981 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que se ratificó mediante la suscripción de la Ley 248 de 1995.

2. Desde enero de 2020 hasta abril de 2024, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó la ocurrencia de 189.241 casos de violencia intrafamiliar, 83.733 exámenes medicolegales por presunto delito sexual y 4.154 homicidios contra niñas, adolescentes y mujeres.

chos humanos de toda persona deba partir por reconocer las desigualdades históricas que han padecido algunos grupos poblacionales por razones de sexo, género, raza, etnia, religión o cualquier otra categoría sospechosa de discriminación.

La identificación de esas inequidades impone la necesidad de poner en marcha medidas que restablezcan la igualdad como única manera para que los derechos humanos cumplan con su mandato de universalidad y lleguen a todos, teniendo en cuenta las particularidades de cada grupo.

Es una obligación de todos los servidores públicos, desde la función asignada, materializar ese mandato.

## Gestión

**E**l Modelo de Buena Gobernanza de la Procuraduría General de la Nación adoptó el enfoque diferencial y de género como su pilar fundamental, bajo el entendido que solo es posible cumplir con la obligación constitucional de garantizar los derechos humanos con criterio de igualdad y equidad, si se actúa bajo el mandato de inclusión y no discriminación.

De esta manera, al fijar el enfoque diferencial como primer eje transversal del Modelo de Buena Gobernanza, se buscó que todos los funcionarios de la entidad reconozcan las diferencias, identifiquen las asimetrías que se pueden presentar en el ejercicio de la función pública, entre otras razones, por

Es por ello por lo que la adopción de un enfoque diferencial y de género, como metodología de análisis que garantiza medidas equitativas, surge como un mandato constitucional y supraconstitucional, necesario para garantizar los derechos humanos, en donde el órgano de control debe ser modelo en sus distintas misionalidades.

Como Estado y como sociedad, aún no somos conscientes de la grave afectación que las violencias estructurales causan en cada una de las víctimas y su entorno, impactando negativamente sus derechos a la vida, la salud, la integridad física y psicológica, la libertad, la formación sexual y, por tanto, en su proyecto de vida.

la forma en que se construyen, aplican o interpretan las políticas públicas y/o la normativa en general.

El mecanismo que se identificó para lograr ese objetivo fue la articulación de las cuatro misionalidades de la entidad, para lograr acciones integrales y concertadas que permitieran garantizar el derecho a la no discriminación e igualdad material de una manera sostenible.

En función de esa línea de acción, el primer gran esfuerzo realizado en la administración fue la implementación de la Estrategia Promujeres, creada en marzo de 2021, para contribuir con acciones coordinadas entre las dependencias de la entidad y ofrecer una re-



puesta institucional que apunte a superar la grave situación de violencias por razón del género que se presentan en nuestro país, conforme con los principios de debida diligencia, colaboración armónica y articulación efectiva.

En desarrollo de la estrategia, se ha logrado avanzar en la transversalización del enfoque diferencial y de género en las misionales de la entidad, con acciones concretas en cada una de ellas. A continuación, resaltaremos algunas.

El 8 de marzo de 2024, la Procuradora General de la Nación expidió la Resolución No. 070, con la cual creó la Coordinación Misional y de Apoyo para el Enfoque Diferencial y de Género, con el objetivo general de propender a que todas las áreas cumplan sus funciones con un enfoque diferencial y de género.

Como objetivos específicos, se incluyeron los de diseñar proyectos orientados al desarrollo y protección con enfoque diferencial y de género, asegurando

que todas las acciones sean inclusivas y promuevan la equidad; realizar formación, sensibilización e investigación continua sobre el principio de igualdad y no discriminación para todos los servidores y servidoras de la entidad; elaborar y distribuir materiales informativos y de divulgación, promoviendo la concientización de servidores y usuarios; coordinar acciones internas y externas, para dinamizar iniciativas que promuevan el enfoque diferencial y de género, fomentando la colaboración y el intercambio de buenas prácticas; desarrollar e implementar indicadores y estadísticas sobre la atención de quejas, reclamos y sugerencias, así como el seguimiento y evaluación de las acciones realizadas, facilitando la mejora continua y la identificación de obstáculos.

La estrategia será implementada de manera integral y coordinada, con el compromiso de todas las áreas de la Procuraduría General de la Nación, contribuyendo activamente a la construcción de una sociedad más justa, igualitaria y libre de discriminación.

## Intervención judicial

**M**ediante la expedición de la Resolución 213 de 2021, se creó la Coordinación Nacional de Intervención Penal en Defensa de los Derechos de las Mujeres, con el fin de precisar las líneas de intervención del Ministerio Público en las actuaciones penales donde estas intervengan como víctimas, testigos, procesadas y/o condenadas, y de esa forma contribuir con la salvaguarda de sus derechos humanos.

En ese contexto, se desarrollaron tres acciones específicas:

### **Intervención en casos de violencia basada en el género a través de criterios de priorización y alertas de riesgo extremo de lesión o muerte**

Tomando como base lo previsto en la Resolución 372 de 2020 y el Memorando 042 de 2021, se han tenido

en cuenta, como criterios para privilegiar la intervención de los procuradores judiciales en los procesos penales, la gravedad de la afectación a los derechos humanos de las mujeres, su particular vulnerabilidad y la existencia de barreras que dificultan su acceso a la administración de justicia. Con ello, a partir de la creación de la Coordinación, y con corte a 30 de junio de 2024, se ha priorizado la intervención, mediante la constitución de agencias especiales y alertas de intervención judicial, en 424 procesos penales por distintas formas de violencia basada en el género.

Del mismo modo, se destaca la priorización lograda a través de las alertas de riesgo extremo de lesión o muerte generadas gracias al mecanismo de colaboración interinstitucional con el Instituto Nacional de Medicina Legal que, desde 2022, remite a la Coordinación los informes con valoración de riesgo de mujeres víctimas de violencia.

A partir de esta información, y para actuar con prioridad en los casos en que se evidencia este riesgo, se han identificado y remitido a los procuradores y personeros municipales del país 6.787 informes para alertar sobre la necesidad de intervención judicial penal.

### **Capacitación y lineamientos**

También se ha trabajado para que la intervención sea ejercida por servidores calificados y capacitados en perspectiva y violencia de género. Sobre el particular, se realizaron 9

capacitaciones dirigidas a procuradores judiciales, personeros municipales y sustanciadores.

Adicionalmente, se expidió el Memorando 042 de 2021, que traza lineamientos de intervención sobre la prueba en el proceso penal en casos de violencia basada en el género. Este memorando establece líneas de acción para que los procuradores velen por la eliminación de las barreras a las que se enfrentan las mujeres en materia probatoria, como lo son los sesgos cognitivos basados en estereotipos de género, la indisponibilidad del testimonio de la víctima por el riesgo de revictimización o por el temor derivado de la violencia a la que está sometida, las retractaciones influidas por la dependencia económica o la ausencia de una investigación del contexto acerca de las relaciones asimétricas en las que se desarrollaron los hechos.

### **Guía de Intervención**

Con la finalidad de optimizar la aplicación del enfoque de género por parte del Ministerio Público en todas las etapas del proceso penal, se diseñó, elaboró y publicó la Guía de Intervención Penal en Defensa de los Derechos de las Mujeres.

Esta publicación del 19 de abril de 2023 recoge normatividad, jurisprudencia y propuestas de buenas prácticas que han fortalecido la intervención judicial del Ministerio Público en los procesos penales, como garantes del cumplimiento del deber de debida diligencia en la investigación,

juzgamiento y sanción de las violencias basadas en género, y de la aplicación de la perspectiva de género en los procesos en los que las mujeres

sean víctimas, procesadas o condenadas.

## Gestión preventiva

La Procuraduría General de la Nación tiene el deber, en el marco de sus funciones preventivas, de redoblar sus acciones de vigilancia, seguimiento y control frente a los casos de Violencia por Razones de Sexo y Género – VRSG, para lograr su efectiva prevención, la debida y oportuna atención y protección de las víctimas, la garantía de derecho de acceso a la justicia y la gestión del conocimiento y de la información de los casos.

- En el último cuatrienio (2020-2023) y hasta abril de 2024, este ente de control conoció, por medio de los boletines del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>3</sup>, la ocurrencia de 189.241 casos de violencia intrafamiliar, 83.733 exámenes medicolegales por presunto delito sexual y 4.154 homicidios contra niñas, adolescentes y mujeres.

- Por otro lado, al realizar un análisis del comportamiento del feminicidio y tentativa de feminicidio en Colombia, de acuerdo con los datos del sistema penal oral acu-

satorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación, se observa criticidad durante los primeros siete meses del año 2024 comparado con el 2023. Así, se registraron un total de 158 casos de feminicidios durante el año 2023. Para los meses de enero a julio del 2024, se registraron 91 víctimas, lo cual evidencia un incremento del 1 % en los casos de FEMINICIDIO, comparado con los 90 casos registrados en el mismo periodo del año 2023.<sup>4</sup>

En este contexto, desde la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 8: Para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer, se definieron y desarrollaron varias líneas de acción, con la gestión y resultados como los que se enuncian a continuación:

### Vigilancia preventiva

Se realizó vigilancia focalizada en los avances del cumplimiento normativo por parte de las entidades competentes en materia de acceso a la justicia, mecanismo articulador y lucha

3. <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/boletines-estadisticos-mensuales>

4. Elaboración: Dirección De Apoyo Estratégico, Análisis de Datos e Información. Procuraduría General de la Nación.

contra la trata de personas, lo que permitió contar con conclusiones y brindarles recomendaciones, a través de los siguientes informes:

- Derecho de acceso a la justicia para víctimas de violencias sexuales, más retos que victorias: Segundo Informe de la Procuraduría General de la Nación sobre seguimiento al cumplimiento de la Ley 1719 de 2014. Corte de información a diciembre de 2021, elaborado con el apoyo de ONU Mujeres y la Embajada de Suecia.

Primer informe de vigilancia nacional sobre creación de los comités territoriales del mecanismo articulador para el abordaje integral de las violencias por razones de sexo y género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, con el fin de que las rutas de atención y protección se puedan activar de forma oportuna y eficiente, avanzando en la construcción del directorio nacional de estos comités e instando a su creación o tránsito en los territorios que aún no habían cumplido lo ordenado en el Decreto 1710 de 2020.

- Abordaje de la trata de personas y la explotación sexual por parte de las administraciones locales, por parte de 24 Comités Locales de la Lucha contra la Trata de Personas, 17 del nivel departamental y 7 de ciudad capital.

A raíz de la ocurrencia de violencias por razones de sexo y género en los entornos escolar y universitario, se realizó vigilancia a instituciones edu-

cativas, entidades territoriales certificadas en educación y universidades públicas priorizadas, con resultados, conclusiones y recomendaciones contenidas en:

- Informe Vigilancia al Abordaje del Acoso Escolar y la Violencia Sexual contra Niñas, Niños y Adolescentes en Entornos Educativos, con base en las visitas realizadas a 119 instituciones educativas ubicadas en 29 departamentos y el Distrito Capital, para verificar los avances en la implementación de la Ley de Convivencia Escolar (Ley 1620 de 2013) y las acciones específicas que se desarrollan para la prevención y atención de estas violencias en el entorno escolar.

- Informe Universidades públicas libres de violencias: Primer informe de la Procuraduría General de la Nación sobre el abordaje de las violencias por razones de sexo y género en las universidades públicas de Colombia, con alcance a 24 universidades públicas del país, por tratarse de escenarios en donde también se reproducen prácticas y patrones culturales patriarcales, basados en la dominación y ejercicio del poder de los hombres contra las mujeres, que afectan a toda la comunidad universitaria.

### **Llamados a la institucionalidad para la prevención y atención de las violencias contra las niñas y mujeres**

“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas



las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

En el marco de este mandato constitucional, la Procuraduría General de la Nación expide directivas conducentes para el ejercicio de las funciones públicas, lo que resulta de mayor relevancia cuando se trata de defender los derechos de las niñas, las adolescentes, las jóvenes y las mujeres. Es así como en el año 2021, la señora Procuradora General de la Nación expidió la Directiva 023 de 2021, en la cual exhortó a las autoridades a incluir y garantizar los derechos de las mujeres en los planes de desarrollo y políticas públicas territoriales.

En 2023, por medio de la Directiva 017 de 2023, se exhortó a las alcaldías distritales y municipales, a cumplir la Ley 2126 de 2021 y adoptar medidas necesarias para que las comisarías de familia puedan ejercer a cabalidad sus funciones legales y brinden una adecuada atención y protección a las víctimas de violencia intrafamiliar. Mayor relevancia cobra esta directiva, cuando como órgano rector del Ministerio Público, desde el 2022 hasta el 2024, se han remitido 1944 alertas de riesgo de feminicidio a las personerías distritales y municipales para vigilancia y control sobre las medidas de protección y atención que ordenen las comisarías de familia.

Para 2024, con ocasión del cambio

de administraciones territoriales y la construcción de los planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales del periodo 2024-2027, se emitió la Directiva 03 de 2024 Fortalecimiento de la protección y garantía de derechos y la gestión administrativa en los planes de desarrollo territorial, en la que se exhortó a los mandatarios y las mandatarias locales a que, en articulación con las entidades del orden nacional competentes, incluyeran acciones para la prevención de la violencia por razones de sexo y género, para asegurarle a las niñas, los niños, las adolescentes, las jóvenes y las mujeres, su derecho a una vida libre de violencia.

Correlativamente a estos llamados y a la participación activa y permanente en diferentes espacios interinstitucionales donde se realiza vigilancia, seguimiento, control a las autoridades responsables de prevenir, atender y proteger a las víctimas de violencias por razones de sexo y género, desde mayo de 2023, se instaló la Mesa Nacional Promujeres —Prevención de Femicidios—, liderada por la Procuradora General de la Nación, con el propósito de establecer un plan de acción para incidir de manera efectiva frente a la grave situación de hechos de feminicidios que se presentan en el país. Se han desarrollado dos sesiones de la mesa de alto nivel y dos de carácter técnico.

En esta misma línea de trabajo, en 2023 se desarrollaron nueve Mesas territoriales de diálogo con mujeres rurales —Diálogos PROMUJERES—, lideradas por el equipo de

seguimiento al Sistema General de Regalías y la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 3: Para Asuntos Ambientales y Agrarios, celebradas en Ibagué, Barranquilla, Cúcuta, Yopal, Quibdó, Medellín, Santa Marta y Valledupar, con participación de la sociedad civil y organizaciones de mujeres, para escuchar y conocer las problemáticas relacionadas con las violencias, con un enfoque interseccional.

### **Acceso a canales de atención para superar barreras institucionales**

Asimismo, se gestionaron diferentes canales directos de atención virtual y presencial, para recibir las peticiones de las víctimas de violencia por razones de sexo y género que se enfrentan a barreras institucionales en las entidades responsables de atenderlas y protegerlas, brindarles orientación, gestionar sus solicitudes o activar las rutas que correspondan.

Para el efecto, se dispusieron los correos institucionales [noalatrata@procuraduria.gov.co](mailto:noalatrata@procuraduria.gov.co), para recibir casos de trata de personas y explotación sexual, [auxilio@procuraduria.gov.co](mailto:auxilio@procuraduria.gov.co), para las quejas por la no atención de los casos de VRSG y mujeres en marchas@procuraduria.gov.co, para recibir quejas por violencia contra las mujeres en el marco de las manifestaciones y protestas sociales.

Se creó y entró en funcionamiento el Centro de Atención a la Mujer —CAP PROMUJERES—; su lanzamiento oficial fue liderado por la señora Procuradora General de la Nación el 8 de marzo de 2024, en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer, diseñado específicamente para brindar asistencia y orientación a quienes son víctimas de violencias basadas en el género y las rutas de atención disponibles.

El CAP PROMUJERES surgió a raíz de la identificación de que muchas víctimas de violencia de género desconocen las rutas integrales de atención disponibles o enfrentan obstáculos para acceder a ellas, lo que agrava su vulnerabilidad y dificulta la búsqueda de ayuda y protección. Desde su creación, hasta el 30 de junio de 2024, se atendieron 101 casos.

## **Gestión disciplinaria**

**E**l correcto ejercicio de la función pública, la prevalencia de los principios que la rigen, el cumplimiento del deber funcional es, entre otros, el objeto o finalidad de la potestad disciplinaria, por tanto, así entendido,

exige el cumplimiento estricto del principio de igualdad, lo que implica que, en todos los ámbitos, este se haga exigible.

En el ámbito disciplinario, esa exigencia no es ajena y así lo enfatizó la

Corte Constitucional<sup>7</sup> que, en algunas decisiones evidenció que, cuando ello se requiera, los procesos y los fallos disciplinarios necesitan ser abordados con enfoque de género para no revictimizar a quienes acuden al órgano de control desde distintos roles: quejas y/o víctimas o disciplinables.

### **La guía disciplinaria con enfoque en los derechos de las mujeres**

Las decisiones de la Corte Constitucional, como los requerimientos diarios en los casos sometidos al conocimiento de las distintas dependencias disciplinarias, generaron la necesidad de diseñar la Guía del proceso disciplinario con enfoque en los derechos de las mujeres<sup>8</sup>, dada a conocer en febrero de 2024.

Su objetivo es servir de herramienta a todos los operadores disciplinarios para el abordaje de los casos que se sometan a su conocimiento, con la debida diligencia que se exige para garantizar que, en cada etapa del proceso, se respeten los derechos de las mujeres cualquiera que sea su rol en este.

En ese sentido, de una forma descriptiva, se indican aquellas acciones que se esperan y aquellas que no puede desplegar un investigador y juzgador disciplinario. Con este documento, se busca incidir y mejorar las prácticas y actitudes de los operadores

disciplinarios, y evitar así la revictimización que se presenta cuando el funcionario competente carece del conocimiento para asumir y fallar un asunto con un enfoque diferencial, en estos casos, basado en el género.

Esta herramienta se acompaña con los espacios de capacitación que, durante todo el 2024, se vienen desarrollado con ese fin.

### **Algunas cifras en materia de conductas que afectan los derechos desde el enfoque de género**

**En lo que corresponde a las decisiones disciplinarias, basta indicar que se han priorizado los casos de violencias en los ámbitos laborales y escolares.**

En ese sentido, se mejoraron los mecanismos para identificar estos casos y su atención, lo que generó la necesidad de emitir la Circular 003 de 2024 desde el ámbito preventivo, en lo que respecta al acoso laboral y su abordaje.

Actualmente, desde el año 2021 a julio de 2024, nuestros sistemas registran 276 procesos disciplinarios por acoso sexual en los ámbitos laborales y educativos.

De estos casos, se registran 52 pliegos de cargos emitidos en ese período.

7. Corte Constitucional, entre otras, sentencias: T-402 de 2016, T-422 de 2022.

8. <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Marzo%202024/Guia%20Disciplinaria%2005-05-24%20digital.pdf>

do contra docentes y rectores de instituciones educativas. Igualmente, 40 sanciones disciplinarias y 7 absoluciones.

PROCESOS DISCIPLINARIOS POR ACOSO SEXUAL PERIODO 2021 A JULIO DE 2024	Total
Procesos activos e inactivos	276
Pliego de cargos contra docentes y rectores	52
Fallos absolutorios contra docentes y rectores	7
Fallos sancionatorios contra docentes y rectores	40

Fuente: Procuraduría General de la Nación.  
Dirección de Apoyo Estratégico, Análisis De Datos e Información.

Es importante advertir que, en este período, el año que más reporta actividad disciplinaria es el 2024.

De este universo, se deben destacar las decisiones que, por acoso sexual, se han proferido contra docentes de instituciones universitarias.

Es el caso de la sanción de destitución e inhabilidad de 17 años a un profesor de la Universidad Distrital de Bogotá, proceso que tuvo origen en una queja masiva de los y las estudiantes del centro universitario, después de años en que se había solicitado a las directivas tomar medidas frente al caso.

Precisamente, la omisión de las directivas frente a las violencias denunciadas fue objeto de reproche disciplinario en un pliego de cargos que se formuló por violencia institucional, entendida, en este caso, como la que ejerce un servidor público al incumplir su deber de diligencia en

la atención de un caso que involucra una violencia basada en el género.

### **Incumplimiento de las acciones afirmativas**

Frente al cumplimiento de las acciones afirmativas, desde la función preventiva se ha hecho seguimiento, sobre todo a la Ley 581 de 2000, denominada Ley de Cuotas, y su aplicación por las diversas entidades del Estado. Este seguimiento ha originado diversos informes por parte de las delgadas preventivas de la Función Pública con fines disciplinarios, en tanto se advierte su posible inobservancia.

Esos informes han generado en el período de análisis (2021 a julio de 2024) los siguientes resultados:



PROCESOS DISCIPLINARIOS POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA LEY 581 DE 2020. PERIODO 2021 A JULIO DE 2024	Total
Procesos activos e inactivos	313
Pliego de cargos	43
Fallos absolutorios	2
Fallos sancionatorios	18

Fuente: Procuraduría General de la Nación.  
Dirección de Apoyo Estratégico, Análisis De Datos e Información

En relación con los servidores públicos que reportan el mayor desconocimiento de esta ley son los alcaldes y gobernadores.

PROCESOS DISCIPLINARIOS POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA LEY 581 DE 2020. PERIODO 2021 A JULIO DE 2024	Total
Pliego de cargos alcaldes y gobernadores	22
Fallos absolutorios alcaldes y gobernadores	0
Fallos sancionatorios	11

Fuente: Procuraduría General de la Nación.  
Dirección de Apoyo Estratégico, Análisis De Datos e Información

Lo anterior significa que, después de 23 años, la acción afirmativa que busca que las mujeres accedan a cargos directivos y del nivel decisorio no se cumple, y que, tiene graves consecuencias en el orden disciplinario, pues el legislador catalogó este incumplimiento como una causal de mala conducta, que es una falta gravísima, la cual genera destitución e

inhabilidad de 10 a 20 años.

En estas decisiones se ha querido resaltar que hay formas de interpretación de la ley que resultan contrarias al derecho a la igualdad de las mujeres en el acceso a cargos públicos y que su inobservancia es susceptible de sanción.

## Resultados

Las estrategias de priorización, el robustecimiento de las capacidades de los agentes del Ministerio Público en materia de género y el rol activo de las delegadas y los procuradoras y procuradores judiciales penales, administrativos, civiles y de familia, han generado destacados pronunciamientos judiciales en protección de los derechos humanos de las mujeres, contribuyendo de esta manera a garantizar el principio de debida diligencia, el acceso equitativo a la administración de justicia y la definición de la política pública y normativa con enfoque de género.

En materia preventiva, existe una incidencia en espacios interinstitucionales, logrando avances en la implementación de los comités del me-

canismo articulador establecido en el Decreto 1710 de 2020, pasando de un 41,19 % en el seguimiento realizado en el año 2022, a un 72,97 % al 12 de julio de 2024.<sup>9</sup>

En 276 universidades públicas se han implementado protocolos para la prevención, detección y atención a las violencias basadas en género, lo cual equivale al 91% del total.

En materia disciplinaria, además de avanzar en las capacidades de los instructores y juzgadores con herramientas como la guía disciplinaria, se han priorizado los casos de acoso laboral y sexual, en particular, en los entornos educativos, así como en sanciones ejemplares por el incumplimiento de leyes afirmativas, como la Ley de Cuotas.

## Conclusiones

Como lo propone el Modelo de Buena Gobernanza, con el fin de asegurar la sostenibilidad de este proyecto, mejorar las acciones de articulación que garanticen abordajes integrales y ampliar el ámbito de acción a otros grupos poblacionales minoritarios, la creación de la Coordinación Misional y de Apoyo para el Enfoque diferencial y de Género (Resolución

0740 de 2024), complementaria a la Estrategia Promujeres, genera una estructura institucional con vocación de permanencia, que se aspira a que continúe con el reto de hacer de la Procuraduría General de la Nación un paradigma de inclusión.

No se desconoce que, pese a los avances normativos en el reconocimiento y garantía de los derechos de las mu-

---

9. Según reporte de la Secretaría Técnica de la Instancia de Coordinación y Gestión del orden nacional del Decreto 1710 de 2020.

jeros, sigue siendo un inmenso reto para toda la institucionalidad avanzar en la prevención de las violencias de género; la atención oportuna y efectiva a las víctimas y sus familias; la garantía de su derecho de acceso a la justicia y la disponibilidad de mecanismos de alerta efectivos; la implementación de estrategias para la materialización de medidas de protección y la debida articulación interinstitucional. De ahí que la Procuraduría General de la Nación deba seguir cumpliendo un rol preponderante, con acciones contundentes, desde sus funciones misionales.

**Viviana Mora Verbel**

Procuradora Delegada con Funciones Mixtas 8. Para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer

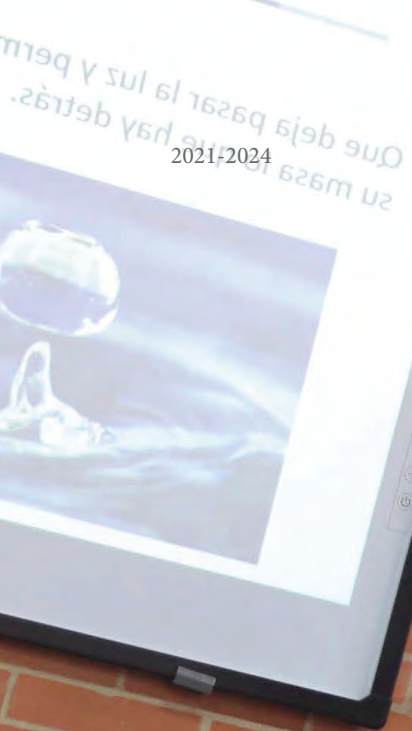
**María Eugenia Cárdenas Giraldo**

Procuradora Delegada con Funciones Mixtas 5. Para el Ministerio Público en Asuntos Penales

**Sonia Patricia Téllez**

Procuradora Delegada Disciplinaria De Instrucción 1. Primera para la Vigilancia Administrativa









## 4. LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: UN DERECHO EN ASCENSO

Rosa Elvira Gómez Lugo  
Julián David Cruz Parra  
Luis Fernando Guzmán



## Resumen

Considerando la importancia del Derecho de Acceso a la Información Pública como un derecho humano fundamental, la Procuraduría General de la Nación, por medio de la Procuraduría Delegada para la Moralidad y la Transparencia Pública, cumple la función de órgano garante de la Ley 1712 de 2014 Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública en Colombia. El siguiente texto expone las principales actuaciones de la entidad encaminadas a dar cumplimiento

efectivo a la obligación de la vigilancia y garantía de la norma, durante el periodo comprendido entre los años 2021 y 2024, desarrolladas desde la lógica del Modelo de Buena Gobernanza, establecido en el Plan Estratégico Institucional “Procuraduría: construyendo desde la equidad y la diferencia”, y reflejadas en datos que evidencian la gestión, resultados e impacto derivados de los esfuerzos realizados por el equipo de trabajo especializado de la Procuraduría Delegada.

## Diagnóstico

Latinoamérica ha avanzado en materia de protección de derechos humanos y fundamentales con la consolidación de un robusto cuerpo normativo. Al respecto, se destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, también conocida como Pacto de San José.

Las normas referidas enfatizan el principio de publicidad, inherente a las ideologías de los Estados sociales

de derecho o democracias actuales, por medio del cual los Estados, a través de sus instituciones, están en la obligación de dar a conocer a todas las personas los actos que ejecutan en ejercicio de sus funciones.<sup>1</sup>

Este principio conlleva, a su vez, la oportunidad para la ciudadanía de participar en la toma de decisiones de las autoridades que los afectan, así como en la formulación de políticas públicas que tienen por finalidad la consecución del bien común.

De igual manera, derivado de estos cánones conductuales estatales, se

1. Sentencia C-053/1998 MP Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. “[...] supone el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales, en consecuencia, implica para ello desplegar una actividad efectiva para alcanzar dicho propósito; dado que, la certeza y seguridad jurídicas exigen que las personas puedan conocer, no solo de la existencia y vigencia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptadas, para lo cual, la publicación se instituye en presupuesto básico de sus vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin”.

desprende el Derecho Fundamental de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, conceptos homólogos que son abordados en el numeral 1° del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, de la siguiente forma:

*“[...] Art. 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión:*

*1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección [...].”*

Colombia ha sido un Estado protector de este derecho; incluyó en el artículo 74 de la Constitución Política de 1991 el Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública<sup>2</sup> y, de forma más específica, la Ley Estatutaria 1712 de 2014 - Ley de Trans-

parencia y del Derecho de Acceso a la información Pública Nacional, reguló el Derecho de Acceso a la Información Pública, los procedimientos para su ejercicio y garantía, y las excepciones a la publicidad de información. A su vez, en el artículo 23, designó a la Procuraduría General de la Nación la función de supervisar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en dicha ley y que, en la actualidad, acorde con la Resolución No. 377 de 2022, es ejercida por la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 10: Para la Moralidad y la Transparencia Pública.

Considerando dicha competencia, se expondrán a continuación las principales actividades desarrolladas frente a los sujetos obligados de la Ley 1712 de 2014 en el periodo 2021 - 2024, así como los principales resultados que se han obtenido en garantía y control de este derecho.

## Gestión

### Procedimiento preventivo de la Procuraduría

El artículo 277 de la Constitución Política de Colombia y algunas disposiciones normativas más recientes designaron a la Procuraduría General de la Nación cuatro funciones mi-

sionales: la función disciplinaria, la función de intervención, la función preventiva y la función de conciliación.

Respecto a la función preventiva, la entidad cuenta con un Sistema Integral de Prevención (SIP), establecido

---

2. “ARTICULO 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable”.



en las resoluciones internas 490 de 2008, 132 de 2014, 004 y 055 de 2015 y 555 de 2019, respectivamente, que establece los principales mecanismos y herramientas con las que cuenta este ente de control para ejercer su función anticipatoria frente a la posible vulneración de los derechos de las personas, mediante la detección y advertencia temprana de posibles riesgos en la gestión pública nacional.

Es así como la Delegada para la Moralidad y la Transparencia Pública se constituyó como el área especializada en la vigilancia preventiva del cumplimiento normativo de la Ley 1712 de 2014 respecto de los sujetos obligados señalados en la norma, siendo su principal mecanismo el Índice de Transparencia y Acceso a la Información.

Durante la vigencia 2023, se adelantaron cuatro casos preventivos en relación con la transparencia y el acceso a la información pública:

- Caso de vigilancia preventiva al cumplimiento de funciones de la Superintendencia de Sociedades relacionada con la Ley 1712 de 2014, en lo que respecta a sus vigilados.
- Caso de vigilancia preventiva al cumplimiento de funciones de la Superintendencia Financiera de Colombia relacionada con la Ley 1712 de 2014, en lo que respecta a sus vigilados.
- Caso de vigilancia preventiva so-

bre la implementación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

- Caso de vigilancia preventiva a las universidades públicas y privadas de Colombia, en razón a su naturaleza como sujetos obligados de la Ley 1712 de 2014, según lo definido en el artículo 5 de la norma.

Por otro lado, se adelantaron alrededor de 531 procesos ordinarios preventivos y 319 procesos abreviados asociados a la vigilancia y cumplimiento de la Ley 1712 de 2014, en los que se verificó el nivel de cumplimiento efectivo de la norma por parte de las entidades sujeto obligado.

### **Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITA)**

Frente a las actividades de vigilancia integral en torno al cumplimiento efectivo de la Ley de Transparencia, en el año 2016, con el apoyo de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), se diseñó un indicador a modo de aplicación web que permite el registro, seguimiento y monitoreo del grado de cumplimiento normativo de la Ley 1712 de 2014 por parte de los sujetos obligados, señalados en el artículo 5, denominado Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITA).

El ITA es, en resumen, un indicador sintético de pesos preestablecidos dirigido a los sujetos obligados de la Ley de Transparencia que captura información a través de un formulario de autodiligenciamiento compuesto por una serie de preguntas agrupadas por niveles y secciones que responden a diferentes temáticas y criterios propios asociados al Derecho de Acceso a la Información Pública. Las entidades deben contestar esas preguntas desde la lógica de divulgación proactiva de la información establecida en la norma y bajo el entendido de la obligatoriedad que tienen los sujetos obligados de publicarla debidamente en sus sitios web oficiales.

En ese sentido, las preguntas del formulario están basadas en la Resolución 1519 de 2020 emitida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, que establece los criterios de cumplimiento de las entidades sujeto obligado frente a las disposiciones de la Ley de Transparencia en la actualidad.

Todo el proceso relacionado con el índice se ejecuta por medio de un aplicativo virtual administrado y ejecutado por la Procuraduría General de la Nación, el cual se despliega en dos módulos: a) un módulo de autodiagnóstico, en el que los sujetos obligados diligencian la herramienta e informan su nivel o grado de cumplimiento y b) un módulo de auditoría, en el que la entidad, mediante los operadores preventivos de la Procuraduría Delegada, realizan la verificación directa de las páginas

web y de la información, mediante la realización de auditorías de cumplimiento.

Para terminar, el cálculo del indicador se genera a partir del porcentaje de cumplimiento que resulta del autodiligenciamiento del formulario por parte de los sujetos obligados y del proceso de auditoría especializada. Como resultado, se mide a las entidades con una escala ordinal de 0 a 100 puntos, que indica el nivel de cumplimiento normativo de la Ley de Transparencia, esto es, a mayor valor obtenido, mayor será el nivel de cumplimiento.

Se realizaron dos mediciones del índice con los siguientes resultados:

1. Año 2022: 5366 sujetos obligados participantes.
2. Año 2023: 3336 sujetos obligados participantes.

Asimismo, se llevaron a cabo alrededor de 8372 auditorías de cumplimiento de la Ley 1712 de 2014, cuyos resultados fueron comunicados a los sujetos obligados para que efectuaran los ajustes respectivos en sus páginas web.

### **Actividades de promoción de la Ley de Transparencia desde la Procuraduría Delegada para la Moralidad y la Transparencia Pública**

Adicionalmente, la Delegada para la Moralidad y la Transparencia Pública despliega actuaciones asociadas a la promoción de la Ley 1712 de 2014,

como sesiones de capacitación y promoción de la norma, dirigidas a funcionarios públicos, actores privados y la ciudadanía en todo el país, tanto de forma presencial como virtual.

Durante el cuatrienio 2021-2024, se realizaron capacitaciones sobre la Ley de Transparencia, profundizando aspectos teóricos, normativos, conceptuales y prácticos sobre el acceso a la información. Estas jornadas también se orientaron a consolidar el conocimiento general sobre la importancia del derecho de acceso a la información como un derecho instrumental, es decir, una garantía que permite a la persona acceder a un espectro amplio de derechos civiles, políticos, sociales y económicos. Entre los años 2021 y 2024, se adelantaron alrededor de 161 capacitaciones dirigidas a 16.339 funcionarios públicos, privados y ciudadanía en todo el territorio nacional.

La Delegada también participó en proyectos y colaboraciones con actores de la cooperación internacional; como resultado, recibió el apoyo de diversos organismos internacionales de cooperación para fortalecer e impulsar las iniciativas propias de la Delegada asociadas a la garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.

Se generó una articulación con Open Government Partnership (OGP), la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) y el Programa de la Unión Europea para la cohesión social en América Latina (EUROsocial +), en el marco de los Planes de

Acción Nacional de Estado Abierto. En este marco, la Procuraduría adoptó un compromiso institucional de Estado Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto / Open Government Partnership en materia de acceso a la información pública en perspectiva de la garantía del derecho en Colombia a las mujeres, con el aval de la Procuradora General de la Nación, y en concordancia con la estrategia PROMUJERES. El compromiso se concertó en el marco del IV Plan Nacional de Estado Abierto de la Alianza.

Las principales actividades desarrolladas en el compromiso incluyeron un diagnóstico interno en la Procuraduría sobre el conocimiento de los funcionarios y funcionarias sobre la temática del acceso a la información pública en perspectiva de género; un diagnóstico externo sobre las instituciones líderes de la política pública de acceso a la información en Colombia sobre dicha perspectiva; y una propuesta de articulación interinstitucional entre la Procuraduría y esas entidades líderes del Estado para posicionar el tema en la agenda pública.

En el ámbito de las actividades de promoción de la Ley, la dependencia efectuó la traducción de la Ley 1712 de 2014 a distintas lenguas indígenas y de grupos étnicos reconocidos, y se elaboraron contenidos pedagógicos complementarios, con fundamento en el artículo 8 de la Ley 1712 de 2014, que contiene el criterio diferencial de accesibilidad, que consiste en garantizar la accesibilidad a la

información para todas las personas de forma autónoma e independiente, incluyendo a las personas en situación de discapacidad y las poblaciones culturales y étnicas legalmente reconocidas en Colombia, con el objetivo de contribuir al fin último de garantizar plenamente el Derecho de Acceso a la Información Pública a la ciudadanía colombiana en sentido amplio.

Entre los años 2021 al 2024, se realizó la traducción de la Ley 1712 de 2014 y material complementario de aprendizaje correspondientes a las comunidades Raizal, Palenquera, Rrom-Gitano, Tikuna, Uitoto, Inga, Misak y Piapoco.

Por otro lado, durante el año 2023 y en lo corrido del año 2024, en el marco del proyecto de investigación Experiencias significativas y buenas prácticas de procesos de formación en transparencia y acceso a la información pública como un componente de lucha contra la corrupción, realizado entre el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) y la Procuraduría Delegada para la Moralidad y la Transparencia Pública, se desarrollaron las siguientes actividades:

- Dos capacitaciones piloto de las herramientas pedagógicas desarrolladas, una actividad piloto virtual con la Universidad de la

Amazonía para la socialización del conocimiento desarrollada entre los funcionarios de la Delegada y el personal administrativo de la institución educativa,

- Una actividad piloto en modalidad presencial con los sujetos obligados del municipio de Facatativá y una reunión de entrega de informe documentos entregables finales que resultaron del proceso de investigación.

Finalmente, se destacan las siguientes actividades:

- En el año 2023 se creó la estrategia preventiva Transparencia a un clic de distancia, mediante la elaboración de cuatro cartillas temáticas compuestas por cuatro módulos de conocimiento: Transparencia y Acceso a la Información Pública, Transparencia y Ética Pública, Criterio Diferencial e Inclusión de las Mujeres en la Estrategia de Acceso a la Información Pública.

- En el año 2022, se firmó la Resolución 241 para la creación del Comité del Ministerio Público<sup>3</sup>, acorde con la obligación de la Procuraduría de “velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la [...] ley”, designada en el artículo 23 de la Ley 1712 de 2014.

---

3. Comité conformado por las tres entidades del Ministerio Público en Colombia: la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y las personerías del pueblo a lo largo del territorio nacional, en función de aunar esfuerzos para garantizar el cumplimiento normativo efectivo de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.



- Desde el año 2022, la Delegada ha brindado apoyo, en calidad de líder técnico, a diversas actividades de articulación y coordinación del proyecto para el fortalecimiento en la investigación de casos de corrupción y la identificación de activos ilícitos en el ex-

terior, suscrito entre la Sección de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley de la Embajada de los Estados Unidos de América en Bogotá (INL) y la Procuraduría General de la Nación.

## Conclusiones

**E**l acceso a la información pública y la transparencia son consideradas por las democracias actuales como un derecho fundamental de la ciudadanía, para que tenga la posibilidad de conocer y participar en las decisiones que les afectan por parte de los Estados. Además, resulta ser un puente a otros derechos fundamentales. Su incumplimiento genera un menoscabo en las bases del estado social de derecho, ya que impide una participación ciudadana adecuada para la formulación de las políticas públicas y el mejoramiento de las naciones.

Aunado a lo anterior, es compartida la premisa de considerar el acceso a la información pública como una herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción, en la medida en que, si los sujetos obligados señalados en la norma permiten efectivamente en sus sitios web y principales canales de difusión de información dar a conocer a la ciudadanía el manejo claro y transparente de los asuntos públicos, facilitan la posibilidad de ejercer un control social ciudadano informado y con sustento en datos confiables.

En suma, las principales actividades realizadas por la Procuraduría Delegada para la Moralidad y la Transparencia Pública a lo largo de estos cuatro años, y en el marco de la función de vigilancia, garantía y promoción del Derecho Fundamental del Acceso a la Información Pública con un enfoque integral y flexible, han contribuido significativamente a la transmisión de la importancia de la Ley de Transparencia, así como a vigilar su cumplimiento desde el reconocimiento de la diversidad social, cultural y étnica de la ciudadanía colombiana —labor que la dependencia busca mejorar y perfeccionar progresivamente de cara al futuro—.

### **Rosa Elvira Gómez Lugo**

Procuradora Delegada con Funciones Mixtas 10. Para la Moralidad y la Transparencia Pública

### **Julián David Cruz Parra**

Servidor PDMT

### **Luis Fernando Guzmán Gutiérrez**

Servidor PDMT









# 5. PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO Y CULTURAL DE LA NACIÓN

Luz Myriam Reyes Casas



## Resumen

Los bienes de interés cultural y los bienes de uso público son un valioso patrimonio de la nación, que gozan de protección constitucional para que sean de disfrute colectivo y puedan preservarse para las futuras generaciones.

Su defensa ha sido una de las prioridades de la Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles, quien, en ejercicio de la labor preventiva y de control de gestión, ha logra-

do que las autoridades competentes adelanten las acciones efectivas para la recuperación y preservación de varios bienes de esta naturaleza.

Este documento resume los principales logros de los proyectos preventivos adelantados para proteger el patrimonio cultural e histórico de la nación y los bienes de uso público marino-costeros durante los años 2021 a 2024.

## Diagnóstico

La Constitución Política de Colombia establece, en su artículo 8°, que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación. Concretamente, en el artículo 72, consagra la protección, por parte del Estado, del patrimonio cultural de la nación, en los siguientes términos:

“[E]l patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y regla-

mentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”.

Esta disposición guarda coherencia con el artículo 63, que dispone: “[L]os bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

La Procuraduría General de la Nación, como garante de la Constitución y la ley, y defensora de los intereses de la sociedad y los derechos colectivos (artículo 277 CP), cumple un papel fundamental en la protec-



ción del patrimonio público. Por ello, en el Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021, se establece como una de sus funciones preventivas y de control de gestión la siguiente:

“[E]jercer vigilancia sobre los bienes y recursos de la Nación, especialmente sobre las islas, islotes, cayos y morros, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva y el patrimonio arqueológico, histórico y cultural, y procurar la adopción inmediata de las medidas que resulten necesarias para su protección por parte de los funcionarios encargados de su custodia y administración” (Artículo 24 numeral 8)

Ahora bien, en atención a lo dispuesto en el numeral 4.2 del artículo 9° de la Resolución 377 de 2022, dicha

función se encuentra a cargo de la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 4: Para Asuntos Civiles, que ha adelantado de manera eficaz varias acciones preventivas permitiendo anticipar la ocurrencia de daños a importantes bienes de interés cultural y algunos bienes de uso público como playas y terrenos de bajamar del territorio nacional. Así mismo, al identificar la ocurrencia de daño o deterioro, se han adelantado actuaciones dirigidas a evitar o mitigar los efectos adversos ocasionados, impedir su reiteración o lograr la restitución de la posesión para la nación, cuando esta se ha usurpado por particulares. Dicha labor ha contado con la valiosa colaboración de las autoridades nacionales y locales responsables de la protección y custodia de los mencionados bienes.

## Protección del patrimonio cultural y arqueológico

**D**e acuerdo con el Ministerio de la Cultura, las Artes y los Saberes, el patrimonio cultural es “[I]a expresión creativa de la existencia de un pueblo en el pasado remoto, en el pasado cercano y en el presente. Nos habla acerca de las tradiciones, las creencias y los logros de un país y su gente. La palabra patrimonio

significa algo que ha sido heredado, debe, de hecho, considerarse como el legado que recibimos de nuestros ancestros y que debe pasar a las futuras generaciones”.<sup>1</sup>

Respecto de su importancia, la Corte Constitucional, en sentencia C-742 de 2006<sup>2</sup>, expresó: “[L]a protección del patrimonio cultural de la Nación

1. Definición tomada del portal web del Ministerio de Cultura, las Artes y los Saberes. Disponible en: <https://www.mincultura.gov.co/> Consultado el 24/06/2024.

2. Corte Constitucional. Sentencia C-742/2006. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra. 30 de agosto de 2006.

tiene especial relevancia en la Constitución, en tanto que este constituye un signo o una expresión de la cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones”, para lo cual, “la salvaguarda estatal del patrimonio cultural de la Nación tiene sentido en cuanto, después de un proceso de formación, transformación y apropiación, expresa la identidad de un grupo social en un momento histórico”.

Así las cosas, en aras de proteger este valioso patrimonio, la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles ha adelantado diversas acciones preventivas y de control de gestión. A continuación, se mencionan las más relevantes:

### **Sistema de alertas tempranas**

Con el fin de atender de manera oportuna los casos de posibles afectaciones a bienes de interés cultural, se implementó el sistema de alertas tempranas con información recopilada de internet empleando palabras clave desde Google, lo cual permite capturar noticias relacionadas con este tema, en aras de adelantar actuaciones preventivas de oficio que eviten el daño o pérdida del patrimonio cultural en los diferentes rincones del país. Gracias a esta herramienta, desde el año 2021 hasta el 30 de junio de 2024, la dependencia ha iniciado aproximadamente 800 actuaciones preventivas.

Esta gestión complementa aquella que adelanta la Procuraduría Delegada como respuesta a las quejas que presentan los ciudadanos o los veedores del patrimonio público. Así las cosas, ya sea de oficio o a petición ciudadana, se da inicio a la acción preventiva y de control de gestión solicitando a la autoridad competente encargada de la guarda y custodia de los bienes adelantar las actuaciones pertinentes para la protección del patrimonio cultural, histórico o arqueológico de la nación, según el caso, y llevando a cabo un permanente seguimiento a dichas gestiones hasta que cese la perturbación o se reestablezca el patrimonio afectado.

### **Memorandos instando al cumplimiento normativo**

Otra de las estrategias utilizadas para fomentar la protección de bienes y recursos de la nación ha sido la expedición de memorandos dirigidos a entidades públicas del orden nacional y territorial, para que, en cumplimiento de sus funciones, atribuciones y obligaciones constitucionales y legales, adelanten las actuaciones administrativas correspondientes. A continuación, se mencionan los más relevantes:

- Memorando 001 del 25 de febrero 2022, sobre los “Deberes en materia de propaganda electoral en bienes y espacios públicos, centros históricos y bienes de interés cultural”, por cuanto se había evidenciado la utilización indebida de edificaciones y zonas consideradas de interés cultural

para fijar propaganda política durante las elecciones del Congreso y Presidencia de la República del año 2022.

- Memorando 002 del 10 de abril de 2022, sobre los “Deberes en materia de cumplimiento de planes especiales de manejo y protección de bienes de interés cultural y reglamentaciones especiales en la estructuración, modificación y adopción de planes de ordenamiento territorial y esquemas de ordenamiento territorial”, dirigido a los ministerios de Cultura, Vivienda, Ciudad y Territorio, concejos departamentales y distritales de Patrimonio Cultural, alcaldes distritales y municipales, y entidades públicas relacionadas.

- Memorando 004 del 1 de noviembre de 2022, “Obligaciones en materia de garantía a los derechos de acceso y accesibilidad de las personas con discapacidad”, dirigido al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y a alcaldías municipales y distritales. En atención a lo señalado en la Ley 361 de 1997 y la Ley 1618 de 2013, en cuanto a la adopción de medidas para garantizar el acceso y accesibilidad a las personas con discapacidad, exhortándose a los vinculados a implementar planes de adecuación y acceso a vías, bienes y espacios públicos, y a adelantar acciones para avanzar en la inclusión de este grupo poblacional.

- Memorando 001 del 18 de abril de 2023, “Deberes en materia de protección, conservación y recuperación de bienes y espacios públicos”, dirigido al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Dirección General Marítima (DIMAR) y a los alcaldes distritales y municipales. En atención a lo evidenciado en las distintas actuaciones preventivas, que arrojaron la afectación indebida de bienes y espacios públicos, incluidas playas y terrenos de bajamar, donde, pese a las medidas administrativas y sancionatorias, persisten las afectaciones; se exhortó a las entidades vinculadas a dar cumplimiento al ordenamiento jurídico establecido y adoptar planes de acción para disponer la debida protección del patrimonio público.

### **Brigadas de Protección del Patrimonio Cultural**

Durante el desarrollo de la misión preventiva y de control de gestión se evidenciaron afectaciones a algunos centros históricos, cascos antiguos y conjuntos urbanos, junto a sus áreas de influencia, declarados patrimonio cultural por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en virtud de intervenciones ilegales, abandono, ocupación indebida de bienes y espacios públicos, entre otros.

Ante esta situación, se iniciaron brigadas de protección del patrimonio histórico y del espacio público en entidades territoriales que cuentan

con bienes de interés cultural con las problemáticas advertidas, a fin de establecer el estado de afectación y conservación del patrimonio público y cultural, y posteriormente adelantar las acciones correspondientes.

El ejercicio comenzó en el año 2022, con 17 municipios pertenecientes a la Red Turística de Pueblos Patrimonio del Fondo Nacional del Turismo (FONTUR), adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en virtud de su connotación histórica e importancia turística. Posteriormente, se extendió a 23 distritos y municipios del país que cuentan con reconocimiento a su centro histórico o casco antiguo, y a otros que contienen bienes de interés cultural del orden nacional en sus territorios.

La Brigadas de Protección del Patrimonio Histórico y del Espacio Público incluyeron visitas administrativas a los municipios y distritos, mesas de trabajo con las autoridades locales para socializar las novedades y planes de mejora, así como el seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos por los entes territoriales.

Los distritos y municipios visitados por departamento fueron los siguientes:

- Antioquia: Jardín, Jericó, Medellín, Rionegro y Santafé de Antioquia
- Atlántico: Barranquilla
- Bolívar: Cartagena y Mompós
- Boyacá: Iza, Monguí, Tunja, Turmequé, Villa de Leyva y Sogamoso

- Caldas: Aguadas, Manizales y Salamina
- Cauca: Popayán
- Cesar: Valledupar
- Córdoba: Loricá
- Cundinamarca: Bogotá, Guaduas y Zipaquirá
- Magdalena: Ciénaga y Santa Marta
- Nariño: Pasto
- Norte de Santander: Pamplona y Villa del Rosario
- Santander: Barichara, Bucaramanga, Girón, San Gil y Socorro
- Tolima: Ambalema, Honda y Mariquita
- Valle del Cauca: Buga y Cali, Cartago y El Cerrito

A su vez, los principales resultados de las Brigadas de Protección del Patrimonio Histórico y del Espacio Público fueron:

**Recuperación de centros religiosos católicos:** De manera conjunta con las alcaldías, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y las diócesis de los respectivos territorios, se acordó adelantar obras de intervención en algunas de las iglesias afectadas.

**Medidas correctivas frente a bienes con reconocimiento patrimonial o ubicados en cascos antiguos con amenaza de ruina, abandono, afectaciones estructurales y obras ilegales:** En algunos casos se iniciaron los procesos sancionatorios correspondientes en virtud del Código Nacional de Policía y Convivencia.

En otros casos, se logró la realización de obras de primeros auxilios que redujeron los riesgos a transeúntes y a la comunidad e impactaron positivamente en la preservación de las características patrimoniales que representan.

**Intervención de fachadas de inmuebles de propiedad pública y la adquisición de bienes en estado ruinoso o abandonados:** Las alcaldías gestionaron la intervención de fachadas de inmuebles de propiedad pública de los municipios con reconocimiento nacional, al igual que en teatros, parques, museos y vías. También adquirieron bienes en estado ruinoso o de abandono pertenecientes a particulares ubicados en zonas históricas, para su recuperación y posterior uso en beneficio de la comunidad.

**Recuperación y rehabilitación del espacio público:** Las entidades territoriales adelantaron la reubicación de vendedores informales. Así mismo, se iniciaron actuaciones administrativas con el propósito de recuperar el espacio público afectado por parqueo vehicular en vía pública. En aquellos espacios públicos recuperados se concertó la apertura al público bajo parámetros impuestos por las entidades territoriales, a fin de evitar la reincidencia y las correspondientes afectaciones.

**Recuperación de vías públicas afectadas por la disposición de basuras:** Las alcaldías implementaron políticas públicas para promover la recolección de desechos indebidamente dispuestos, así como la realización de

jornadas de aseo y embellecimiento de inmuebles de carácter patrimonial, como limpieza de grafitis. Así mismo, en algunos casos, se implementó vigilancia privada en algunas para evitar la reincidencia.

**Recuperación e intervención de estatuas y monumentos afectados durante manifestaciones sociales:** Se promovió la recuperación e intervención de estatuas y monumentos, y se concertó con las comunidades para la reubicación de estos bienes, en atención al reconocimiento histórico que representan en cada municipio.

**Compulsa de copias** a las procuradurías regionales y provinciales en los casos en los que se advirtieron obras ilegales, para adelantar los correspondientes procesos disciplinarios.

### **Proyecto preventivo para la promoción, recuperación, conservación y salvaguarda del patrimonio cultural del ámbito nacional, departamental y municipal**

El objetivo es incidir en el fortalecimiento de la actuación interinstitucional, la apropiación social y el compromiso del Estado necesarios para la preservación de los bienes de interés cultural.

Para ello, se suscribió un convenio interadministrativo el 20 de diciembre de 2023 entre la Procuraduría General de la Nación; el Ministerio de Cultura, las Artes y los Saberes;



el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Archivo General de la Nación y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), con el fin de adelantar jornadas de capacitación y sensibilización sobre las problemáticas que afectan el patrimonio cultural,

histórico y arqueológico en diferentes zonas del país y las alternativas de solución de acuerdo con las competencias de cada entidad, que permitan salvaguardar este valioso patrimonio de todos los colombianos y colombianas.

## Protección de bienes de uso público: Playas y terrenos de bajamar

**L**as costas colombianas son un valioso patrimonio natural de nuestro país que generan desarrollo económico y social, y albergan una importante diversidad de flora y fauna. Así mismo, las playas y terrenos de bajamar, ubicadas en dichas costas, son considerados bienes de uso público, comoquiera que son de uso, goce y disfrute colectivo, y, como tales, se encuentran fuera del comercio, no se permite su apropiación privada y pertenecen a la nación.

Sin embargo, nuestras playas y terrenos de bajamar se han visto afectadas por distintas problemáticas, tales como ocupaciones indebidas u obras no autorizadas, que van desde grandes complejos turísticos hasta construcciones palafíticas en municipios con problemas de pobreza extrema. Así mismo, por afectaciones ambientales como la contaminación por residuos sólidos y desechos industriales, entre otros.

A pesar de las medidas administrativas y sancionatorias impuestas por las autoridades competentes, la problemática continúa, por lo cual la Procuraduría General de la Nación ha adelantado importantes gestiones para lograr la recuperación de este valioso patrimonio público, a través de sus funciones preventivas y de control de gestión, disciplinaria y de intervención, según el caso.

Uno de los proyectos preventivos más relevantes adelantados en esta materia por parte de la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles es el “fortalecimiento de la función preventiva en la protección de bienes de uso público marino-costeros y la participación de la Procuraduría General de la Nación en el plan de acción y seguimiento al CONPES 3990 de 2020 “Colombia Potencia Bioceánica 2030”.

Su objetivo es incidir en el mejoramiento de la gobernabilidad nacio-

nal frente a los bienes de uso público en zonas de litoral, con el fin de lograr la satisfacción de necesidades de la ciudadanía en materia del derecho colectivo a la protección de los bienes de uso público y los derechos fundamentales de la población en situación de vulnerabilidad residente en estas zonas. Lo anterior, mediante el liderazgo de la Procuraduría General de la Nación frente a los actores estratégicos para gestionar acciones de política tendientes a su protección y recuperación.

En atención a ello, se suscribió un convenio de colaboración interinstitucional con las siguientes entidades del orden nacional: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural; Comisión Colombiana del Océano; Dirección General Marítima y Portuaria; Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; Superinten-

dencia de Notariado y Registro; Instituto Geográfico Agustín Codazzi; Unidad para las Víctimas y el Departamento Nacional de Estadísticas.

Se realizaron mesas de trabajo lideradas por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles, con el apoyo de las entidades mencionadas y la participación de los 47 distritos costeros del país y procuradurías regionales y provinciales con competencias en estos territorios.

Asimismo, se radicaron ante el Senado de la República propuestas de adición, modificación y/o supresión y observaciones al Proyecto de Ley 153 de 2022, por parte del Señor Viceprocurador General de la Nación. Igualmente, se vinculó al Banco Mundial a la estrategia de protección y recuperación de bienes de uso público, con quien se firmó el proyecto “Problue” para la elaboración de la “Guía de Herramientas Para el Manejo de la Erosión Costera”.

## Conclusiones

**L**a Procuraduría General de la Nación y las entidades nacionales y locales encargadas de la custodia del patrimonio público y cultural de la nación han hecho esfuerzos significativos para su preservación, así como para la conservación y recuperación de los bienes que conforman este valioso patrimonio. Sin embargo, estos esfuerzos no serán suficientes hasta

que se tome conciencia de la importancia de cuidar las playas, los mares, los centros culturales e históricos, los parques naturales, el espacio público, y la diversidad de bienes culturales que existen en el país.

El cuidado del patrimonio público es responsabilidad de los ciudadanos y su conservación beneficia a todos, pues, más allá de su valor histórico,

cultural y natural, representa un potencial económico enorme, ya que permite atraer la inversión y el turismo, generando empleo y desarrollo sostenible.

**Luz Myriam Reyes Casas**


Procuradora Delegada con Funciones Mixtas 4. Para Asuntos Civiles



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION  
I CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO DISCIPLINARIO  
RETO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

MARGARITA CABELLO BLANCO  
Procuradora General de la Nación





## **6. LA RUTA HACIA UN DERECHO DISCIPLINARIO MÁS EFECTIVO Y GARANTISTA**

**Esiquio Manuel Sánchez Herrera**





## Resumen

**E**l derecho disciplinario es uno de los activos de altísimo valor para la sociedad colombiana<sup>1</sup>, con el que se pretende garantizar el correcto funcionamiento de la administración pública y la debida prestación del servicio público, previniendo y sancionando las faltas de los agentes del Estado o de los particulares disciplinables.

El Constituyente de 1991 situó al derecho disciplinario al nivel del derecho penal, para el adelantamiento de las investigaciones por la comisión de comportamientos de las autoridades públicas que impliquen trasgresión de sus deberes oficiales.<sup>2</sup>

El derecho disciplinario es una herramienta eficaz del Estado para combatir los principales males que afectan la correcta prestación del servicio, entre ellos: la corrupción y la ineficiencia administrativa.

El proceso disciplinario tiene entre sus finalidades la búsqueda de la verdad material, pero ella no se puede conseguir a cualquier precio, mucho menos sacrificando las garantías debidas a los intervinientes y sujetos procesales. En ese sentido, la Ley 2094 de 2021 materializa ese fin del logro de equilibrio entre eficacia y garantías como cometido del proceso disciplinario.

## Introducción

**U**na vez tomó posesión del cargo de Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco organizó una comisión de delegados expertos en derecho disciplinario<sup>3</sup> que identificara los vacíos de la Ley 1952 de 2019 y presentara una propuesta de modificación de esa nor-

ma, en la que se atendieran, como puntos básicos, las directrices consignadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 8 de julio de 2020; la normativa internacional sobre estándares de garantías procesales, en sede de los derechos sancionatorios; los precedentes de la Corte Constitucional en

1. Así lo ha reconocido la doctrina en la materia: Cabello Blanco, Margarita. *El Derecho Disciplinario y la Procuraduría General de la Nación. Dos activos de altísimo valor para la sociedad colombiana*. Instituto de Estudios del Ministerio Público- IEMP, Bogotá, 2023.

2. Expresamente el artículo 92 de la Constitución Política de Colombia, señala: “Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas”.

3. Hicieron parte de esta comisión: Silvano Gómez Strauch, Sonia Patricia Téllez Beltrán, Carlos Andrés Guzmán y Esiquio Manuel Sánchez Herrera, bajo la coordinación de la señora Procuradora General, Margarita Cabello Blanco, y la Jefe de Gabinete, María Lourdes Hernández Mindiola.

la materia y, muy especialmente, que se plantearan herramientas jurídicas para efectivizar la tarea de la Procuraduría General de la Nación en la lucha contra la corrupción y la ineficiencia administrativa.

Esa propuesta de la señora Procuradora General terminó consolidándose en la Ley 2094 de 2021. Con su entrada en vigencia, se evitó la prescripción de más de 17 mil procesos disciplinarios, que se encontraban en vilo por la desaparición de la figura de la caducidad, propiciada por la Ley 1952 de 2019.

La Ley 2094 de 2021 es, sin lugar a dudas, una normativa de avanzada, no solo por las garantías que contempla, sino porque, además, afianza esas ideas de que la Procuraduría

General de la Nación es un órgano de control autónomo e independiente que materializa el postulado de la necesidad de los pesos y contrapesos en un Estado de Derecho.

Ese haz normativo fortalece la tendencia de la autonomía del derecho disciplinario y propicia el desarrollo de una especial dogmática de este mecanismo de autotutela de la administración pública.

En este trabajo, desarrollaré, en esa línea de pensamiento explicitada en precedencia, las principales garantías sustanciales y procesales que contiene la Ley 2094; la nueva estructura de la Procuraduría General de la Nación, y los retos y tareas a futuro para el derecho disciplinario.

## Las principales características del Código General Disciplinario

**E**l Código General Disciplinario, integrado por las Leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021, participa de varias características que identifican su configuración. La primera de ellas está referida a que es un plexo normativo principialista, respondiendo de esa manera a una fundamentación filosófica que encuentra en la Constitución Política y en el modelo de Estado social y democrático de derecho su inspiración axiológica.

Entre los artículos 1 al 21, el estatuto contiene un listado de principios

sustanciales y procesales, que tienen como particularidad, además de su fuerza vinculante y su preminencia sobre el resto de las normas, la de fijar los contenidos de las categorías dogmáticas y los criterios rectores del derecho disciplinario, para, a partir de ellos, afianzar su autonomía e independencia.

La Ley 2094 de 2021, en específico, introdujo varios aspectos nucleares tanto para el ámbito sustancial como procesal. En lo primero, es menester mencionar la precisión que se hizo respecto de la categoría de la ilici-

tud sustancial corrigiendo el yerro en que incurrió la Ley 1952 de 2019, que la refirió exclusivamente a una contrariedad con los principios de la función pública. Esto generaba una maximización en la comisión de las faltas, por su inconcreción. En lo segundo, hubo importantes transformaciones en la concepción y la estructura del proceso. Valga mencionar y explicar brevemente algunas de esas modificaciones:

**1.** La consagración y efectivización del principio acusatorio como una garantía en búsqueda de la imparcialidad del juzgador. En el artículo 12 del C.G.D., que contempla el debido proceso, se regula como una manifestación suya el principio acusatorio, en los siguientes términos: “En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento”. La Ley 2094 de 2021, con tal regulación, le dio cumplimiento a la sentencia de la Corte IDH del 8 de julio de 2020<sup>4</sup>, en la que se dijo que convencionalmente se impone la necesidad de separar los roles de investigación y juzgamiento en cabeza de diferentes servidores públicos, sin que sea imprescindible que la separación de esas fases se asigne a diversas entidades públicas.

En procura de la materialización del principio acusatorio, la Procuraduría General de la Nación distribuyó las procuradurías de-

legadas, regionales y provinciales en aquellas que tendrían la función de adelantar el proceso disciplinario hasta la notificación del pliego de cargos y aquellas que adelantarían el juzgamiento. Esa misma situación de separación de roles se viene haciendo en las personerías municipales y distritales, y en las oficinas de control interno disciplinario. Todo ello lleva a expresar que el proceso disciplinario ha dejado, de cierta manera, de ser inquisitivo para pasar a ser un proceso que realiza el principio acusatorio, en procura del logro de un juez imparcial. La Ley 2024 de 2021 y el Decreto 1851 de ese mismo año fijan pautas y competencias en el evento en que las personerías o las oficinas de control interno no puedan dar cumplimiento a esa división de funciones, por falta de infraestructura o de personal.

**2.** Desaparecen los procesos de única instancia. En la Ley 734 de 2002 se le fijaba al Procurador General de la Nación la competencia para adelantar procesos disciplinarios en única instancia contra aforados, tales como congresistas, ministros, generales y el alcalde de Bogotá, entre otros. Por lo tanto, por vía jurisprudencial, se habilitó la procedencia del recurso de reposición contra el fallo sancionatorio. En el ámbito de la antigua Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ni siquiera el medio de impugnación hori-

---

4. Sentencia de la Corte Interamericana, Caso Petro Urrego contra el Estado colombiano.

zontal se consideraba procedente contra este tipo de decisiones.

Esta situación cambia notablemente con el C.G.D, toda vez que, en aras de hacer realidad las garantías derivadas del debido proceso en sentido material, no existen en el ámbito disciplinario de competencia de la Procuraduría General de la Nación procesos de única instancia. El Despacho de la señora Procuradora General conoce en segunda instancia aquellos procesos que en primera instancia son de competencia de la Sala de Instrucción, la Sala Ordinaria de Juzgamiento y la Sala de Juzgamiento de servidores públicos de elección popular.

En efecto, la Ley 2094 creó tres salas especiales para la instrucción y juzgamiento de aforados en la entidad. De manera tal que, por ejemplo, cuando la Sala de Instrucción dispone un archivo de una actuación, tal determinación es susceptible de ser apelada ante el Despacho de la señora Procuradora General. Esa misma situación ocurre cuando la Sala Ordinaria de Juzgamiento o la Sala de Juzgamiento de servidores de elección popular adopta un fallo, absolutorio o sancionatorio, se puede apelar del mismo ante el Despacho de la Jefe del Ministerio Público.

**3.** Se consagra la garantía del instituto de la doble conformidad. Esta herramienta procesal que tiene fundamento en los tratados y con-

venios internacionales sobre derechos humanos, en especial para el ámbito latinoamericano, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14-5, que consagra las garantías mínimas del acusado dentro de un proceso, señala que: “Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”.

La ley disciplinaria estipula respecto de esta garantía, que: “Todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente, su trámite será el previsto en esta ley para el recurso de apelación”. Con tal regulación se lleva a un ámbito diferente del derecho penal la prerrogativa según la cual, si un disciplinable en primera instancia es absuelto y es apelada por el quejoso esa decisión, en el evento en que la absolución sea revocada para ser variada a un fallo sancionatorio, surge para el sancionado la posibilidad de acudir a otra instancia para que esa última determinación sea revisada. De acuerdo con ello, solo es legítima una decisión sancionatoria cuando existe su confirmación por otra instancia superior.

Si el primer fallo sancionatorio es emitido por el Despacho de la Procuradora General, la doble conformidad es desatada por una Sala que se conforma como lo indica el artículo 102 del C.G.D.



Existe una diferencia fundamental entre el concepto de segunda instancia y la garantía de la doble conformidad. La primera supone que cualquier decisión de fondo, interlocutoria, es susceptible de apelación, para que un superior la revise en su legalidad formal y material. Por su parte, la doble conformidad es un instituto circunscrito específicamente respecto del fallo sancionatorio que se produce en segunda instancia, cuando el de primera es absoluto. Por lo tanto, se habilita para que el sancionado pueda impugnar esa decisión.

4. La Ley 2094 entronizó un régimen de sanciones más coherente, adecuado y justo que el consagrado en la Ley 1952. Por una parte, diferenció, para las faltas gravísimas, los efectos sancionatorios de actuar con dolo de hacerlo con cualquiera de las modalidades de culpa gravísima. En el primer caso, la inhabilidad general puede ir de 10 a 20 años, y en el segundo, de 8 a 10 años. Esa misma línea de distinción se extendió a los otros tipos de falta, por lo tanto, si se trata de una falta grave cometida con dolo, la sanción será de suspensión en el ejercicio del cargo de 3 a 18 meses e inhabilidad especial por el mismo término. Las graves con culpa tienen como reproche suspensión en el ejercicio del cargo de 1 a 12 meses. Las faltas leves tienen sanción de multa si son dolosas, y amonestación si son culposas.

5. En lo que respecta a servidores públicos de elección popular, se produjeron importantes variaciones, por virtud de la Ley 2094, entre ellas tenemos: la competencia para investigar y juzgar disciplinariamente a los servidores de elección popular es exclusiva de la Procuraduría General de la Nación, no lo podrán hacer oficinas de control interno disciplinario ni personerías; al interior de este órgano de control, se creó una sala especial para el juzgamiento de servidores de elección popular, integrada por tres procuradores delegados, que serán elegidos por concurso, para periodos de cuatro años.

Por disposición de la ley y la Sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional, el recurso de revisión es automático, da lugar a que el juez contencioso revise formal y materialmente el fallo adoptado por la Procuraduría General de la Nación. No se ejecuta la sanción siempre que el investigado se encuentre, al momento del proferimiento de ella, cumpliendo funciones en un cargo de elección popular. Si el disciplinable cometió la falta en ejercicio de un cargo de elección popular, pero al momento de la imposición de la sanción no está en ese cargo o en otro de esa misma índole, la sanción se ejecuta de forma inmediata.

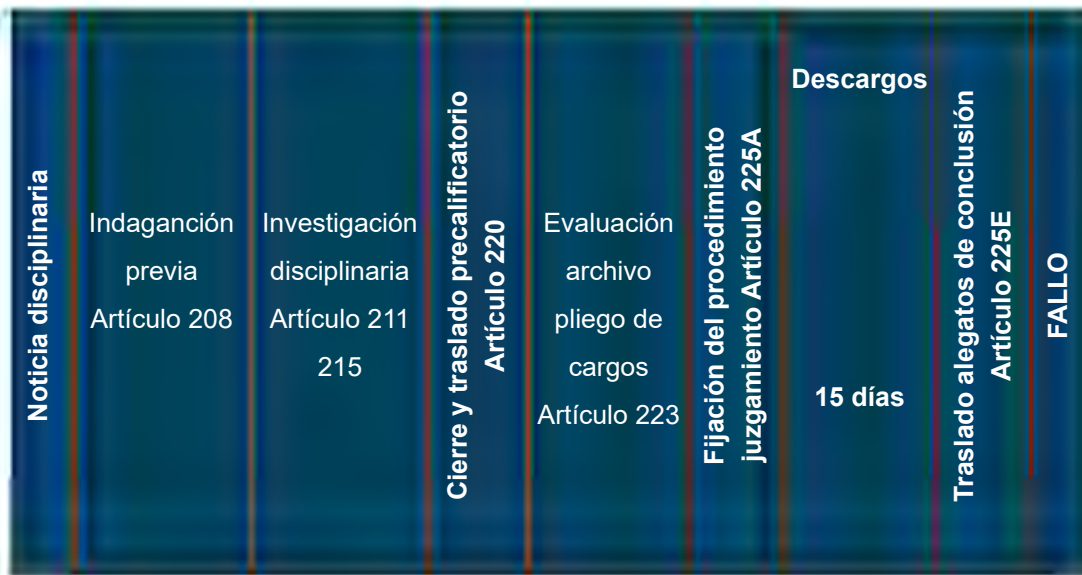
El recurso de revisión siendo automático no impide que el sancionado y su defensor puedan presentar, dentro de su trámite,

alegaciones para desvirtuar el sustento de la acusación. De igual manera, pueden acudir a causales diferentes a las establecidas legalmente para ese recurso, como serían las propias del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tales como la desvia-

ción de poder y la falsa motivación del acto administrativo.

6. En la estructura misma del proceso disciplinario se producen significativos cambios, para tornarlo más garantista.

## El proceso disciplinario



Existe una fase investigativa, integrada por la indagación previa y la instrucción y, dos tipos de juzgamientos, el ordinario y el verbal. Desaparece la causal para instar el juicio verbal, mediante la cual se suprimía la fase instructiva y se autorizaba que desde la evaluación de la indagación se pasara a la citación de audiencia de cargos, cuando para ese momento se tenían los presupuestos probatorios para el llamamiento a juicio.

En la fase de indagación previa se puede dar un archivo sin hacer tránsito a cosa juzgada, cuando dentro de su término no se pueda identificar al autor o autores de la falta, o no exista mérito para abrir la investigación. Se autorizó con el cierre de la investigación un traslado para presentar alegatos defensivos precalificatorios.

En el auto de apertura de investigación se deben identificar los hechos disciplinariamente relevantes, con el

fin de facilitar y estimular mecanismos como la confesión y la aceptación de cargos. Además, para, por una parte, garantizar el contradictorio y, por otra, con el objetivo de ir clarificando la imputación fáctica y jurídica que contendrá el pliego de cargos, si a ello hay lugar.

Se amplían los términos para presentar descargos; antes eran diez días, hoy quince, también para la interposición y sustentación de los recursos,

que eran de tres días, y en la actualidad de cinco. Para la apelación del fallo se cuenta con diez días. Ello permite que los intervinientes gocen de mayores oportunidades para esbozar sus pretensiones.

Los beneficios por confesión y por aceptación de cargos son mayores que en la Ley 1952 de 2019, y su monto dependerá de la fase del proceso en que se concreten.

## Conclusiones

**L**a administración de la señora Procuradora Margarita Cabello Blanco, primera mujer en ocupar este cargo en la historia de nuestro país, tuvo entre sus banderas y objetivos fortalecer el derecho disciplinario, hacerlo un mecanismo eficaz para la lucha contra la corrupción y la defensa de los derechos humanos.

Ello queda evidenciado con la promulgación de la Ley 2094 de 2021, cuyo contenido propende por la autonomía e independencia de este derecho, procurando el logro de una dogmática disciplinaria coherente y garantista. Además, la configuración del proceso disciplinario con aplicación del principio acusatorio y garantías como la segunda instancia y la doble conformidad, entre otras, dan cuenta de un sistema de enjuiciamiento disciplinario moderno, eficaz, democrático y acorde con nuestro modelo de Estado.

En esta administración se fortaleció enormemente la Procuraduría General de la Nación. Hoy los colombianos tienen un mayor reconocimiento de la entidad. La intervención de este ente de control ante las diferentes ramas del poder público, de manera imparcial e independiente, siempre en defensa de los derechos fundamentales de los asociados, son muestra palpable de su gran significado institucional.


**Esiquio Manuel Sánchez Herrera**

Procurador Delegado para la Sala Disciplinaria de Instrucción









## **7. TRABAJO A NIVEL LOCAL: CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES CON ÉNFASIS TERRITORIAL Y RURAL**

**Tatiana Oñate Acosta**



## Introducción

Para empezar este capítulo, es necesario brindar el contexto que originó esta línea de acción. Tomaremos como punto de partida la presentación del Plan Estratégico Institucional 2021 – 2024 (PEI) por parte de la Procuradora General de la Nación, que lo definió como un “mecanismo transformador encaminado a la constitución de un paradigma de inclusión y de sostenibilidad en la Procuraduría General de la Nación”<sup>1</sup> y, en ese sentido, planteó que uno de los primeros interrogantes con los que se había enfrentado la administración en sus inicios fue el de la “[...] necesaria adaptación a la realidad nacional en un momento de crisis de salud, de protesta social y de incertidumbre en la función pública, en la economía de mercado y en la sociedad en general. La pandemia hizo tambalear al mundo globalizado y eso, sin duda, tuvo graves implicaciones en nuestro país [...]”<sup>2</sup>

Con esta orientación, se construyó el diagnóstico estratégico del PEI, el cual identificó las fortalezas, oportunidades y amenazas para enfocar el trabajo de la Procuraduría en el territorio. Como fortalezas, partió de su independencia y credibilidad frente

a la población objetivo.<sup>3</sup>

En cuanto a oportunidades, por una parte, consideró el creciente ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos y las organizaciones sociales y la contribución de este incremento en mejorar la veracidad de las fuentes de información al disminuir la dilución de canales y actores.<sup>4</sup> Por la otra, contempló el territorio como un sistema de ciudades, no vinculado exclusivamente a los límites político administrativos, sino orientado por relaciones funcionales, sociales, económicas y ambientales.<sup>5</sup> En particular, se identificó que esta visión del territorio podría beneficiar a la PGN para aunar esfuerzos en su organización a nivel regional y provincial, al mejorar la incidencia de su actuación y también para comprender el tipo de control preventivo que le permitiría mayor anticipación en su gestión, incluyendo el análisis de posibles desviaciones en su puesta en marcha.<sup>6</sup>

Frente a las amenazas, el diagnóstico reveló como tales la desarticulación en la implementación territorial de las políticas y planes sectoriales<sup>7</sup>, el conflicto entre las normas formales que se exigen a nivel nacional y las

1. Procuraduría General de la Nación, 2021. “Plan Estratégico Institucional 2021 – 2024 (PEI) Procuraduría: Construyendo desde la equidad y la diferencia”. Tomado de: <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/PEI.pdf>

2. Procuraduría General de la Nación, PEI, 3.

3. Procuraduría General de la Nación, PEI, 7.

4. Procuraduría General de la Nación, PEI, 8.

5. Procuraduría General de la Nación, PEI, 8.

6. Procuraduría General de la Nación, PEI, 8.

7. Procuraduría General de la Nación, PEI, 8.

dinámicas sociales informales del nivel territorial<sup>8</sup>, además de la grave agudización de brechas y problemáticas sociales derivadas de la pandemia de la COVID-19, especialmente en la población en condición de vulnerabilidad.<sup>9</sup>

Desde esta perspectiva, abordaremos las acciones realizadas durante estos casi cuatro años para hacer frente a estas amenazas, construyendo desde las fortalezas identificadas y sacando la mayor ventaja de las oportunidades reconocidas.

## Gestión de la Procuraduría

**E**n este contexto, cumplir con las orientaciones del PEI para el trabajo local implicaba un primer paso: el de replicar el Modelo de Buena Gobernanza adoptado para robustecer el ejercicio de la vigilancia preventiva en el territorio. En este sentido, se tomó en consideración que, para Naciones Unidas, “[l]a buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero”.<sup>10</sup>

Sobre esta base, continuó la transformación de la delegada que protege la autonomía territorial y la descentralización administrativa, en principio denominada como Procuraduría Delegada para las Entidades Territoriales y el Diálogo Social, que se convirtió en la Procuraduría Delegada para

la Gestión y la Gobernanza Territorial.<sup>11</sup>

El objetivo fundamental de la transformación fue generar un escenario de anticipación más amplio. En efecto, la gobernanza territorial se refiere a la “capacidad de las sociedades de resolver sus asuntos y de contribuir al desarrollo de sus territorios mediante la articulación y participación de diversos actores territoriales, entre ellos (i) el Estado (gobernanza multinivel vertical), (ii) la sociedad civil, (iii) las agencias públicas localizadas territorialmente y (iv) el sector privado (gobernanza multinivel horizontal), en un contexto en el cual el gobierno regional está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulando el crecimiento económico con inclusión social”.<sup>12</sup> De esta manera, “la gobernanza vertical implica una coordinación entre

8. Procuraduría General de la Nación, PEI, 8.

9. Procuraduría General de la Nación, PEI, 8.

10. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Asamblea General. Informe del Secretario General, 2015. “Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015”, 19. [https://agenda2030.mx/docs/doctos/VidaDigna\\_es.pdf](https://agenda2030.mx/docs/doctos/VidaDigna_es.pdf)

11. Procuraduría General de la Nación, 2022. Resolución 150: “Por medio de la cual se distribuyen competencias y funciones en las procuradurías delegadas, de conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021” Artículo 2. Numeral 17.

12. RIMISP, 2010. “Informe de Memorias Encuentro 2010 – Territorios Rurales en Movimiento”. 33.



los niveles central, regional y local, y una coherencia y complementariedad entre ellos”<sup>13</sup>, mientras que “la gobernanza horizontal abre la posibilidad de participar en los debates y decisiones políticas, a actores no políticos de la sociedad”.<sup>14</sup>

Desde este escenario, en el 2021 se inició la formulación de un proyecto estratégico que abordara de forma integral los aspectos asociados a la construcción de capacidades en lo territorial y rural. En paralelo, nuestro trabajo se focalizó en hacer control preventivo a la gestión de las administraciones locales durante la pandemia, en tres frentes específicos: primero, el de la implementación del plan nacional de vacunación con énfasis en el acceso de los sujetos de especial protección constitucional; segundo, el de verificar la coherencia y efectividad de las medidas de reactivación económica con el momento epidemiológico de cada territorio; y tercero, la correcta utilización y focalización de los recursos para enfrentar la COVID-19.

Adicionalmente, ese año también implicó que se redoblaran los esfuerzos preventivos con el fin de garantizar el derecho de la población a la protesta y los corredores humanitarios para garantizar el abastecimiento de medicinas, víveres e insumos de primera necesidad, a lo largo y ancho del

territorio nacional.

Gracias a estas experiencias, a partir de 2022, se ejecuta el proyecto estratégico Gobernanza territorial para la seguridad integral hacia el desarrollo, encaminado a contribuir a la superación de las dificultades generalizadas e intersectoriales en los niveles nacional y territorial que afectan la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de la población, para favorecer el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Con este propósito, en desarrollo del control de gestión, se ha vigilado el cumplimiento de las obligaciones legales y constitucionales por parte de las autoridades competentes en materia de gestión del riesgo, ordenamiento territorial, seguridad y convivencia ciudadana, y servicios públicos domiciliarios.

Específicamente, con la estrategia para la transición de gobiernos locales, iniciada en junio de 2023, se trabajó en el fortalecimiento de la confianza institucional, enfocándose en el deber de los mandatarios locales de dirigir y guiar los territorios hacia la superación de problemáticas tanto estructurales como coyunturales, recordando la conexión existente entre los programas de gobierno de los candidatos<sup>15</sup>, los informes de gestión

13. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/gobernanza/marco-normativo-e-institucional/es/>

14. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/gobernanza/marco-normativo-e-institucional/es/>

15. Procuraduría Delegada para la Gestión y la Gobernanza Territorial, 2023. Circular 002: “Importancia de los programas de gobierno presentados por candidatos a alcaldías y gobernaciones”.

de las administraciones salientes<sup>16</sup>, los empalmes con las administraciones entrantes y la elaboración de los planes de desarrollo locales por parte de los nuevos mandatarios. Lo anterior, para garantizar transiciones con un mínimo trastorno y máxima eficacia, centradas en la garantía y protección de los derechos de la población, en especial, de los sujetos de especial protección constitucional, así como el acceso a los servicios públicos esenciales.

Ciertamente, si los nuevos mandatarios complementaban sus programas de gobierno con la información que recibieran en los empalmes y la consignada en los informes de gestión y, además, construían planes de desarrollo que reflejaran la realidad de sus municipios, distritos y departamentos, se garantizaba la continuidad de la política pública e iniciaba la ruta correcta para cumplir con el mandato constitucional de servir a la comunidad y promover la prosperidad general.<sup>18</sup>

En esta misma línea, también se insistió en que era primordial que conformaran equipos privilegiando el mérito y la integridad y que, sobre todo, tenían el deber fundamental de nombrar mujeres en los cargos de mayor jerarquía, para continuar avanzando en hacer realidad su adecuada y efectiva participación en el

poder público, más allá del porcentaje que persigue la Ley de Cuotas. Lo anterior, por cuanto existe evidencia firme, cada vez más numerosa, de que la presencia de mujeres líderes mejora los procesos de toma de decisiones políticas y contribuye al cumplimiento de los ODS.<sup>19</sup>

Otras acciones del proyecto estratégico se concentraron en la emisión de alertas y la formulación de recomendaciones a las autoridades nacionales, para mitigar el riesgo de afectaciones en la garantía de derechos vinculados a la infraestructura crítica y al desarrollo territorial. Así, por ejemplo, se construyó un informe con 19 recomendaciones a la Guía Metodológica para la Formulación, Implementación, Seguimiento y Evaluación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana - 2024, elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), encargado de consolidar la prospectiva sectorial de mediano y largo plazo y de brindar el apoyo técnico a las entidades cabeza de sector para la formulación de políticas, planes, programas, proyectos y demás instrumentos de planeación en el ámbito de seguridad y defensa, y orientar la construcción de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) por los mandatarios locales.

---

16. Procuraduría General de la Nación, 2023. Directiva 015: “Transición de gobiernos territoriales – Informe de gestión y balance de resultados, rendición de cuentas y empalme”.

17. Procuraduría General de la Nación, 2024. Directiva 003: “Fortalecimiento de la protección y garantía de derechos y la gestión administrativa en los planes de desarrollo territorial”.

18. Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 2º.

19. ONU (mujeres). Hechos y Cifras: Liderazgo y participación política de las mujeres. Tomado de: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>

Dentro de las recomendaciones formuladas se destacan la de incluir un mecanismo para reportar que el PISCC ya ha sido construido o para recordar su incumplimiento, estrategias para la coordinación entre entidades territoriales cuando las problemáticas o conflictos vinculados a la seguridad tienen su origen o extienden sus efectos más allá de su respectiva jurisdicción, la priorización del enfoque preventivo sobre el reactivo, un enfoque diferencial para la ruralidad, orientaciones para la asignación de recursos, clarificaciones para la denominación y clasificación de los indicadores, y esquemas de seguimiento a su implementación e impacto.

Asimismo, en el marco del lanzamiento de la Guía en diciembre del 2023, fueron socializadas parte de las 19 recomendaciones formuladas en el panel sobre PISCC a las entidades participantes del sector defensa y seguridad. Posteriormente, se exhortó a las administraciones locales a que en los PISCC incorporaran criterios de integralidad, intersectorialidad, participación, universalidad, enfoques diferenciales y derechos humanos, junto con las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, para asegurar una gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana que se ajustara a las necesidades y características del territorio.

Por último, se adelantaron distintos espacios de trabajo multinivel, que contaron con la participación de organizaciones de la sociedad civil, institucionalidad de los distintos ni-

veles de gobierno, Ministerio Público, Fuerza Pública y organismos de cooperación internacional, orientados al desarrollo de un diagnóstico de la situación de las necesidades de las mujeres en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Estos espacios permitieron consolidar un mapa de riesgo y un plan de acción encaminados a integrar el enfoque de género en la política pública territorial de seguridad y convivencia ciudadana.

De igual manera, el proyecto estratégico permitió plantear alternativas encaminadas a optimizar y garantizar resultados positivos y de mayor alcance en las gestiones adelantadas por las autoridades nacionales y locales en materia de agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, ciudades y comunidades sostenibles, paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr los objetivos. Para ello, se convocaron espacios de diálogo interno y externo o, en espacios ya convocados, se realizó mediación enfocada a la articulación, coordinación y ejecución de acciones y estrategias multinivel y multiactor, que permitieran fortalecer la gobernanza territorial.

Efectivamente, a partir del proyecto de cooperación adelantado con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se implementó la iniciativa de Escuelas Regionales de Diálogo Social en los municipios de Tumaco (Nariño), Quibdó (Chocó), Buenaventura (Valle del Cauca), Santander de Quilichao (Cauca), Caucasia (An-

tioquia) y Carmen de Bolívar (Bolívar), mediante la cual se brindaron espacios de fortalecimiento de capacidades institucionales y ciudadanas en materia de diálogo para la gobernanza y la seguridad integral.

Como complemento de esta iniciativa, se estableció la Política de Prevención en materia de Generación de Instrumentos y Capacidades de Diálogo Social para la Gestión y Prevención de Conflictos Territoriales y la Gobernanza Territorial de la Procuraduría General de la Nación<sup>20</sup>, con la que se han promovido actuaciones a nivel local para reforzar las capacidades de acción en los territorios a partir del fortalecimiento de los mecanismos de comunicación externa con grupos de valor y la consolidación de un modelo preventivo para la articulación de acciones interinstitucionales.

A partir de esta política, se activó el Diálogo para la Gobernanza Territorial en el Sector de Hidrocarburos, que ha desarrollado espacios de trabajo con diferentes empresas, agremiaciones, autoridades locales y entidades del Estado con competencia en este sector, con el propósito de formular recomendaciones y lineamientos de orientación dialógica para aportar al ejercicio de planeación y aplicación de una estructura metodológica que evite reprocesos o barreras que reactiven los conflictos sociales por el incumplimiento de acuerdos previos entre las empresas y las comunidades.

En función de la visión planteada en el PEI, es pertinente resaltar, entre los resultados de la Política de Prevención en materia de Generación de Instrumentos y Capacidades de Diálogo Social para la Gestión y Prevención de Conflictos Territoriales y la Gobernanza Territorial de la Procuraduría General de la Nación, que cuenta con un instrumento pedagógico dirigido a instituciones públicas, autoridades territoriales, gubernamentales, miembros del Ministerio Público, organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial y la academia, para proporcionarles herramientas a estos actores clave de los territorios para gestionar los conflictos de manera efectiva y evitar su escalamiento, mediante la construcción de consensos. Adicionalmente, permite monitorear el proceso de implementación de acuerdos, transformando, de esta manera, situaciones conflictivas en espacios de construcción de alternativas sostenibles.

Igualmente, con el consultor Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) se desarrolló una herramienta para el seguimiento a la política pública territorial de seguridad y convivencia ciudadana que, a través de la confrontación de cifras de criminalidad y de comportamientos contrarios a la convivencia en los territorios priorizados, con los indicadores de los PISCC de estos territorios, generan alertas preventivas a las administraciones locales relacionadas con la adecuada implementación de la política pública.

---

20. Procuraduría General de la Nación. 2023. Resolución 161



En lo referente al enfoque de género y la construcción de paz en materia de seguridad y convivencia ciudadana, se estableció un diagnóstico que mostró fenómenos recurrentes de violencia y de comportamientos contrarios a la convivencia en contra de la mujer; limitaciones respecto a la incorporación, implementación y seguimiento del enfoque diferencial de género en el marco de las políticas territoriales; carencia de una gestión enfocada a la prevención y debida atención de los casos de Violencias Basadas en Género (VBG) que se presentan actualmente en el territorio; desarticulación entre niveles de gobierno y falta de estrategias actualizadas de evaluación de factores de riesgo.

Con este diagnóstico, se construyeron lineamientos de incorporación del enfoque diferencial de género en la implementación de los PISCC 2024-2027 para facilitar la identificación, análisis y abordaje de las Violencias Basadas en Género (VBG) en los territorios.

En la transición de gobiernos territoriales, fue posible identificar 53 municipios en estado de incumplimiento de los términos legales, al no realizar el proceso de empalme, ni presentar el informe de gestión, de conformidad con la normativa vigente. De igual forma, se elaboraron 22 informes con fines disciplinarios por presuntas irregularidades en los procesos de empalme, según denuncias presentadas por las nuevas autoridades locales.

Adicionalmente, la Directiva 3 de 2024 permitió establecer criterios para la construcción de una línea base con el fin de identificar si en los planes de desarrollo locales se incluyeron estrategias, programas y proyectos orientados a la protección de los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales de población vulnerable, así como el cumplimiento de los acuerdos o compromisos formales adquiridos con las comunidades por administraciones anteriores y de las órdenes impartidas en sentencias judiciales proferidas con ocasión de acciones populares o de tutela, y la asignación de recursos para su observancia.

A partir de esos criterios, a través de la metodología para el seguimiento de los planes de desarrollo, elaborada por la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, se vigilaron los avances en los resultados y se midieron los efectos de la gestión institucional en la garantía de los derechos, satisfacción de las necesidades o resolución de los problemas de los ciudadanos.

## Conclusiones

Durante el periodo cubierto por el PEI, la línea de acción de trabajo a nivel local permitió que la protección de derechos y la búsqueda del bienestar de las comunidades fuera el centro de la gestión pública del territorio. Sin embargo, como los retos para cerrar las brechas entre el centro y la periferia siguen siendo enormes, la gobernanza territorial es el mejor camino para abordarlos y superarlos.

En este escenario, seguir fortaleciendo la vigilancia preventiva a la apuesta de Convergencia Regional incluida por el gobierno en el Plan de Desarrollo Nacional 2022-2026 y su articulación con los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales 2024-2027 va en esa dirección. Para ello, el instrumento pedagógico de diálogo para la gobernanza y la metodología para el seguimiento a los planes de desarrollo locales serán fundamentales en la actuación del Ministerio Público en escenarios de anticipación y mitigación.

### **Tatiana Oñate Acosta**

Procuradora Delegada Preventiva y de Control de Gestión 3. Para la Gestión y la Gobernanza Territorial





2021-2024







## **8. VIGILANCIA PREVENTIVA A LA CONTRATACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA:**

## **EJE FUNDAMENTAL DE LA GARANTÍA DE DERECHOS Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

**Marcio Melgosa Torrado  
Claudia Hernández León**





## Resumen

**E**ste artículo tiene como principal objetivo exponer grosso modo las principales fortalezas del ejercicio del accionar preventivo de la Procuraduría General de la Nación en la vigilancia a la gestión pública del país. Con aquel propósito, se enuncian las principales herramientas y estrategias que se han usado para promover las capacidades de focalización, anticipación y/o mitigación de los riesgos de vulneración a derechos fundamentales o del ordenamiento

jurídico, casos recientes exitosos en vigilancias a los trascendentales procesos contractuales del país, y relevantes programas y políticas públicas en ejecución.

La PGN, entonces, ha procurado ser el mejor representante de los ciudadanos ante las entidades públicas, emprendiendo la defensa de sus derechos y de sus preocupaciones, y procurando la optimización constante de los fines esenciales del Estado.

## Introducción

**L**a función preventiva de la Procuraduría General de la Nación es la actividad misional a través de la cual la entidad busca anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que afecten los derechos de las personas, mediante la detección y advertencia temprana de riesgos en la gestión pública y la promoción del respeto de las garantías y derechos constitucionales.

En este marco de operación, las procuradurías delegadas para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública protegen los derechos de las personas, mediante la vigilancia, el control a la gestión y la formulación de recomendaciones y observaciones a los ejecutores de las políticas públicas y los temas que la desarrollan, tales como la contratación pública,

los procesos meritocráticos, el fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social, entre otros, atendiendo a su competencia residual frente a las otras procuradurías delegadas preventivas.

El ejercicio oportuno y cualificado de las acciones preventivas de la PGN ha permitido contribuir en la identificación y advertencia temprana de numerosos riesgos de vulneración de derechos o del ordenamiento jurídico, de corrupción o de pérdida de recursos públicos dentro del ejercicio de funciones públicas en entidades del orden nacional o territorial y en las distintas ramas del poder público y/o sectores administrativos.

Dos ejes han sido los seleccionados para el direccionamiento estratégi-

co de la planeación y ejecución de las acciones de las delegadas para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública. De un lado, el análisis de riesgos en todas las etapas de los procesos de contratación, lo cual ha permitido ejercer un control adecuado de las principales compras públicas del Estado colombiano y, de otro, la identificación y gestión de riesgos

en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas y proyectos públicos del Gobierno nacional y de los gobiernos territoriales mediante el control a la gestión administrativa, el seguimiento al cumplimiento de sus metas, la promoción de la transparencia, la integridad y ética pública, y el servicio al ciudadano en el sector público.

## Contexto y resultados de la gestión de la PGN

**M**ediante las actividades preventivas adelantadas en los últimos cuatro años, se ha procurado involucrar a los diferentes actores que participan en la decisión, ejecución y evaluación<sup>1</sup> de los proyectos y actividades que operativizan la agenda pública actual, con el objetivo de facilitar la finalización exitosa y el alcance efectivo de las metas y compromisos pactados por el Estado colombiano.

Este enfoque de trabajo de la PGN ha contribuido a la generación de los escenarios y espacios apropiados para que todas las entidades públicas del país ejecuten sus actividades misionales y de apoyo encauzadas en la respuesta y atención de las necesidades y expectativas de la población

que habita nuestro territorio, dando aplicación a los compromisos relacionados con el ejercicio de funciones públicas de manera transparente, proba y eficiente en el que el servicio al ciudadano sea oportuno, incluyente y participativo.

Una vez identificados los riesgos de vulneración de los derechos fundamentales, el orden jurídico o el patrimonio público, la Procuraduría emprende acciones ágiles de control, basadas en la promoción de un Modelo de Buena Gobernanza para las entidades que hacen parte del Estado colombiano. De acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, toda buena gobernanza implica al menos cinco propiedades esenciales: transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, parti-

1. ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?, 2010. María Victoria Whittingham Munévar, PhD. Tomado de: <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/891/document.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

2. Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos. El ACNUDH y la buena gobernanza. Tomado de: <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>



cipación y capacidad de respuesta (a las necesidades de la población).<sup>2</sup>

Es así como, a través de las actuaciones preventivas iniciadas, en curso y finalizadas, se ha logrado dinamizar la administración pública colombiana tanto del orden nacional como del orden territorial; recientes estudios de la OCDE sobre gobernanza pública<sup>3</sup> reconocen el papel esencial de este órgano de control para la promoción de mejores prácticas en la gestión de lo público en el país: “La Procuraduría es una de las instituciones más apreciadas en Colombia. Este hecho otorga poder a la institución y refuerza su legitimidad. Esta institución está ampliamente anclada y presente en todos los niveles de sector público colombiano. El alcance de sus funciones es amplio, abarcando desde la protección de los derechos humanos hasta garantizar el principio de transparencia en la contratación pública {...}”.

Con base en este contexto, y teniendo en cuenta las potencialidades evidenciadas del ejercicio anticipatorio de la entidad, la actual administración ha orientado el ejercicio de funciones de la PGN a las prioridades y necesidades ciudadanas, lo que ha permitido un ente de control fuerte y garantista, que aprovecha las fortalezas internas para superar y construir soluciones a los retos, desafíos y coyunturas del país. Así es como el Plan Estratégico Institucional 2021 – 2024

plasmó metas encaminadas al desarrollo de un Modelo de Buena Gobernanza sustentado en 4 ejes transversales<sup>4</sup> y 7 líneas de acción, donde uno de los ejes principales ha sido el fortalecimiento preventivo.

En materia de fortalecimiento preventivo existen dos resultados significativos:

**(i)** El primero, vinculado con los logros asociados al afianzamiento y robustecimiento de las capacidades de la entidad en materia preventiva, mediante un mayor número de servidores asignados al ejercicio de funciones preventivas, la creación de dependencias y/o la reorganización administrativa en materia de competencias que permiten la focalización, especialización y ampliación de la vigilancia a la gestión pública en sus distintos sectores, y una consolidación de más y mejores herramientas de consulta, búsqueda y análisis de información para la caracterización de los ejercicios de inspección, vigilancia y control que se emprenden día a día en la entidad.

**(ii)** Un segundo resultado destacable engloba los cuantiosos logros que se han obtenido con las acciones preventivas desplegadas, entre los cuales vale la pena mencionar:

En materia de vigilancia a la contratación estatal, la PGN obró, a través

3. OCDE (2014), Colombia: La implementación del buen gobierno, OECD Publishing. Tomado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es>

4. i) Enfoque diferencial y de género el principal pilar institucional, ii) Fortalecimiento preventivo, buen desarrollo de la gestión pública y apoyo al sistema de justicia, iii) Construcción de paz: una labor que nos convoca como sociedad y iv) La renovación del compromiso con la promoción, protección y defensa de los

de mesas de trabajo con los ejecutores y responsables de los proyectos, visitas, requerimientos de información, exhortos y/o alertas, para que los agentes del Estado o particulares evitaran la materialización de hechos, actos u omisiones contrarios a la Constitución y a la ley, mediante la gestión correcta de los riesgos evidenciados y la adopción de decisiones acertadas para la ejecución y obtención de las metas propuestas.

Se hace seguimiento y vigilancia a la ejecución del contrato de la Primera Línea del Metro de Bogotá, REGIO-TRAM Occidente, proceso de contratación para la prestación de servicios de salud de los maestros, Programa de Alimentación Escolar, contratación en la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, Acueducto de Riohacha, Caminos Comunitarios para la Paz, proyectos de movilidad en el marco del seguimiento a la Sentencia T-302 de 2017, Hidroituango, Corredor Verde de la Carrera Séptima, Juegos Bolivarianos, XXII Juegos Deportivos Nacionales y VI Juegos Deportivos Paranales del Eje Cafetero 2023, producción y personalización de las cédulas de extranjería que expide la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) Salitre, PTAR Canoas, Concesión Puerto de Buenaventura - Muelle Trece, Servicios TIC Sena, Transmilenio Avenida 68, infraestructura educativa de Medellín, obras por valorización de Bogotá, incremento de tarifas de peaje a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y de la ANI.

En similar sentido, se ha logrado que los procesos contractuales a cargo de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), tales como el sistema de vigilancia electrónica ininterrumpida, el servicio de alimentación por el sistema de ración para la población privada de la libertad o las construcciones de establecimientos penitenciarios, inicien oportunamente y se ejecuten a partir de los principios propios de la contratación estatal; y que se respetaran las garantías de publicidad y selección objetiva en proceso de selección para la asignación del espectro 5G en Colombia, entre otros.

Con esto, se protegieron más de 109 billones de pesos, a la vez que se logró que se respetaran los principios que rigen la contratación pública, y se evitó la materialización de los riesgos advertidos.

En materia de vigilancia y control a la ejecución de políticas, programas y, en general, a la gestión pública, el trabajo se ha enfocado en el seguimiento al cumplimiento de las metas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, en búsqueda de garantizar la ejecución de los proyectos y programas planeados y, así, dar respuesta a las prioridades y necesidades ciudadanas. Del mismo modo, se ha fomentado el uso de las herramientas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), que abarca nueve dimensiones y 19 políticas, las cuales promueven y facilitan la gestión institucional de las entidades para el cumplimiento de su misión.

Sobre este enfoque resulta importante destacar la adopción de estrategias para el cumplimiento de la meta de actualización de catastro multipropósito por parte de las entidades gestoras, la adopción por parte de las 152 entidades territoriales del Plan Estratégicos de Seguridad Vial y la adopción de estrategias para cumplir la meta de reducir las personas fallecidas en accidentes de tránsito, la articulación de empresarios con la DIAN para la discusión de los trámites del nuevo estatuto aduanero, en aras de no afectar la operación de importación y exportación de mercancías, mesas de trabajo del Ministerio de Vivienda y Camacol,

para la revisión de los programas de asignación de subsidios de vivienda de interés social y para la expedición de la reglamentación para los nuevos programas, el giro oportuno de los recursos del programa de renta joven, el seguimiento permanente al cumplimiento de las normas que exigen la vinculación de jóvenes, personas con discapacidad y mujeres al servicio público, así como a los procesos de selección para el ingreso al empleo público o la concreción del cierre financiero para la construcción del hospital de alta complejidad en Pereira, el cual prestará servicios a los departamentos de Caldas, Chocó, Quindío y Risaralda.

## Conclusiones

**E**n los últimos años, la labor de la PGN se ha concentrado en lograr que, en todas las entidades del Estado, el ciudadano y sus derechos sean la prioridad. Por lo tanto, la vigilancia desplegada se focaliza en los principales proyectos y programas emprendidos por los gobiernos locales o nacional para detectar a tiempo posibles riesgos que pongan en vilo la obtención de resultados, la pérdida de recursos o la vulneración de derechos o del ordenamiento jurídico, en búsqueda de exhortar oportunamente y que se tomen las medidas efectivas para evitar su materialización.

La PGN, entonces, ha procurado ser el mejor representante de los ciudadanos ante las entidades públicas, emprendiendo la defensa de sus derechos, de sus preocupaciones y procurando la optimización constante de los fines esenciales del Estado.<sup>5</sup> Para ello, se ha articulado con los demás órganos de control para la concreción de esfuerzos y la amplificación de resultados en la lucha contra la corrupción, las oficinas de control interno de gestión de todas las entidades públicas para la identificación y gestión oportuna de los riesgos, con las veedurías ciudadanas, la prensa y los espacios de participación que

---

5. Constitución Política de Colombia, artículo 2: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

permiten conocer a detalle situaciones que aquejan a la población, entre otros mecanismos de interacción y gestión de las capacidades.

Finalmente, a pesar de que la corrupción ha logrado cooptar numerosos espacios y escenarios de la sociedad colombiana, el trabajo de este órgano de control ha permitido la promoción y adopción de prácticas que permitan la consolidación de un Estado cada día más eficiente, un sistema de control y autocontrol efectivo y potente que le garantice a la ciudadanía un uso probo y eficiente de los recursos públicos, mayor cultura de rendición de cuentas, transparencia e integridad en el ejercicio de las funciones públicas. El camino de mejoramiento continuo de la función administrativa es el fortalecimiento de su control.

**Marcio Melgosa Torrado**

Procurador Delegado Preventivo y de Control de Gestión 1. Primero para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública


**Claudia Hernández León**

Procuradora Delegada Preventiva y de Control de Gestión 2. Segunda para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública









## 9. ESTRICTO CONTROL ELECTORAL PARA LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

**Idayris Yolima Carrillo Pérez**





## Resumen

**D**urante el cuatrienio 2021–2024, con la necesaria creación del Sistema Nacional de Vigilancia Electoral<sup>1</sup>, el Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, realizó un trabajo integral de vigilancia preventiva e intervención en cada una de las etapas de los procesos electorales celebrados ordinariamente o de manera atípica, en cumplimiento de la misionalidad institucional.

De esta forma, el Ministerio Público hizo presencia activa en territorio, en

un trabajo articulado entre la Procuraduría, las personerías, la Defensoría del Pueblo y las demás entidades con responsabilidades en el proceso electoral. Este trabajo ha sido un ejemplo de la colaboración armónica que se demanda de las instituciones del Estado, en este caso, enfocadas en la garantía y defensa del derecho a la participación democrática, que se consolida especialmente en el desarrollo de los procesos electorales, en su fases previa, concomitante y posterior.

## Introducción

**A**sí, solo dos meses de haber iniciado la gestión de la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco (2021-2025), se fijó el calendario electoral por la Registraduría Nacional del Estado Civil, para adelantar las elecciones del Congreso de la República, correspondientes al año 2022, cuyas inscripciones de cédulas de ciudadanía iniciaron el 13 de marzo de 2021.<sup>2</sup> Lo mismo ocurrió con los calendarios respectivos para elegir Presidente y Vicepresidente de la República y los Consejos de Juventud.<sup>3</sup>

Así, atendiendo el contenido de los artículos 118 y 277 Constitucionales, que imponen como mandato superior al Ministerio Público —en cabeza de la Procuraduría— la guarda y promoción de los derechos humanos, entre estos, el derecho a la participación, se dispuso de manera inmediata y prioritaria por parte de su suprema directora el diseño de una estrategia que permitiera cumplir de una forma eficaz las funciones encomendadas por la Carta Política.

Adicional a la estrategia, se requería una estructura que, con los recursos disponibles, respondiera de forma

2. Un año antes del proceso electoral respectivo, como lo dispone la ley.

3. Desarrollada en la Ley 1885 de 2018: “por la cual se modifica la ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones”, que tiene por objeto reglamentar lo concerniente al Sistema Nacional de Juventudes.

eficiente al integrar las tres entidades del Ministerio Público, para armonizar la labor de vigilancia preventiva sobre los procesos electorales, y las votaciones de los mecanismos de participación ciudadana, al igual que la intervención en las actuaciones administrativas adelantadas por las diferentes autoridades, lo que finalmente derivó en la creación del Sistema Nacional de Vigilancia Electoral en el año 2021.

Dicho sistema se edifica en la Resolución No. 095 del 15 de marzo de 2021, que dispuso que estuviera integrado por la Comisión Nacional de Control Electoral —presidida por la señora Procuradora— y 83 Comités Territoriales de Control Electoral —coordinados por los procuradores regionales (32), distrital (1) y provinciales (50) de instrucción—lográndose de esta forma la presencia del Ministerio Público en todo el territorio nacional.

La organización del sistema liderado por la Procuraduría fue fundamental para ejercer de manera efectiva y oportuna nuestras competencias en cada etapa de los procesos electorales realizados durante este periodo institucional, en el que, además de identificar riesgos para prevenir y advertir situaciones que podrían afectar negativamente el derecho a la participación, se exhortó a las autoridades que intervienen en aquellos para que adoptaran las medidas de mitigación necesarias, como ocurrió, por ejemplo, con los problemas de orden público acaecidos de manera simultánea al desarrollo de los certámenes en distintas regiones de país, que requirieron tratamiento prioritario para evitar la afectación del derecho de postulación de quienes aspiraban ser electos; o con las distintas fallas presentadas en los soportes logísticos implementados por la Organización Electoral para el manejo de información.

## Gestión

**E**jecutando las funciones del Sistema Nacional de Vigilancia Electoral, la Procuraduría activó y puso en funcionamiento los 83 Comités Territoriales de Control Electoral, aunando esfuerzos con las personerías y con la Defensoría del Pueblo para dar cumplimiento a la vigilancia preventiva y de intervención en las actividades propias de cada etapa de los procesos electorales celebrados entre 2021 a 2024.

Asimismo, la jefe del Ministerio Público atendió directamente las sesiones de la Comisión Nacional de Seguimiento a los Procesos Electorales del Ministerio del Interior, escenario donde la Procuraduría es invitada permanente. En este espacio concurren las diferentes entidades e instituciones del Estado que tienen funciones o tareas relacionadas con el proceso electoral, propendiendo a que se adelanten conforme a lo dispuesto en la ley y, de ser el caso, se

conmine a las autoridades al cumplimiento de las funciones confiadas.

Ahora bien, respecto de las elecciones celebradas entre 2022 y 2023, el Ministerio Público —en cabeza de la Procuraduría—, cumplió con un importante número de acciones y tareas enmarcadas dentro de las funciones misionales, entre las que se destacan las siguientes:

- Vigilancia sobre el proceso de inscripción de cédulas y la expedición de sendas alarmas electorales, a partir del análisis sobre el riesgo de trashumancia electoral, las cuales fueron comunicadas al Consejo Nacional Electoral (CNE), para que, desde su competencia constitucional y legal, realizaran la respectiva verificación y tomaran las decisiones atinentes.
- Vigilancia al cumplimiento de las restricciones establecidas en la Ley 996 de 2005 (Ley de garantías electorales), a partir de la práctica de visitas preventivas a los diferentes entes públicos.
- Vigilancia preventiva sobre la expedición de actos administrativos regulatorios de propaganda exterior visual, para garantizar el acceso equitativo de las agrupaciones políticas a esta forma de publicidad, acorde con el derecho de la comunidad a disfrutar del uso del espacio público y a preservar su estética.
- Vigilancia institucional preventiva a la contratación para la organización e implementación de la

logística electoral, a cargo de la Registraduría Nacional, como ordenador del gasto, para establecer que los aportes materiales, tecnológicos y demás servicios que se adquirieron garantizaran a los ciudadanos la adecuada atención durante las etapas de los procesos electorales.

- Advertencia y vigilancia especial a los servidores públicos para que se abstuvieran de incurrir en conductas relacionadas con la indebida participación en actividades y controversias políticas, para garantizar el principio de equidad en la contienda electoral.
- Vigilancia al proceso de inscripción de candidatos. Para esta labor, una vez finalizados los respectivos periodos de inscripción, se cruzaron las relaciones de candidatos inscritos en cada una de las elecciones (Congreso y Presidencia de la República, y autoridades y corporaciones públicas locales) con el Sistema de Registro de Sanción y Causas de Inhabilidad (SIRI) de la Procuraduría para, posteriormente, reportar al Consejo Nacional Electoral el total de candidatos que registraban anotaciones de inhabilidades para el cargo al que aspiraban.
- Vigilancia e intervención ante el CNE, a partir de la asignación de procuradores judiciales, en relación con las actuaciones administrativas de revocatoria de inscripción de candidatos, para cada uno de los procesos electorales.
- Vigilancia preventiva directa a los

sorteos de asignación de jurados a puestos y mesas de votación, a partir del cruce de la base de datos de ciudadanos aptos para prestar el servicio de jurados de votación con el SIRI, y donde posteriormente se solicitó a la Registraduría Nacional —con base en la información obtenida— la exclusión de aquellos ciudadanos con anotaciones que les impedía ejercer esta función pública transitoria.

- Vigilancia técnica sobre los diferentes softwares (preconteo, escrutinios, sorteo de jurados), pruebas de funcionalidad y biometría (de electores y jurados de votación) implementados por la Organización Electoral.

- Cubrimiento durante los diferentes comicios de puestos y mesas de votación dispuestos a nivel nacional, a partir de la asignación de los funcionarios de las tres entidades que componen el Ministerio Público.

- Implementación de una mesa de ayuda en el nivel central de la Procuraduría —en la que participaron funcionarios de otras entidades como la Registraduría, Defensoría, Personería, Policía y Ejército Nacional, ONU, entre otros—, y a través de la cual se dispusieron diversos canales de comunicación para atender las quejas y denuncias, responder las consultas y orientar a los servidores asignados a puestos de votación para realizar vigilancia y control electoral, así como a la ciudadanía.

- Vigilancia preventiva e intervención sobre la totalidad de las comisiones escrutadoras (auxiliares, municipales, zonales, distritales y departamentales o generales). Así mismo, se asignaron funcionarios del nivel central de la Procuraduría para que asistieran a las diligencias de escrutinio nacional, a cargo del CNE.

- Vigilancia preventiva técnica sobre los Centros de Recepción Telefónica (CRT), ubicados en diferentes ciudades del país, de la Registraduría Nacional.

- Creación de una Comisión Disciplinaria Especial encargada de atender y tramitar las quejas recibidas tanto por la Procuraduría, como de aquellas remitidas por la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) del Ministerio del Interior.

Adicional a las acciones anteriormente expuestas, se realizaron otras actividades enmarcadas dentro de los comicios de 2023:

- Desarrollo de once foros regionales sobre el “Avance Electoral 2023”, mediante los cuales la señora Procuradora convocó a las autoridades electorales y territoriales para informar a la ciudadanía y actores del proceso electoral sobre los avances en la organización, control y convivencia ciudadana con ocasión de los comicios.



- Desarrollo de cinco mesas de trabajo territoriales con personal de diferentes regiones del país, para impartir directrices sobre las tareas de vigilancia e intervención por parte del Ministerio Público.
- Vigilancia al monitoreo preventivo sobre el control de financiación de algunas campañas a alcaldías y gobernaciones, y al cumplimiento de la normatividad relacionada con la contabilidad electoral, junto con el CNE, a partir del desarrollo de visitas para la verificación del origen de los recursos utilizados para las campañas.
- Reuniones de socialización de los mapas de percepción de riesgo del Centro Integrado de Información e Inteligencia (CI3E) de la Policía Nacional, donde la participación de los Comités Territoriales de Control Electoral de la Procuraduría fue relevante para la consolidación de las cuatro versiones de este mapa.

Adicional a las labores de control, vigilancia e intervención sobre los procesos electorales, se prestó especial atención a la vigilancia relacionada con la activación de la revocatoria del mandato, mecanismo de participación que, de acuerdo con la Constitución y la ley, puede ejercerse una vez cumplido el primer año de mandato, desde la posesión de gobernadores y alcaldes.

En línea con lo anterior, es pertinente hacer alusión a casos concretos, como, por ejemplo, el periodo

comprendido entre enero de 2021 —momento a partir del cual se podía activar la revocatoria del mandato—, y octubre de 2022, donde se inscribieron aproximadamente 146 solicitudes contra alcaldes y gobernadores, procesos en los cuales el Ministerio Público hizo parte de las audiencias públicas ante el Consejo Nacional Electoral, para garantizar el cumplimiento del debido proceso y el derecho de intervención de todas las partes involucradas, lo que permitió precaver irregularidades.

De este amplio número de solicitudes, solo tres llegaron hasta la etapa final de votación, y solo una culminó con la efectiva revocatoria al mandato. En estos procesos, la entidad ejerció vigilancia preventiva y la función de intervención. Posteriormente, ante la falta absoluta generada por la revocatoria del mandato de la alcaldesa de Susa, Cundinamarca, se efectuaron labores de control y vigilancia en las elecciones atípicas en dicho municipio.

Igualmente, se realizó la vigilancia preventiva e intervención en las catorce elecciones atípicas de alcaldes celebradas en 2021, y en las nueve realizadas en 2022, para suplir la falta absoluta de estos mandatarios.

Es de destacar que, durante este periodo, se llevó a cabo la primera elección de Consejos de Juventud, mecanismo de participación que venía siendo aplazado de manera continua, y que, a pesar de no estar previsto en la agenda electoral del año 2021, finalmente se materializó

en la votación del 5 de diciembre del mismo año.

La participación en este proceso optimizó y dinamizó la estrategia y estructura de la Comisión Nacional de Control Electoral, por cuanto la jefe del Ministerio Público alertó sobre la ausencia de jóvenes en su estructura. Por esto, decidió crear, al interior de la Procuraduría General de la Nación, el Equipo de Trabajo Juvenil,<sup>4</sup> adscrito a la Unidad de Vigilancia Electoral (UVEL), compuesta por funcionarios de la entidad no mayores de 28 años y por estudiantes.

En el año 2021, la entidad abrió convocatoria dirigida a los estudiantes de derecho de las diferentes universidades acreditadas por el Ministerio de Educación, para que realizaran, por un término de nueve meses, su judicatura ad honorem en la Procuraduría, en labores de apoyo a la UVEL como brazo operativo de la Comisión Nacional de Control Electoral.

A raíz de esta iniciativa, los jóvenes seleccionados para realizar la judicatura ad honorem, junto con los funcionarios del Ministerio Público, se capacitaron en el área del derecho electoral, a partir del Diplomado en Transparencia Electoral, ofrecido por la Pontificia Universidad Javeriana, en coordinación con el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP).

En las dos versiones realizadas, este diplomado reflejó el interés de la en-

tidad por fortalecer el quehacer del Ministerio Público y su misionalidad, bajo una misma línea ética y de moralidad, contribuyendo al desarrollo y fortalecimiento de nuestra democracia, con el pleno convencimiento de que es mucho más fructífero educar y formar, que sancionar y castigar.

En diciembre de 2021, tras varios aplazamientos, se realizó la primera elección de Consejos Municipales y Locales de Juventud, donde los integrantes del Equipo de Trabajo Juvenil de la Procuraduría jugaron un papel fundamental en la vigilancia e intervención en este mecanismo y pusieron en práctica los conocimientos adquiridos en el diplomado y los obtenidos en las diferentes actividades de la UVEL.

## Resultados

Dentro de los principales logros en el cuatrienio 2021–2024 se destacan:

- La creación del Sistema Nacional de Vigilancia Electoral —que se tradujo en la presencia y cubrimiento de todo el territorio nacional por parte del Ministerio Público—.
- La exitosa articulación de las tres entidades que conforman el Ministerio Público, en el marco de los procesos electorales realizados durante el 2021 y el 2023, logrando eficacia en las labores de control y vigilancia electoral desde el nivel nacional hasta el municipal o local.
- La promoción de la defensa de los derechos electorales de las mujeres, derivado de la estrategia PROMUJERES, que se materializó en la suscripción de sendas Circulares Conjuntas con el Consejo Nacional Electoral en 2021 y 2023, y la articulación eficaz en este cometido con la Organización Electoral.
- La inclusión de los jóvenes en las tareas de coordinación institucional al interior del Sistema Nacional de Vigilancia Electoral.
- La puesta en marcha de una estructura interna novedosa, que permitió de manera adecuada y eficiente ejercer el control institucional de los procesos electorales, y atender con eficacia las diferentes situaciones que pudiesen llegar a afectar la transparencia y el normal desarrollo de los mismos.
- La implementación de las alarmas electorales como una herramienta del sistema y un mecanismo de advertencia pública dirigido a la ciudadanía y las autoridades, cuyo principal objetivo es priorizar las distintas situaciones que puedan poner en riesgo los derechos de postulación y elección, a partir de la información obtenida de la comunidad, las cuales fueron atendidas directamente o vía requerimiento y concurso de las autoridades competentes.

## Conclusiones

**D**urante el período comprendido entre los años 2021 a 2024, la Procuraduría General de la Nación, bajo la gestión de la Dra.

Margarita Cabello Blanco, jugó un papel protagónico y proactivo en la promoción y defensa del derecho y fin esencial estatal de la participación en general, y en cada uno de los

procesos electorales desarrollados (Consejos Municipales y Locales de Juventud, Consultas intra e interpartidistas, Congreso de la República, Presidencia y Vicepresidencia de la República, mecanismos de participación ciudadana y elecciones atípicas).

El Ministerio Público logró articularse desde la Procuraduría, con la participación de la Defensoría del Pueblo y las personerías del país, así como la Organización Electoral y demás entidades con responsabilidades en los procesos electorales, haciendo presencia en todo el territorio nacional en labores de vigilancia electoral durante todas las etapas de cada proceso, desplegando su misionalidad preventiva, de intervención y disciplinaria, cuando a ello hubo lugar.

De la gestión y los principales logros de la Procuraduría, surgen desafíos para la sostenibilidad de lo implementado hasta el momento. Uno de estos consiste en mantener y fortalecer el Sistema de Vigilancia Electoral; en especial, los Comités Territoriales de Control Electoral, para garantizar la presencia del Ministerio Público en los territorios, y avanzar en el reconocimiento ciudadano frente a la labor que se ejerce como garante de los derechos y el compromiso de la Procuraduría de hacer efectivo y defender el derecho a elegir y ser elegido, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el respeto de la norma superior.

Otro desafío responde a la posibilidad de dar continuidad a las ga-

rantías de participación de la mujer dentro de la estrategia PROMUJERES, iniciativa implementada para combatir y contribuir a la superación de las graves situaciones de las diversas violencias por motivo de género y sexo que se presentan a diario en nuestro país.

Se considera necesario continuar — de manera articulada con las demás entidades e instituciones del Estado— con la implementación de acciones de seguimiento, vigilancia y control que permitan la superación de las brechas de género y de los casos de violencia política, de manera que se garantice la protección, el acceso y sostenibilidad de las mujeres en cargos de alto nivel, de elección popular y de participación pública, contribuyendo a combatir la discriminación, instrumentalización y violencia política contra las mujeres.

### **Idayris Yolima Carrillo Pérez**

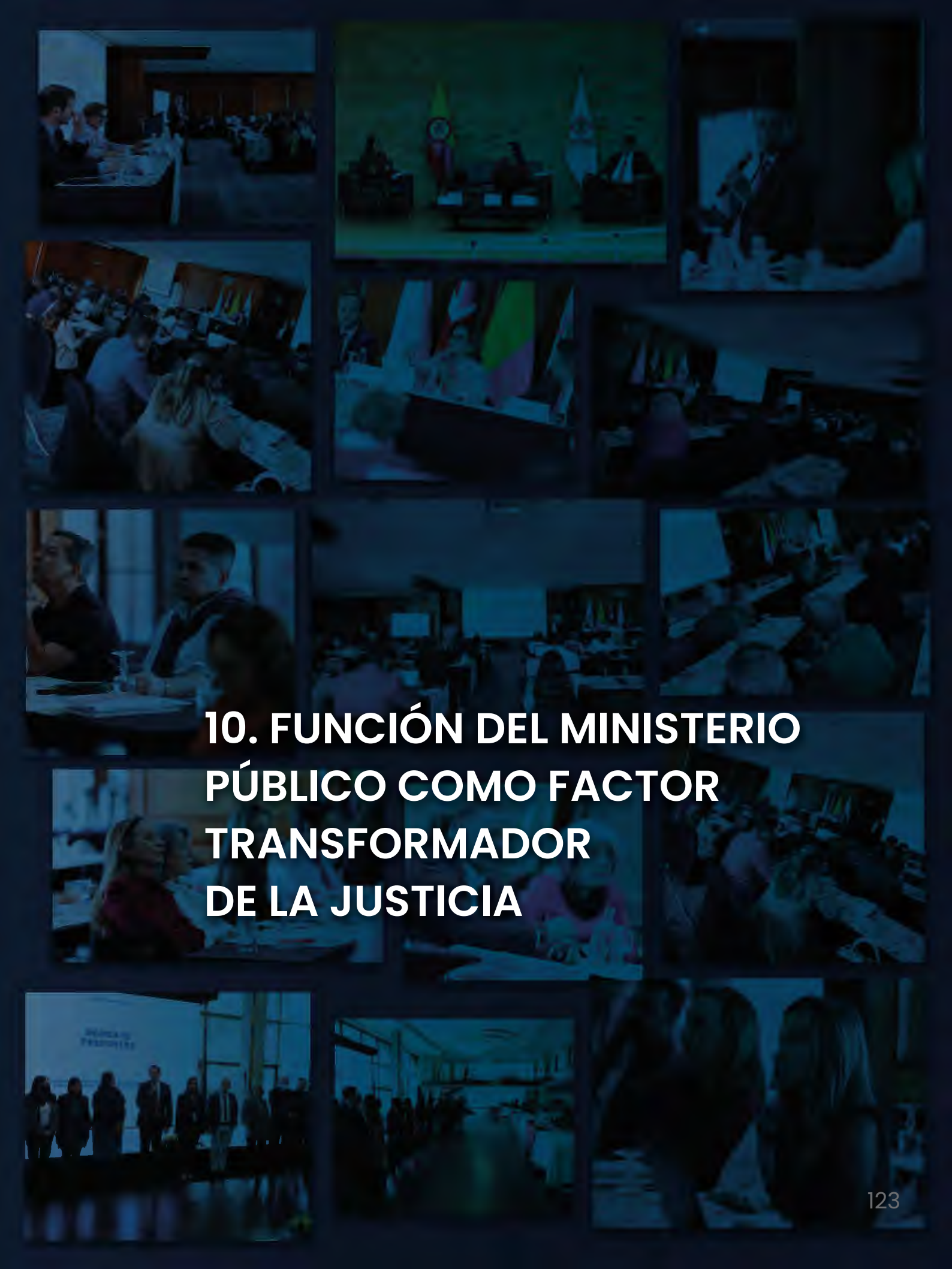
Procuradora Delegada de Intervención 12. Séptima ante el Consejo de Estado











**10. FUNCIÓN DEL MINISTERIO  
PÚBLICO COMO FACTOR  
TRANSFORMADOR  
DE LA JUSTICIA**





## Introducción

**E**l 10 de mayo de 2022, la señora Procuradora General de la Nación adoptó el Plan Estratégico Institucional para el período 2021-2024. En este ejercicio de planeación estratégica se buscó, por primera vez en la historia, proyectar el futuro de las entidades que conforman el Ministerio Público. Allí, entre otras cosas, se visionó que, para el año 2024, “la función de intervención se habrá posicionado como un factor transformador del sistema de justicia”.

En el contexto de la gobernanza moderna, el rol del Ministerio Público se ha resignificado, al extender y consolidar su intervención más allá de las fronteras tradicionales de la jurisdicción ordinaria para llegar de forma efectiva a todos los ámbitos de la justicia en Colombia. Durante el período 2020-2024, el Ministerio Público ha asegurado una presencia determinante en las jurisdicciones penal, contencioso administrativo (y tribunales de arbitramento de entidades públicas), civil, laboral y seguridad social, familia e infancia y adolescencia, ambiental y agrario, restitución de tierras, judicial disciplinario, constitucional, asuntos electorales y en la aún joven Jurisdicción Especial para La Paz.

La intervención de los procuradores como agentes especiales del proceso judicial se ha convertido en un elemento crucial en la obtención del anhelo de tener en Colombia un

sistema de justicia más equitativo y protector. La Procuraduría General de la Nación, bajo el Modelo de Buena Gobernanza, ha asumido un rol proactivo en la supervisión y promoción de la justicia, integrando principios de transparencia, participación, responsabilidad y uso de las nuevas tecnologías de la información. Este derrotero de intervención judicial no solo ha propendido por los deberes constitucionales de defensa de los derechos fundamentales, el patrimonio público y el ordenamiento jurídico, sino que además se ha cualificado el rol del agente del Ministerio Público a partir de una filosofía que descansa sobre tres bases fundamentales: (i) el enfoque de género, (ii) la lucha contra la corrupción y (iii) la protección de las víctimas y, en general, de la parte más desprotegida y ávida de amparo judicial.

La Procuradora General de la Nación, al seguir esta hoja de ruta, ha dirigido sus esfuerzos para consolidar la confianza pública en las instituciones y contribuir para que la Administración de Justicia sea fiel reflejo de los valores democráticos. El impacto de este modelo es palpable en la forma en que el Ministerio Público ha abordado casos complejos, que han derivado, entre otros, en la protección de las mujeres víctimas de violencias basadas en género, en la consolidación de la paz en un contexto de postconflicto y en significativos ahorros para el erario del Estado colombiano.

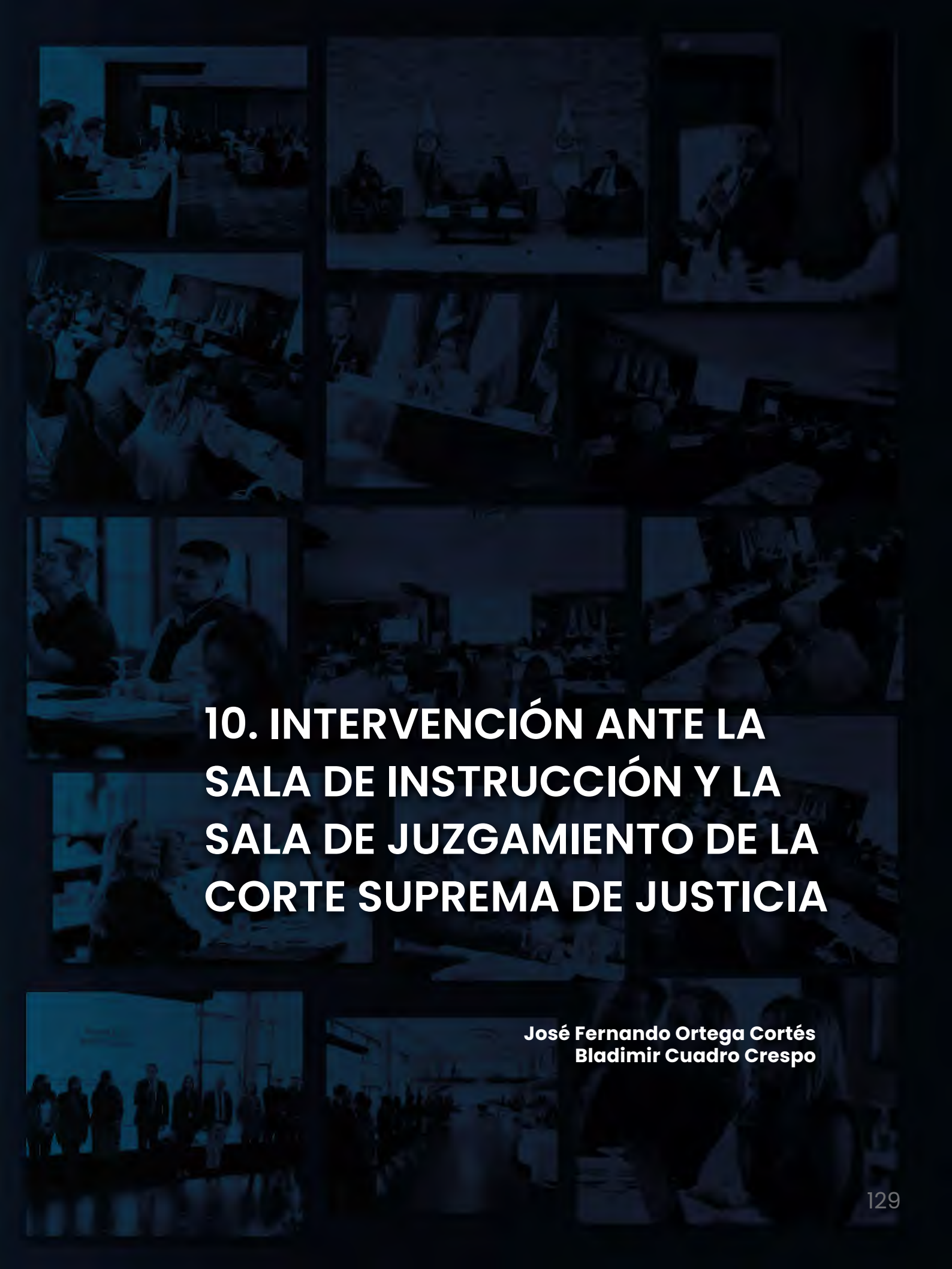
En este capítulo, el lector encontrará cómo el Ministerio Público ha impactado de forma positiva cada una de estas jurisdicciones, analizando los desafíos enfrentados y las estrategias utilizadas en clave de una gestión orientada a resultados concretos, medibles y constatables. El trabajo que se presenta permitirá una

comprensión holística de la misionariedad de intervención del Ministerio Público y, por fuerza de argumento y evidencia, dará cuenta de la imperiosa necesidad de fortalecer —no destruir ni eliminar— el rol del agente del Ministerio Público como sujeto especial que intervine ante las autoridades judiciales y administrativas.









# 10. INTERVENCIÓN ANTE LA SALA DE INSTRUCCIÓN Y LA SALA DE JUZGAMIENTO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

José Fernando Ortega Cortés  
Bladimir Cuadro Crespo



## Resumen

**E**l Acto Legislativo 01 de 2018 creó la Sala Especial de Instrucción y la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia. La primera tiene como función investigar y acusar a miembros del Congreso, mientras que la segunda se encarga de juzgar a los aforados mencionados en los artículos 175 y 235 de nuestra Constitución Política. El Ministerio Público, como organismo de

control autónomo, tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, proteger los derechos humanos y supervisar la conducta de los funcionarios públicos para asegurar la transparencia y combatir la corrupción. Así, su intervención funge como un factor transformador de la justicia, dado que un proceso penal es un constructo social y cultural.

## Introducción

**L**a Sala Especial de Instrucción y la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia fueron creadas mediante el Acto Legislativo 01 del 2018. A la primera se le asignó la función de investigar y acusar ante la Sala Especial de Primera Instancia a los miembros del Congreso por delitos cometidos, de acuerdo con la Ley 600 del 2000. A la segunda le corresponde juzgar a los congresistas acusados por la Sala Especial de Instrucción, así como el juzgamiento en primera instancia de los aforados constitucionales tratados en los artículos 175 y 235 de la Constitución Política. Estas conductas punibles son acusadas, también, por la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes del Congreso de la República (Ley 600

de 2000) y por la Fiscalía General de la Nación (Ley 906 de 2004).

Contra las sentencias que profiere la Sala Especial de Primera Instancia, procede el recurso de apelación, el cual es conocido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

## Gestión

**E**l Ministerio Público, como organismo de control autónomo e imparcial tiene linaje y estirpe constitucional, establecida y fundamentada en el artículo 277 superior, el cual consagra, desde el punto de vista funcional, que este organismo debe operar de manera independiente de los otros poderes del Estado, vigilando el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. Asimismo, debe ejercer vigilancia superior sobre la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, garantizar la protección de los derechos humanos y asegurar su efectividad.

Nuestro papel como procuradurías delegadas de intervención ante estas salas de la Corte Suprema de Justicia en materia penal implica cumplir un rol crucial como órgano de control y supervisión, especialmente en la vigilancia de los procesos judiciales, así como de quienes intervienen en ellos. Esto garantiza la transparencia, la lucha contra la corrupción y

aporta a la confianza pública en la administración de justicia, así como a la salvaguarda del orden jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales.

Como factor transformador de la justicia y para cumplir nuestra misión y visión institucional, presentamos las acciones realizadas durante la vigencia 2021 – 2024, que han contribuido a mejorar el sistema judicial y a ser garantes de los fines por los que propende el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, así:

TIPOLOGÍA	CUANTIFICACIÓN
Conceptos	786
Diligencias / Práctica de pruebas	1.733
Audiencias	1.207
<b>Total</b>	<b>3.726</b>



## Resultados

Como evidencia del impacto de la gestión y sus resultados, se presentan a manera de ejemplo durante este periodo de implementación del Modelo de Buena Gobernanza, algunos casos de lucha contra la corrupción y la materialización de la perspectiva de género en los cuales ha sido determinante la intervención del Ministerio Público ante la Corte Suprema de Justicia:

### **Caso de acoso sexual en el Ejército Nacional**

Como hechos jurídicamente relevantes de la actuación se tiene que una subteniente del Ejército Nacional sufrió acoso verbal y físico por parte del acusado, quien, valiéndose de su posición de poder como General Brigadier de la República, la hostigó con insinuaciones explícitas sobre su deseo de relacionarse sexualmente con ella. Estos actos incluyeron órdenes inapropiadas en reuniones, comentarios irrespetuosos en público y privado, así como situaciones de intimidación, entre ellas, tocarla de manera inapropiada.

La Procuraduría, como representante de la sociedad y promotora del enfoque y la perspectiva de género, desempeñó un papel activo en la reivindicación de los derechos de la víctima a desarrollarse en un ambiente libre de violencia, tal y como lo sostiene la Corte Constitucional en su precedente. Además, solicitó que se

sancionaran las conductas que atentaron contra su libertad e integridad sexual, solicitando su condena.

### **De la corrupción en el PAE a la violación de derechos humanos**

Los hechos jurídicamente relevantes se relacionan con que el Gobernador del Cesar, en ejercicio de sus funciones, ordenó y dirigió el trámite precontractual y contractual del contrato de suministro del Programa de Alimentación Escolar (PAE), número 1178-02-2015 del veintiuno (21) de agosto de 2015, con un valor de diecisiete mil ciento cuarenta y cinco millones ciento cinco mil pesos (\$17.145.105.000) y un plazo de ejecución de 59 días. Dicho contrato presentó serias irregularidades que vulneraron los principios de transparencia, economía y planeación, así como el de responsabilidad.

En la intervención, se destacó que los actos de corrupción son una fuente real de violación de derechos humanos, que generan un impacto directo e indirecto en la sociedad. En primer lugar, quienes optaron por presentar sus propuestas legalmente estructuradas a la hora de la contienda precontractual fueron vencidos injustamente, vulnerándose sus derechos individuales. En segundo lugar, los miembros de la sociedad que, amparados en la presunción de transparencia que da la democracia par-

ticipativa, confiaron que los recursos públicos procurarían los fines que le son propios. Y, finalmente, en tercer lugar, a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de especial protección constitucional, a quienes se les privó sus derechos a una alimentación sana y a una educación de calidad, con todas las consecuencias que a futuro ello genera.

Mediante providencia SEP042-2024 del veinte (20) de marzo de 2024, la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia profirió sentencia condenatoria, en el sentido de la solicitud realizada por la Procuraduría Delegada.

### **Corrupción contractual administrativa**

Como hechos jurídicamente relevantes, se estableció que fue designado Gobernador encargado del Departamento del Cesar mediante decreto 2835 de 26 de julio de 2007; en tal condición, ostentando la calidad de ordenador del gasto, tramitó y celebró los convenios de cooperación 449 y 500 de 2007. Estos fueron denunciados por los entes de control, a través del Procurador Regional del Cesar y el Gerente Departamental del Cesar, por presuntas irregularidades derivadas de la falta de planeación, incumplimiento del deber de selección objetiva y desconocimiento de los requisitos exigidos en el decreto 777 de 1992 que estipula los lineamientos para la celebración de este tipo de convenios.

El Ministerio Público intervino solicitando sentencia condenatoria, resaltando que se violaron de manera ostensible los esenciales principios que rigen la contratación estatal, tales como objetividad y transparencia, que garantizan imparcialidad, igualdad y oportunidad en la dinámica contractual. Lo anterior, por cuanto se evidenció falta de acreditación de experiencia, capacidad técnica, administrativa y financiera y de idoneidad del contratista elegido para ejecutar el objeto del Convenio 449 de 2007.

En dicho sentido, mediante Sentencia SEP 111-2023 del veintiocho (28) de agosto de 2023, la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia emitió fallo condenatorio acogiendo el criterio expuesto por el Ministerio Público. En consonancia, la Sala de Casación Penal confirmó el fallo proferido por la Sala Especial de Primera Instancia a través de providencia SP339-2023 del veintiuno (21) de febrero de 2024, pronunciamiento derivado del recurso de apelación interpuesto por la defensa del exgobernador.

## Conclusiones

**S**e enfrentan desafíos frente al fortalecimiento de nuestra intervención en casos de corrupción contractual administrativa, con la finalidad de proteger los derechos humanos que son vulnerados por la comisión de estos delitos. Este esfuerzo es vital para mantener la integridad de nuestras instituciones, la moralidad pública y garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera adecuada y transparente, con el cumplimiento cabal de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos más vulnerables.

Además, estamos comprometidos con la promoción de un enfoque diferencial y de género en todas nuestras actuaciones. Aprovechamos la existencia de conversatorios éticos como un espacio para continuar y fortalecer el debate y la reflexión sobre estos temas, lo que nos permite avanzar en la construcción de criterios en términos de equidad de género. Estos conversatorios no solo fomentan una comprensión más profunda de las diversas perspectivas y experiencias, sino que también fortalecen nuestras capacidades para abordar de manera efectiva, legal, equitativa y justa los casos en los que intervenimos.

### **José Fernando Ortega Cortés**

Procurador Delegado de Intervención 4. Segundo para la Intervención y el Juzgamiento Penal

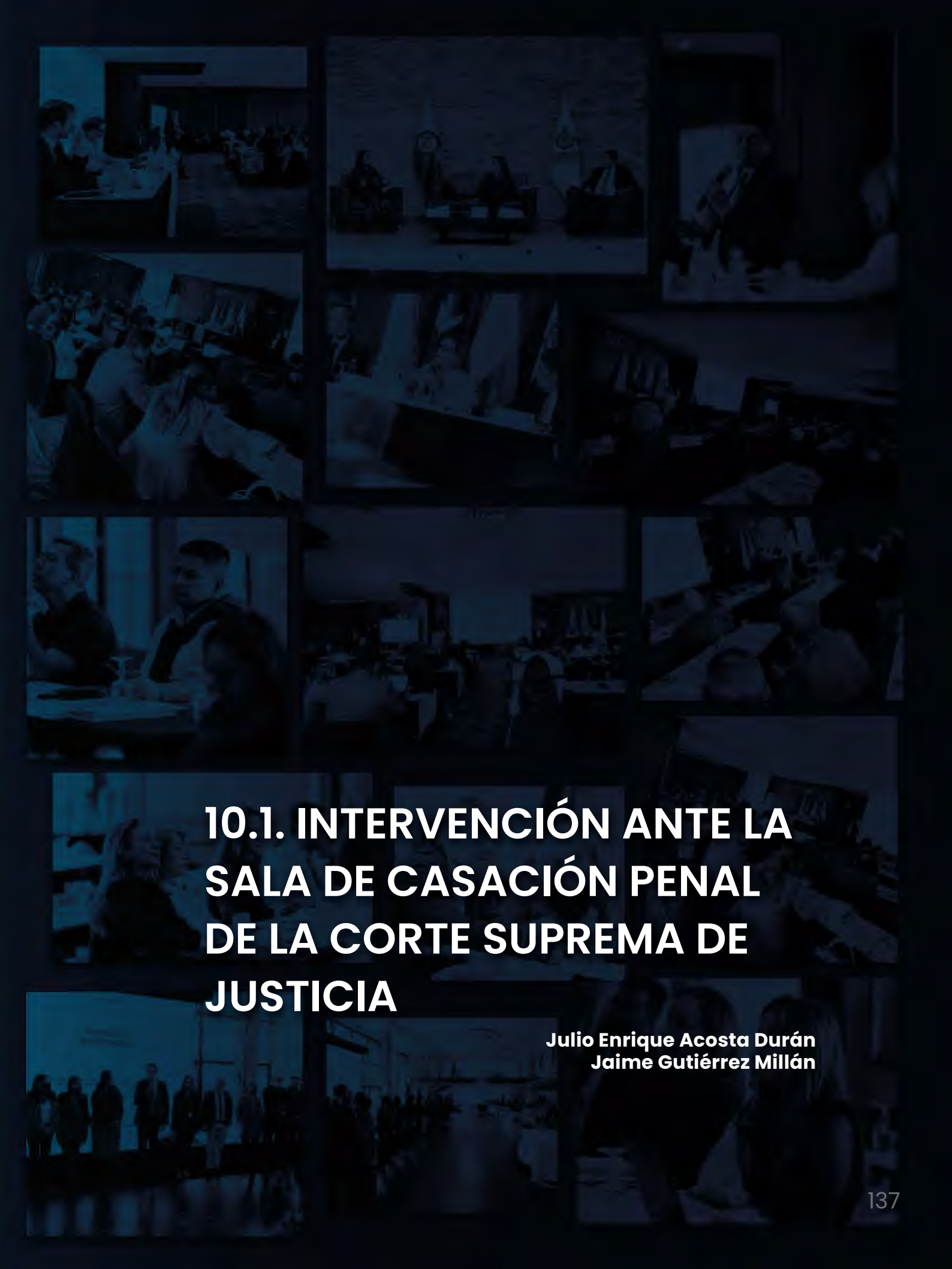
### **Bladimir Cuadro Crespo**

Procurador Delegado de Intervención 5. Tercero para la Investigación y el Juzgamiento Penal

2021-2024







# 10.1. INTERVENCIÓN ANTE LA SALA DE CASACIÓN PENAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Julio Enrique Acosta Durán  
Jaime Gutiérrez Millán



## Resumen

La Procuraduría General de la Nación, a través de sus dos Delegadas para la Casación Penal, realizó una intervención activa en los procesos penales que se surten ante la Sala de Casa-

ción Penal de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 277.7 de la Constitución Política, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de las garantías fundamentales.

## Introducción

En tal sentido, corresponde a las Delegadas: (i) la emisión del concepto jurídico obligatorio en el trámite del recurso extraordinario de casación regido por la Ley 600 de 2000 ; (ii) la intervención en la audiencia pública de sustentación del recurso extraordinario de casación en procesos adelantados bajo el rigor de la Ley 906 de 2004 ; (iii) dar respuesta a las solicitudes de insistencia elevadas por los recurrentes para que la Sala de

Casación Penal reconsidere el auto inadmisorio de la demanda de casación ; (iv) elevar solicitudes probatorias y presentar alegatos finales en trámites de extradición ; (v) realizar la entrevista obligatoria al requerido y coadyuvar en la solicitud de extradición simplificada ; (vi) intervenir en la fase probatoria y de alegatos conclusivos en la acción de revisión; y (vii) intervenir en las audiencias que resuelven recursos de apelación e impugnación especial.

## Gestión

Durante la vigencia 2021–2024, se adelantaron acciones con el fin de fortalecer la intervención del Ministerio Público ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, tomando como guía el Plan Estratégico Institucional 2021–2024 «Construyendo Desde la Equidad y la Diferencia» y las líneas de acción consagradas en el Modelo de Buena Gobernanza como prioridades de la

Procuraduría General de la Nación. Para el cumplimiento de este cometido, en primer lugar, se realizaron capacitaciones de actualización en derecho penal, recurso extraordinario de casación, enfoque diferencial y perspectiva de género, con facilitadores invitados, para fortalecer las capacidades de los funcionarios de las Delegadas para la Casación Penal y brindarles herramientas que generen valor agregado a los conceptos

que se emiten, teniendo en cuenta, además, que las intervenciones se realizan ante el Máximo Tribunal de la justicia ordinaria.

El resultado de estos ejercicios ha sido definitivo, por ejemplo, para que en la vigencia 2021–2024 se hayan emitido ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia 2.240 conceptos, logrando una intervención eficiente y garante de los derechos fundamentales de los sujetos procesales, partes e intervinientes dentro del proceso penal.

La intervención en sede de casación penal ha sido notoria en dife-

rentes casos de violencia de género, delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes, y delitos contra la Administración Pública (corrupción). Asimismo, hemos intervenido en casos de connotación nacional como Foncolpuertos, el magnicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento, la toma y retoma del Palacio de Justicia, Odebrecht, entre otros. También, se conceptuó en 880 trámites de extradición, en donde se requería a diferentes miembros de organizaciones criminales como el «Clan del Golfo», integrantes del Ejército de Liberación Nacional (ELN), grupos relacionados con el tráfico de drogas y grupos de crimen organizado.

## Resultados

**D**entro de los casos relevantes en los cuales se ha emitido concepto por parte de las Procuradurías Delegadas para la Casación Penal se destacan los siguientes:

1. Dentro de la solicitud de insistencia presentada ante el Ministerio Público por la defensa, en la casación con radicado interno 56.363, la Procuraduría General de la Nación solicitó a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia que se admitiera la demanda de casación, que previamente había sido inadmitida. La Sala de Casación, mediante auto del 9 de marzo de 2022, aceptó la solicitud de insistencia, admitió la demanda, le dio el trámite de rigor y, en sentencia del 19 de junio de 2024, casó el fallo impugnado, emitido

por el Tribunal Superior de Bogotá, que había condenado a la procesada Ana Francisca Linares Gómez, y en su lugar la absolvió por el delito de violación al régimen legal y constitucional de inhabilidades e incompatibilidades.

2. Dentro de la casación con radicado interno 63.292, la Corte Suprema de Justicia acogió el concepto del Ministerio Público, en el cual se solicitó no casar y mantener incólume la sentencia condenatoria contra funcionarios del Fondo de Pasivo Social de la extinta empresa portuaria (Foncolpuertos), abogados e inspectores del trabajo del Ministerio de Seguridad Social – Regional Atlántico, quienes suscribieron numerosas actas de conciliación que se utilizaron para presentar demandas ejecutivas que



se materializaron en ilícitos mandamientos de pago emitidos por cuantiosas sumas de dinero con cargo al patrimonio público.

3. Mediante concepto de casación con radicado interno 58.424, la Procuraduría General de la Nación solicitó a la Corte Suprema de Justicia casar la sentencia que absolvió a Luis Felipe Montilla Barbosa, capitán de Policía y comandante del Distrito de Soacha, y a Manuel Antonio González Henríquez, jefe de la División de Orden Público del DAS, emitida por el Tribunal Superior de Bogotá y, en su lugar, emitir un fallo de reemplazo, en el cual se valoren las pruebas obrantes en el expediente, que informan con suficiencia la alianza entre grupos paramilitares y del narcotráfico, que permearon al DAS y a la Policía de Cundinamarca e incidieron en la ejecución del magnicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento.

4. En audiencia de sustentación del recurso extraordinario de casa-

ción con radicado interno 61.219, la Procuraduría General de la Nación solicitó casar la sentencia absolutoria emitida por el Tribunal Superior de Bogotá por los delitos de acceso carnal violento en concurso con secuestro simple, donde se evidencian conclusiones subjetivas del Juez colegiado, con clara revictimización de la menor agredida —de 16 años— al tildarla de «sumisa» ante el ataque sexual del que fue objeto por parte del acusado, un hombre de 56 años de edad. Para el Ministerio Público, la valoración probatoria se apartó del enfoque diferencial y de género que debe primar en estos asuntos, pues la conclusión del Tribunal al afirmar que la actitud «sumisa» de la menor y que este tipo de delitos únicamente pueden suceder por la noche y en lugares solitarios desconoce la realidad de muchas víctimas de violencia sexual en el país y, por supuesto, no corresponde a una regla de la experiencia suficiente para sustentar la errada absolución.

## Conclusiones

**E**n conclusión, las Procuradurías Delegadas para la Casación Penal han tomado el Modelo de Buena Gobernanza como hoja de ruta en la gestión de intervención para atender de forma efectiva la función misional de la Procuraduría General de la Nación como representante de la sociedad e interviniente especial dentro de los procesos penales seguidos ante la

Corte Suprema de Justicia.

### **Julio Enrique Acosta Durán**

Procurador Delegado de Intervención 1. Primero para la Casación Penal

### **Jaime Gutiérrez Millán**

Procurador Delegado de Intervención 2. Segundo para la Casación Penal







## 10.2. INTERVENCIÓN ANTE EL CONSEJO DE ESTADO

Carlos José Holguín Molina





## Resumen

**E**l presente artículo tiene como propósito mostrar la intervención realizada por las Delegadas ante el Consejo de Estado, en función del Plan Estratégico Institucional para el periodo 2021-2024, con base en el Modelo de Buena Gobernanza implementado por la actual administración. Para ello, se seleccionaron por parte de cada una de las Delegadas de Intervención, un caso relevante que mos-

trara el cumplimiento de las diversas facetas de intervención, conforme con la focalización y los principios establecidos en dicho plan, lo que permite evidenciar los logros y retos en materia de defensa del ordenamiento jurídico, y de los derechos fundamentales, en especial de la población vulnerable y personas de especial protección constitucional, así como en defensa del patrimonio público.

## Introducción

**L**a Procuraduría General de la Nación tiene, dentro de sus funciones por disposición constitucional del artículo 277, numeral 7, la intervención ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Esta función está desarrollada legalmente en la Ley 1437 de 2012, el Decreto Ley 262 de 2000 y la Resolución 218 de 2021, expedida por la Procuradora General de la Nación, la cual fijó criterios para determinar los casos de intervención obligatoria, por tratarse de asuntos de alto impacto en defensa del orden jurídico, los de-

rechos y garantías fundamentales, y el patrimonio público.

Estos mismos criterios, pero adecuados a las realidades y preocupaciones que actualmente afectan nuestra vida democrática, como una forma de aportar a la consolidación del Estado Social de Derecho, fueron incorporados en el Plan Estratégico Institucional para el periodo 2021-2024 “Procuraduría: Construyendo desde la Equidad y la Diferencia”<sup>1</sup>, que introdujo el “Modelo de Buena Gobernanza”<sup>2</sup>.

---

1. Resolución de la PGN, No. 149 del 10 de mayo de 2022, modificada por la Resolución 315 del mismo año.  
2. Como lo dijo la señora Procuradora, Margarita Cabello Blanco, al presentar el Plan Estratégico Institucional, el modelo de Buena Gobernanza fue el resultado de un análisis de amenazas y oportunidades, identificación de los retos, los riesgos y las oportunidades de mejora al interior de la Procuraduría y, con base en ese diagnóstico, proyectamos la gestión basándonos primero en un modelo de Buena Gobernanza a partir del cual definimos ejes transversales y líneas de trabajo de mi administración.

## Gestión

Allí se fijó como meta a mediano plazo (2024) el enfoque de equidad como un aspecto de obligatoria atención por parte de todas las misionariedades para hacer frente a las asimetrías en la atención a grupos minoritarios y más vulnerables, en donde, la función de intervención se habrá posicionado como un factor transformador del sistema de justicia.<sup>3</sup> Igualmente, se plantearon objetivos dirigidos a lograr un mejoramiento (focalización) de la función

de intervención en temas prioritarios,<sup>4</sup> y se dieron pasos hacia el logro de la igualdad efectiva de las partes implicadas.

En cumplimiento de estos objetivos, las Procuradurías Delegadas ante el Consejo de Estado realizaron (hasta el 30 de junio de 2024), un total de 5.366 intervenciones y participaron en 854 audiencias ante las Secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta de dicha Corporación.<sup>5</sup>

## Resultados

Entre estas intervenciones y, a modo de ejemplo de los logros y retos propuestos, podemos destacar de manera breve y sucinta las siguientes intervenciones.

En la defensa del ordenamiento jurídico se ha revestido de particular importancia la permanente defensa de las funciones disciplinarias de la Procuraduría sobre funcionarios de

elección popular, siguiendo, además, precedentes establecidos por la propia Corte Constitucional.<sup>6</sup>

En tal sentido, se solicitó<sup>7</sup> negar la tutela interpuesta contra la Procuraduría por un concejal sancionado disciplinariamente, quien pretendía que se suspendiera la sanción disciplinaria, invocando, entre otras, la jurisprudencia convencional interamericana según la cual las res-

---

3. Plan Estratégico Institucional 2021-2024, Procuraduría General de la Nación. Pág. 17.

4. Precisamente este fue el objetivo de la Resolución 218 del 14 de julio de 2021.

5. Cifras suministradas en informes presentados por las Procuradurías Delegadas ante las secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta del Consejo de Estado. No se incluye la sección Quinta de asuntos electorales ya que se tratará en capítulo aparte.

6. Sentencia C-030 de 2023 estableció que la exequibilidad condicionada dejó incólume el texto del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, lo cual incluye igualmente que la ejecución de la sanción disciplinaria está supe- ditada hasta tanto se pronuncie de fondo el juez natural del acto sancionatorio disciplinario, para casos de servidores públicos de elección popular.

7. Concepto No 206 de 2023. Procuraduría Delegada De Intervención 8: Tercera ante el Consejo De Estado. Expediente No 11001-03-15-000-2023-02384-00.

tricciones a los derechos políticos deben darse únicamente en el marco de un proceso penal, desconociendo el fallo de la Corte Constitucional anotado, y el principio de subsidiariedad en materia de tutela, pues la sanción disciplinaria está supeditada al pronunciamiento del juez contencioso administrativo, conforme lo establecido en la Ley 2094 de 2021. Por ende, no es posible hablar de un perjuicio irremediable hasta tanto el juez administrativo no se pronuncie. Este criterio fue acogido por el juez constitucional en fallo de tutela del 22 de junio de 2023.

En defensa de los derechos políticos fundamentales a elegir y ser elegido, dentro de los procesos de pérdida de investidura, cuya intervención por parte del Ministerio Público es obligatoria, pues, además de garantizar la moralidad de los miembros del Congreso de la República, también se garantiza que esta no se convierta en una herramienta de persecución política.

En tal sentido, se solicitó<sup>8</sup> negar la pérdida de investidura de una congresista a la que se le demandó por supuestamente haber incurrido en violación de la prohibición de realizar contribuciones a partidos, movimientos o candidatos, en razón de una entrevista concedida a una emisora de radio, siendo esta la única prueba aportada, pues este tipo de declaraciones no constituyen prueba

de confesión, criterio expuesto por el Ministerio Público y acogido en fallo de segunda instancia de la Sala Plena del 12 de junio de 2024.

En la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes objeto de especial protección constitucional, se solicitó<sup>9</sup> acceder a la reparación integral por el incendio de un bus que, sin cumplir las normas mínimas de tránsito, se incineró causando la muerte de 31 niños y niñas de entre 2 y 13 años cuando se dirigían a una actividad religiosa en el municipio de Fundación, Magdalena. El Tribunal de primera instancia había condenado únicamente a la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia, pero había exonerado de responsabilidad a las autoridades de tránsito.

En criterio del Ministerio Público, el artículo 8 del Código de Infancia y Adolescencia reitera el mandato constitucional del interés superior de las niñas, niños y adolescentes, el derecho a la vida y a la integridad personal de estos, y señala la especial relevancia que tiene la protección contra todo tipo de acción o conductas que causen la muerte, daño o sufrimiento físico. De tal suerte que, las niñas, niños y adolescentes gozan de un régimen de protección especial en el que prevalecen sus derechos sobre los de los demás, por lo que el estándar de exigibilidad es mayor tanto en lo referente a la obligación de custodia y cuidado por parte de

8. Concepto No 92 de 2024. Procuraduría Delegada de intervención 10: Quinta Delegada ante el Consejo de Estado. Proceso de Perdida de Investidura. Expediente No. 11001-03-15-000-2023-04791-00.

9. Concepto No 008 de 2024. Procuraduría Delegada de Intervención 9: Cuarto Delegado ante el Consejo de Estado. Expediente No 47001-23-33-000-2014-00309-01.

las personas responsables de los mismos, como para efectos de eximirse de responsabilidad, por ello, resultan inadmisibles los argumentos de exculpación de las autoridades municipales de tránsito.

En similar sentido, se solicitó<sup>10</sup> que un menor de edad que sufrió diversas heridas como consecuencia de un accionar indiscriminado del Ejército Nacional contra un grupo subversivo debía ser reparado de manera integral (por el 100% de la condena), no siendo procedente la concurrencia de culpas como de manera errada lo consideró el Tribunal de instancia, pues, una vez más, los menores de edad son objeto de especial protección constitucional, por tanto, debe darse aplicación al postulado según el cual no puede haber concurrencia de culpas cuando se trata de menores de edad en situación de protección del Derecho Internacional Humanitario.

La defensa de los derechos de las minorías étnicas, de la diversidad étnica y cultural, han sido objeto de intervención ante el Consejo de Estado. Con tal propósito se intervino<sup>11</sup> para solicitar la protección de la propiedad colectiva en la adjudicación de tierras de las comunidades negras de La Boquilla, pues no es posible desconocer que las comunidades negras son objeto de especial amparo cons-

titucional y de titulación colectiva de sus territorios, por lo que los Planes de Ordenamiento Territorial no pueden desconocer estos derechos con propósitos meramente económicos de expansión urbana, por ello se solicitó negar la nulidad de la resolución de adjudicación de tierras.

Por último, debemos destacar la permanente intervención en defensa del patrimonio público, en tal sentido se intervino<sup>12</sup> con la finalidad de que se unificara la jurisprudencia en un tema que resultaba de altísima preocupación: la sanción moratoria por la no consignación o consignación tardía de cesantías pretendida por más 53.000 docentes, cuyas pretensiones ascendían a \$4 billones de pesos en el 2020.

El Ministerio Público consideró que a los docentes oficiales no se les debe reconocer sanción moratoria por no consignación de cesantías a la luz del artículo 99 de la Ley 50/90, por tener régimen especial, concepto acogido en sentencia de unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado el 11 de octubre de 2023.

---

10. Concepto No 081 de 2023. Procuraduría Delegada Con Funciones Mixtas 6: Para la Conciliación Administrativa. Expediente No. 76001-23-33-000-2016-00592-01.

11. Concepto No 110 de 2022. Procuraduría Delegada de Intervención No. 6: Primera ante el Consejo de Estado. Expediente No 1300123-33-000-2012-000-62-01.

12. Concepto No 196 de 2023. Procuraduría Delegada De Intervención 7: Segunda Ante El Consejo De Estado. Expediente No 66001- 33- 33- 001- 2022- 00016- 01.



## Conclusiones

**E**sta breve exposición de algunos casos emblemáticos en que se intervino ante el Consejo de Estado, durante la presente administración, es demostrativa no solo del cumplimiento del Plan Estratégico Institucional y del Modelo de Buena Gobernanza, sino también, de acciones concretas de intervención en defensa del ordenamiento jurídico, de los derechos y la reparación integral de los grupos poblacionales más vulnerables y del patrimonio público, evitando o proscribiendo algunas prácticas con las que se venían desangrando los valiosos recursos del Estado.

**Carlos José Holguín Molina**

Procurador Delegado de Intervención 9. Cuarto ante el Consejo de Estado

2021-2024





## 10.3. INTERVENCIÓN ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Juan Sebastián Vega Rodríguez





## Resumen

La función de intervención del Ministerio Público ante la Corte Constitucional fue fortalecida durante los años 2021 a 2024 mediante procesos de tecnificación, participación directiva y especialización en desarrollo del Modelo de Buena Gobernanza,

lo que impactó positivamente las dinámicas de los procesos de constitucionalidad y amparo, al tiempo que generó una sinergia y comunicación asertiva entre la Procuraduría General de la Nación y dicha corporación judicial.

## Introducción

En los términos de los artículos 118, 277 y 278 de la Carta Política, el Ministerio Público interviene en los diferentes procesos que conoce la Corte Constitucional. Entre los años 2021 y 2024, la Procuraduría General de la Nación presentó más de 500 conceptos en las causas de constitucionalidad y tutela. Igualmente, participó en un centenar de audiencias ante dicha corporación.

En atención a la línea de acción del Modelo de Buena Gobernanza denominada la “función del Ministerio Público como factor transformador de la justicia”, el trámite de elaboración de las referidas intervenciones fue objeto de fortalecimiento mediante procesos de tecnificación, participación directiva y especialización.<sup>1</sup>

## La tecnificación, la participación directiva y la especialización

El procedimiento de elaboración de los conceptos fue actualizado para adoptar metodologías técnicas y un lenguaje jurídico análogo al utilizado en las sentencias de la Corte

Constitucional, con el fin de generar una comunicación asertiva con los destinatarios expertos de las intervenciones (magistrados y sujetos procesales especializados).<sup>2</sup> Concretamente:

1. Informes de Rendición de Cuentas de la Procuraduría General de la Nación de los años 2021, 2022 y 2023.  
2. Janik, Allan; Rieke, Richard; y Toulmin, Stephen. Una Introducción al Razonamiento. Lima (Perú): Editorial Palestra, 2018; y Perelman, Chaïm. La lógica jurídica y la nueva retórica. Santiago (Chile): Ediciones Jurídicas Olejnik, 2019.

a) Se implementó una etapa de investigación de los elementos procesales y sustanciales de los casos, en la cual se revisan, antes de la proyección de los conceptos, los presupuestos de procedencia de las acciones, los antecedentes de las normas relevantes y la dogmática de las materias que subyacen a los problemas jurídicos.<sup>3</sup>

b) Se identificaron las principales metodologías y herramientas utilizadas por la Corte Constitucional en sus sentencias para resolver los casos y, luego, se construyeron formatos de conceptos que incluyen la aplicación de estas (v. gr. test de proporcionalidad o juicio de omisiones legislativas).

c) Se dispuso que la redacción de los conceptos sea sencilla, clara y corta, sin perder la calidad, profundidad y suficiencia de las intervenciones. Además, se incorporó una fase de revisión de calidad de los documentos, siguiendo recomendaciones técnicas de redacción y estilo.<sup>5</sup>

Aunado a ello, la Jefa del Ministerio Público dispuso que la participación en las audiencias e inspecciones judiciales de la Corte Constitucional sea realizada por funcionarios del

nivel directivo, con el propósito de aprovechar la experiencia y el conocimiento de quienes desempeñan dichos cargos.<sup>6</sup>

En este sentido, se reemplazó la intervención de los asesores en las diligencias y, en su lugar, a las audiencias asisten directamente la Procuradora General de la Nación, los Procuradores Delegados o el Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales, teniendo en cuenta la naturaleza y la especialidad de la materia objeto de las sesiones.

A su vez, la estructura de los equipos que participan en la función de intervención fue ajustada y fortalecida. Ciertamente, se analizaron las cargas laborales de los funcionarios de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales y, posteriormente, se actualizaron los perfiles de los servidores para que respondan a las competencias específicas de los litigios ante la Corte Constitucional. Además, se incorporaron profesionales con experiencia y estudios en las materias recurrentes en dichos procesos.<sup>7</sup>

Así mismo, se dispuso la creación de un grupo especial para la vigilancia del cumplimiento de los fallos de tutela al interior de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucio-

3. Marroquín Zaleta, Jaime Manuel. Técnica para la elaboración de una sentencia de amparo. Ciudad de México (México): Editorial Porrúa, 2014.

4. Quinche Ramírez, Manuel F. Los test constitucionales. Bogotá (Colombia): Editorial Temis, 2022.

5. López Medina, Diego. Manual de escritura jurídica. Bogotá (Colombia): Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2019.

6. Procuraduría General de la Nación. Resoluciones 293 del 15 de octubre de 2021 y 013 del 14 de enero de 2022.

7. Procuraduría General de la Nación. Resoluciones 419 del 20 de octubre de 2023 y 127 del 25 de abril de 2024.

nales, el cual sistematizó el registro de las providencias objeto de supervisión y gestionó el acatamiento de cerca de 300 decisiones. A mediados del año 2024, el mencionado equi-

po se transformó en la Procuraduría Delegada para el Seguimiento a las Sentencias de la Corte Constitucional.<sup>8</sup>

## Resultados del fortalecimiento de la función de intervención

**C**on ocasión de los mencionados procesos de tecnificación, participación directiva y especialización, se potencializó la intervención del Ministerio Público ante la Corte Constitucional, en tanto: (i) se incrementó la consonancia entre los conceptos y las sentencias, (ii) se amplió el alcance de la participación de la Procuraduría en las audiencias, y (iii) se suscribió un convenio de cooperación entre la entidad y el alto tribunal.

Específicamente, la consonancia entre las posiciones de los conceptos y las resoluciones de las sentencias superó el 75% y, además, la Corte Constitucional reconoció permanentemente la importancia de las intervenciones del Ministerio Público para ilustrar y enriquecer los debates jurídicos, según dan cuenta las múltiples referencias y citas de los argumentos de la Vista Fiscal en los fallos. En este sentido, se destaca que

la Procuraduría tuvo éxito en:

- a)** El respaldo a las demandas que permitieron la paridad en los altos cargos del Estado, la disminución de la densidad de cotizaciones para que las mujeres obtengan la pensión de vejez, y la lucha contra la violencia y la discriminación por razones de género.<sup>9</sup>
- b)** La oposición a la validez de los decretos del Gobierno Nacional que abusaron de las competencias legislativas derivadas de la declaración de estados de excepción y la aprobación de leyes de facultades extraordinarias.<sup>10</sup>
- c)** Los dictámenes sobre leyes acusadas de desconocer los derechos fundamentales, en especial, la igualdad, el debido proceso, las prerrogativas laborales y sociales, la autonomía personal, así como la intimidad y el habeas data.<sup>11</sup>

8. Procuraduría General de la Nación. Resolución 203 del 26 de junio de 2024.

9. Corte Constitucional, Sentencias T-289 de 2021, C-154 de 2022, C-059 de 2023, C-197 de 2023, C-054 de 2024 y C-136 de 2024.

10. Corte Constitucional, Sentencias C-302 de 2023, C-383 de 2023, C-440 de 2023, C-443 de 2023 y C-069 de 2024.

11. Corte Constitucional, Sentencias C-395 de 2021, C-040 de 2022, C-099 de 2022, C-111 de 2022, C-353 de

**d)** La defensa de bienes superiores reforzados por el Constituyente de 1991, por ejemplo, el medio ambiente, la autonomía de las entidades territoriales, las prerrogativas de los grupos étnicos y el régimen de hacienda pública.<sup>12</sup>

**e)** Los pronunciamientos sobre la importancia de los controles a los funcionarios, la moralidad en el servicio, la optimización de los principios de la administración pública y la protección de las garantías de los ciudadanos frente al Estado.<sup>13</sup>

Igualmente, la función de intervención fue optimizada con la participación de los directivos del Ministerio Público en las audiencias e inspecciones judiciales de la Corte Constitucional, ya que la capacidad decisoria, el conocimiento técnico y la jerarquía de los altos servidores de la Procuraduría permitió:

**a)** Realizar vigilancias judiciales a las actuaciones, por medio de solicitudes de saneamiento y ob-

servaciones sobre el respeto de las normas procesales, que, incluso, generaron la adopción de medidas permanentes para superar las irregularidades advertidas.<sup>14</sup>

**b)** Presentar solicitudes procesales inmediatas ante situaciones contingentes, por ejemplo, medidas provisionales o nulidades en los incidentes de cumplimiento de los fallos de amparo.<sup>15</sup>

**c)** Apoyar el desarrollo de ejercicios de constitucionalismo dialógico a través de la medición y la transacción judicial.<sup>16</sup>

A su turno, la participación asertiva de la Procuraduría en las causas adelantadas por la Corte Constitucional y, específicamente, la labor de vigilancia al cumplimiento de los fallos que declararon estados de cosas inconstitucionales generó una sinergia entre las dos instituciones, que derivó en la suscripción de un memorando de entendimiento para lograr el efectivo acatamiento de las órdenes impartidas en las providencias.<sup>17</sup>

---

2022, C-447 de 2022, C-078 de 2023, C-122 de 2023, C-270 de 2023, C-507 de 2023, C-536 de 2023, C-028 de 2024 y C-278 de 2024.

12. Corte Constitucional, Sentencias C-353A de 2021, C-348 de 2021, C-433 de 2021, C-089 de 2022, C-189 de 2022, C-021 de 2023, C-194 de 2023, C-435 de 2023, C-489 de 2023, C-537 de 2023 y C-294 de 2024.

13. Corte Constitucional, Sentencias C-305 de 2021, C-153 de 2022, C-030 de 2023, C-437 de 2023, C-461 de 2023 y C-087 de 2024.

14. Por ejemplo, con ocasión de la participación del Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales en las audiencias de las Salas de Selección de Tutelas de la Corte Constitucional, el Ministerio Público formuló observaciones relacionadas con la garantía de la intimidad de los accionantes, el cumplimiento del régimen de impedimentos, así como el respeto de los términos procesales. En respuesta a dichos llamados de atención, el tribunal adoptó medidas para superar las irregularidades evidenciadas, a saber: (i) la reserva de los nombres, (ii) la implementación de sistemas de reparto sistematizados, y (iii) la celebración de audiencias extraordinarias.

15. Para ilustrar, en el 2023 durante las inspecciones judiciales realizadas a los centros de detención transitoria de Bogotá, la Procuraduría solicitó medidas provisionales para atender las necesidades urgentes en salud de las personas privadas de la libertad (Cfr. Corte Constitucional, Auto 2365 de 2023). A su turno, en el 2024, en las audiencias de las Salas de Selección de Tutelas, el Ministerio Público advirtió la configuración de nulidades en los trámites de escogencia de los procesos con ocasión de yerros en la remisión de memo-



## Conclusiones

**L**a intervención del Ministerio Público ante la Corte Constitucional entre los años 2021 y 2024 fue un factor transformador de la justicia en cumplimiento del Modelo de Buena Gobernanza, puesto que tuvo un impacto significativo en la resolución de los procesos, dinamizó el cumplimiento de las funciones superiores de la Procuraduría e impulsó cambios en la gestión de las causas de constitucionalidad y amparo.

Aunque el éxito de la función de intervención logrado es estable y permanente, no puede desconocerse que su prolongación a largo plazo requiere profundizar los procesos implementados con ocasión del Modelo de Buena Gobernanza (tecnificación, participación directiva y especialización), así como la adopción de nuevas estrategias, por ejemplo, el uso de la inteligencia artificial en la recolección y organización de los insumos para la elaboración de los conceptos, o el desarrollo de estudios propios sobre las características y especificidades del litigio ante la Corte Constitucional.<sup>18</sup>

**Juan Sebastián Vega Rodríguez**  
Procurador Auxiliar para Asuntos  
Constitucionales

---

riales a la Corte Constitucional.

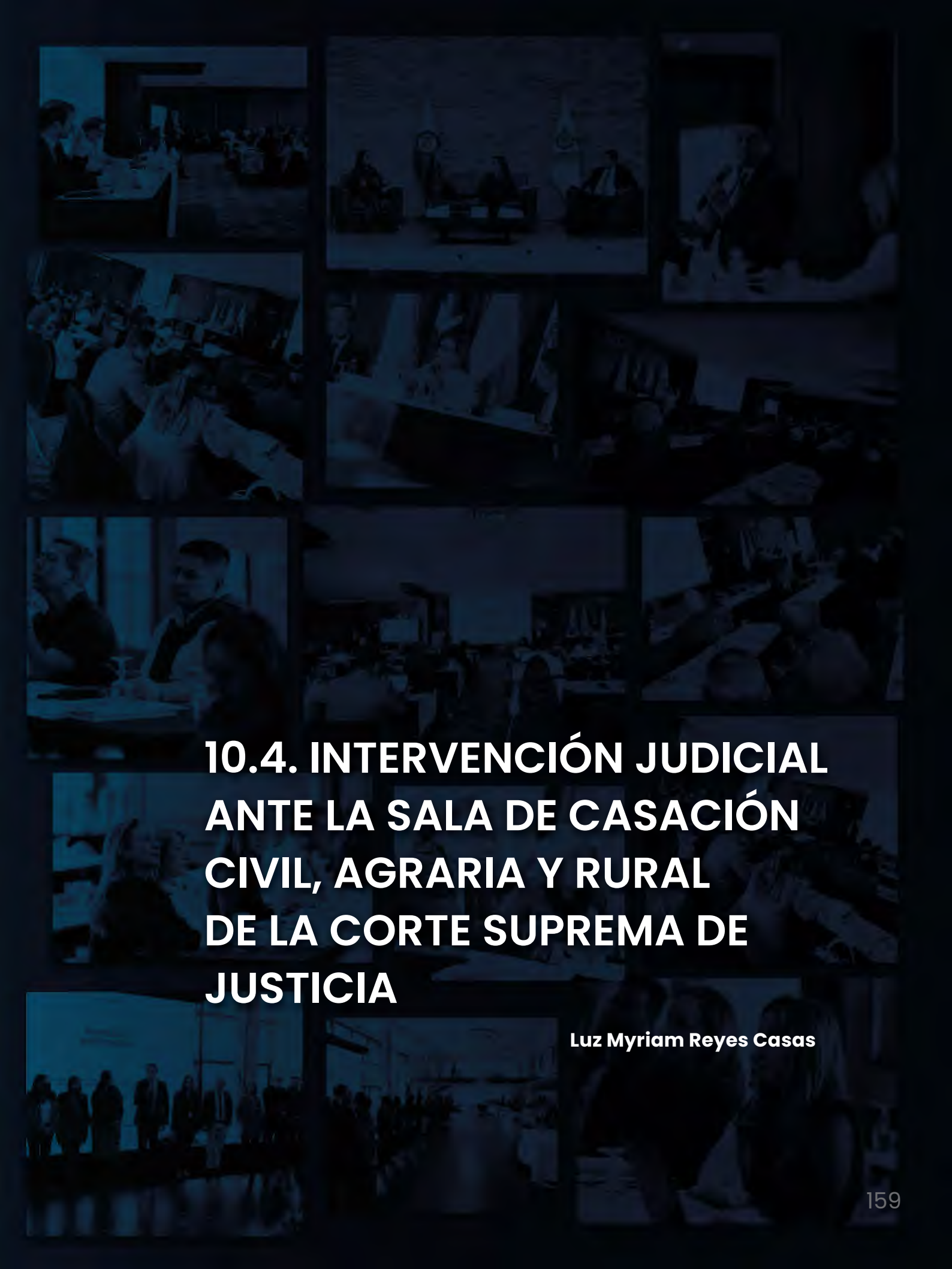
16. Así, por ejemplo, en las inspecciones judiciales realizadas en el 2023, la Procuraduría: (i) sirvió de garante de los compromisos adquiridos por las autoridades de La Guajira con las comunidades Wayuu, e (ii) impulsó el levantamiento de la huelga de hambre de los reclusos del Centro Carcelario y Penitenciario La Picota de Bogotá.

17. Corte Constitucional y Procuraduría General de la Nación. Memorando de entendimiento del 5 de junio de 2024 sobre el efectivo cumplimiento de las órdenes impartidas en los fallos.

18. Procuraduría General de la Nación. Plan Decenal del Ministerio Público 2022-2031. Bogotá (Colombia): Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2021.







## 10.4. INTERVENCIÓN JUDICIAL ANTE LA SALA DE CASACIÓN CIVIL, AGRARIA Y RURAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Luz Myriam Reyes Casas





## Introducción

**L**a función de intervención judicial a cargo de la Procuraduría Delegada Mixta 4: Para Asuntos Civiles, de acuerdo con el marco legal previsto en los artículos 277 de la Constitución Política, y 23, 28 a 48 del Decreto 262 de 2000 que regula la estructura de la Procuraduría General de la Nación, y los artículos 45 y 46 del Código General del Proceso, está circunscrita a los procesos que cursen ante la jurisdicción civil o ante entidades administrativas con funciones jurisdiccionales como la Superintendencia

de Industria y Comercio, la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Dirección Nacional de Derechos de Autor y el Instituto Colombiano Agropecuario, ya sea porque así lo ordena la ley o porque lo soliciten las partes o el Juez cuando consideren necesaria la presencia del Ministerio Público por alguna eventualidad o circunstancia especial, y siempre en procura de la defensa del orden legal, los derechos fundamentales y el interés público.

## Gestión

**E**n cuanto a la intervención judicial en procesos civiles a cargo de los Procuradores Delegados esta se realiza ante la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, según lo previsto en los artículos 28 y el numeral 1 del artículo 31 del Decreto 262 de 2000 “{...} cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas”.

En lo relativo a la intervención en procesos de Exequatur, consagrada en el numeral 2 del artículo 31 del Decreto 262 de 2000 como una fun-

ción exclusiva del Procurador Delegado en Asuntos Civiles para rendir el concepto del que trata el numeral 3 del artículo 607 del Código General del Proceso, su estudio y elaboración se realiza con el acompañamiento de un procurador judicial designado para tal efecto y, una vez revisado, se presenta dentro del término legal y se hace el seguimiento a la actuación para que se atiendan las observaciones que se hayan presentado en aras de garantizar que la sentencia extranjera se ajuste al marco constitucional colombiano, que en el respectivo trámite se haya cumplido con el debido proceso, se haya garantizado el derecho de defensa, y que, así mismo, se culmine oportunamente su actuación.

## Resultados

**E**n cumplimiento de esta función, durante el periodo 2021 a la fecha, se han realizado más de 200 intervenciones, principalmente en el trámite de las acciones de tutela contra autoridades judiciales y otras entidades, en las que se involucran los derechos fundamentales a la vida, la dignidad, la igualdad, el debido proceso, el libre acceso a la Administración de Justicia y el derecho de petición mediante pronunciamiento oportuno que atiende el marco constitucional, y a los precedentes jurisprudenciales en cada materia, las cuales, en un alto porcentaje, han sido seguidas o atendidas por el juez constitucional al resolver el problema jurídico planteado en cada una de ellas.

Es importante destacar que, para asegurar una óptima y pronta labor, se agilizó la recepción y reparto de las

acciones de tutela, y se implementó el formato de delegación ante la Corte Suprema de Justicia para los procuradores judiciales adscritos a esta delegada, lo cual permitió atender en su totalidad los asuntos en los que fue vinculada.

En cuanto a la presentación de conceptos en Exequatur, desde el año 2021 hasta la actualidad, se han rendido oportunamente y en debida forma frente a las demandas de Exequatur de conocimiento de la Sala de Casación Civil, los cuales han sido acogidos al decidir sobre su concesión, bajo la precisión que, en cuanto a los relativos a sentencias extranjeras en materia de derecho de familia, su competencia está en cabeza de la Delegada para la Niñez, Infancia, Mujer y Familia.

## Conclusiones

**E**l desarrollo de la función de intervención de la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas Para Asuntos Civiles, bajo los lineamientos de la Buena Gobernanza, entre el año 2021 a la fecha, se destacó por un alto número de intervenciones y por la celeridad en la atención de los procesos judiciales y solicitudes mediante la formalización de la delegación de los procuradores judiciales ante la Sala

Civil de la Corte Suprema de Justicia, el seguimiento de las actuaciones, el oportuno registro en los sistemas de información y su evaluación periódica.

### **Luz Myriam Reyes Casas**

Procuradora Delegada con Funciones Mixtas 4. Para Asuntos Civiles









## 10.5. INTERVENCIÓN EN ASUNTOS LABORALES

Diana Margarita Ojeda Visbal



## Resumen

**L**a intervención judicial de la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 7: Para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social ante la jurisdicción del trabajo y la seguridad social. Marco normativo: Artículo 277, numeral 7,

de la Constitución Política; Artículo 48, Decreto Ley 262 de 2000; Artículo 46, Código General del Proceso y artículos 16, 74 y 76 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social.

## Introducción

**E**sta Delegada interviene ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, los jueces laborales del circuito y de pequeñas causas; excepcionalmente ante los jueces del circuito o municipales civiles, en aquellos lugares en los que no exista juez laboral en los conflictos surgidos de las relaciones laborales individuales y de derecho colectivo, así como en controversias derivadas de la operación del Sistema General de Seguridad Social Integral, es decir, en salud, pensiones, riesgos laborales y servicios sociales complementarios.

Por otra parte, en materias relacionadas con derechos fundamentales (acción de tutela) y derechos colectivos (acciones populares), se actúa ante los jueces constitucionales, según corresponda.

De conformidad con lo señalado en el artículo 33 del Decreto Ley 262 de 2000, el Procurador Delegado in-

terviene como agente del Ministerio Público ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia cuando sea necesario, para defender el orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos, de los trabajadores, extrabajadores, afiliados y beneficiarios del sistema de Riesgos Laborales, dictámenes de Juntas de Calificación de Invalidez de origen común o laboral, pensionados y sus beneficiarios, así como de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en general, de los trabajadores, población vulnerable y sujetos de especial protección constitucional.

El Procurador Delegado puede, entre otras funciones, presentar recursos extraordinarios de casación o revisión, incoar acciones de revisión o intervenir, a solicitud de parte, en tales recursos y acciones, que se surten ante la Sala de Casación Laboral Permanente. Asimismo, puede intervenir en los recursos de casación que

se tramitan ante las cuatro Salas de Descongestión de la Corte Suprema de Justicia, creadas por la Ley 1781 de 2016.

Por otro lado, la intervención ante las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial es realizada principalmente por los Procuradores Judiciales II: Para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, de conformidad con los artículos 36 y 48 del Decreto Ley 262 de 2000.

De igual manera, la intervención

ante los Juzgados Municipales de Pequeñas Causas Laborales y Juzgados Laborales del Circuito, ya sea esta oficiosamente o a petición de alguna de las partes procesales, es adelantada por los Procuradores Judiciales I y II para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, conforme a criterios de priorización constitucional, como la salvaguarda de derechos fundamentales de personas de especial protección constitucional.

## Gestión

La coordinación y vigilancia de la función de intervención en asuntos del trabajo y la seguridad social es liderada por la Procuradora Delegada con Funciones Mixtas 7: Para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, con base en el artículo 36 del Decreto Ley 262 de 2000. Esta función es llevada a cabo por ella misma y por los Procuradores Judiciales I y II, en los términos señalados en el artículo 48 del mencionado Decreto.

A pesar de la amplia cantidad de materias que son competencia de la Jurisdicción Ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social, la intervención de los procuradores judiciales se enmarca dentro de criterios de priorización constitucional, dando prevalencia a la actuación en asuntos en los que se ven involucrados sujetos de especial protección constitucional, tales como personas en situación de discapacidad, muje-

res amparadas por fuero de maternidad y personas de la tercera edad que reclaman sus derechos pensionales. Esto cobra mayor relevancia cuando en tales controversias se discuten principios mínimos fundamentales del trabajo, descritos en el artículo 53 de la Constitución Política, derechos irrenunciables como los de la seguridad social (artículo 48 de la Constitución), y aspectos relacionados con el derecho fundamental a la salud.

Adicionalmente, en desarrollo del numeral 2 del artículo 7 del Decreto Ley 262 de 2000, el Procurador General de la Nación expidió la Resolución 0375 de 2003, aún vigente, por medio de la cual se determinaron “casos en que resulta imperativo intervenir de oficio o a petición de parte, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, y de los derechos y garantías fundamentales”, señalando los siguientes:



**a)** En los procesos ordinarios laborales de primera instancia, en la audiencia de conciliación obligatoria en que haga parte como demandados la Nación, Departamento o Municipio, en los sectores central y descentralizado.

**b)** En los procesos ejecutivos contra las mismas entidades, a partir del mandamiento ejecutivo.

**c)** De manera permanente en el proceso especial de fuero sindical, cuando se trate de miembros de las juntas directivas sindicales.

**d)** De manera permanente en el Tribunal de Arbitramento Obligatorio, convocado de acuerdo con lo previsto en el artículo 3º, numeral 4, de la Ley 48 de 1968.

**e)** En el procedimiento de disolución y liquidación de los sindicatos y cancelación del registro sindical, según lo establecido en artículo 52, numeral 2, de la Ley 50 de 1990.

**f)** A solicitud de los Jueces Laborales del Circuito, Juzgados Civiles (o promiscuos) del Circuito y Municipales, en la audiencia que se fije para la entrega de remanentes de títulos judiciales.

**Artículo 2:** La Procuraduría Delegada para Asuntos Laborales podrá ejercer vigilancia superior, en todas las demás actuaciones procesales en la Jurisdicción Ordinaria Laboral, en las Inspecciones de Trabajo y Tribunales de Arbitramento que resuelvan conflictos económicos o de intereses, a petición de parte.”

## Resultados

**E**n cuanto a la defensa de los derechos fundamentales de personas de especial protección constitucional, la Procuraduría Delegada, a través de la intervención de los procuradores judiciales en los procesos laborales, ha venido solicitando ante los diferentes Tribunales y Jueces del Trabajo del país, el reconocimiento de múltiples prestaciones tales como pensiones de invalidez, vejez, sobrevivientes, y el pago de incapacidades en aquellos casos en que se evidencia que el demandante acredita tener el derecho. En numerosos casos, los jueces y magistrados de Tribunal han

acogido los conceptos del Ministerio Público, que, en su gran mayoría, reivindicar los derechos laborales y pensionales de personas en condición de vulnerabilidad.

En materia de defensa del patrimonio público, se ha priorizado la intervención en los procesos judiciales en los cuales el sujeto pasivo sea una entidad pública demandada y esta no haya contestado la demanda, con el fin de solicitar las pruebas e interponer las excepciones que correspondan, entre las que se destacan la de prescripción.

Asimismo, en defensa de los recursos del sistema de seguridad social en pensiones, bajo la dirección de la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 7: Para Asuntos del Trabajo, se han interpuesto acciones de revisión ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema. Entre ellas, destaca la que fue fallada el 09 de febrero de 2022, por el H. Magistrado Gerardo Botero Zuluaga, bajo el radicado 86387, mediante sentencia SL 612 de 2022, a través de la cual se anularon las decisiones de primera y segunda instancia, así como la proferida al resolverse el recurso extraordinario de casación dentro del proceso ordinario laboral No. 017-1997-1073 y las providencias emitidas dentro del proceso ejecutivo 2018-284, iniciado a continuación del ordinario, que ordenaban a Colpensiones el pago inconstitucional y en exceso de lo que por ley correspondía por más de \$1.217 millones de pesos a un demandante que no contaba con el derecho a la indexación de la primera mesada pensional, pero que, por errores judiciales, se le concedió dicha prestación en todas las instancias de los procesos ordinarios, así como en el ejecutivo.

Gracias a la actuación oportuna del Ministerio Público, también se ha logrado la salvaguarda de recursos públicos significativos, mediante la interposición de la excepción de prescripción en diferentes procesos, especialmente aquellos relacionados con recobros de las EPS contra ADRES, en los que se pretenden cobrar facturas en muchos casos vencidas y la entidad pública demandada

no ha ejercido una adecuada defensa.

En cuanto a la defensa del orden jurídico, la Procuraduría ha intervenido para garantizar el cumplimiento de las exigencias constitucionales y legales dentro de los procesos judiciales laborales en su calidad de sujeto procesal especial; actuación tendiente a dar garantía del debido proceso para todas las partes intervinientes, a evitar futuras nulidades procesales y a proteger los recursos públicos involucrados.

Un ejemplo de esta intervención se dio en el proceso 11001310501120150104400 en la que, gracias al concepto emitido por el Ministerio Público en la audiencia llevada a cabo el 03 de agosto de 2022, y acogido por el juez, se logró evitar la conciliación entre la Nueva EPS y el Patrimonio Autónomo de Remanentes del ISS en Liquidación, por \$60.000 millones, en tanto que dicho acuerdo conciliatorio no reunía los requisitos legales de disponibilidad presupuestal y el representante del PAR ISS no contaba con facultades para llevar a cabo la conciliación, lo anterior a partir del estudio que se hizo por parte de la Procuraduría de las piezas procesales allegadas, entre ellas, el contrato fiduciario que constituyó dicho patrimonio autónomo.

## Conclusiones

**L**a importancia y necesidad de la intervención de la Procuraduría General de la Nación ante la jurisdicción ordinaria laboral radica en el carácter sensible de las controversias que allí se ventilan, relacionadas generalmente con derechos fundamentales que, en muchos casos, son interdependientes como la vida, el mínimo vital, la dignidad humana, el trabajo, la salud y la seguridad social en pensiones, entre otros. Los procesos en los que se discute la procedencia del pago de salarios y prestaciones sociales, reintegro de trabajadores despedidos sin justa causa, reconocimientos pensionales de vejez, invalidez o sobrevivencia, etc., de los cuales son titulares, en su mayoría en favor de personas de especial protección.

Gracias a la intervención oportuna de la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 7: Para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, se ha logrado el reconocimiento de múltiples prestaciones de carácter laboral y pensional en favor de personas de especial protección constitucional, siendo acogido en una significativa cantidad de casos los

conceptos de la Delegada y de los procuradores judiciales que intervienen ante los Magistrados y/o Jueces, en eventos en los que de no haber mediado la actuación del Ministerio Público, a través de su participación en la solicitud y práctica de pruebas y en la emisión del concepto respectivo, tales reconocimientos no se habrían logrado o se hubieran emitido de manera incompleta.

De otro lado, y al amparo de las facultades de intervención del Ministerio Público como sujeto procesal especial, se ha evitado el pago injustificado de una significativa cantidad de recursos de los sistemas de seguridad social en salud y en pensiones, mediante la interposición de acciones de revisión y de excepciones como la de prescripción, en este último caso, cuando la entidad pública demandada no contestó oportunamente la demanda.

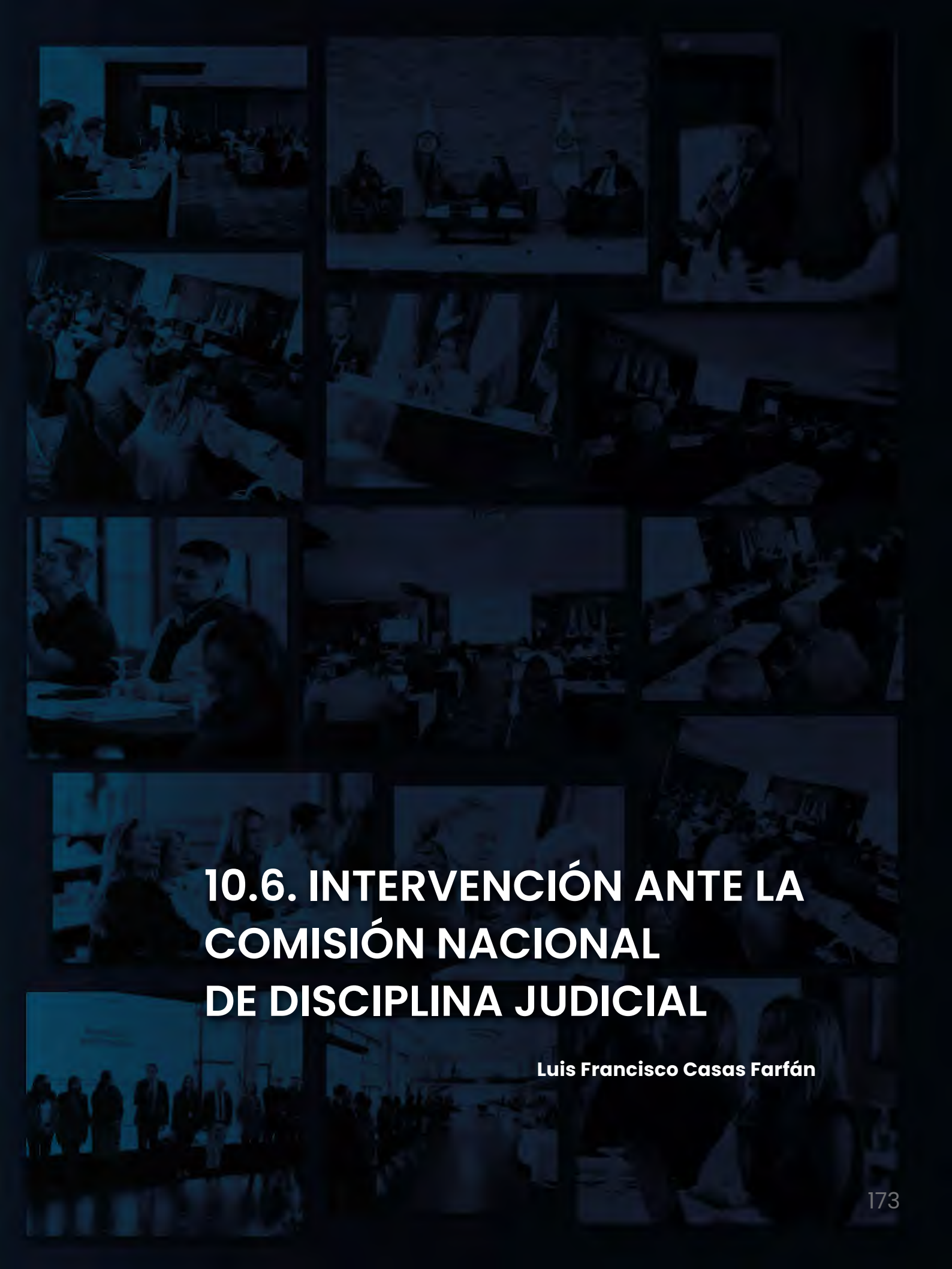
### **Diana Ojeda Visbal**

Procuradora Delegada con Funciones Mixtas 7. Para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social









## 10.6. INTERVENCIÓN ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL

Luis Francisco Casas Farfán



## Resumen

La intervención del Ministerio Público en los procesos jurisdiccionales disciplinarios coincide con la entrada en vigor del Acto Legislativo 02 de 2015 y el comienzo de actividades de las comisiones de disciplina judicial, por lo que al inicio del texto se describen los ajustes normativos que se introdujeron para esclarecer las competencias

internas que permitiesen llevar a cabo esa labor, tras lo cual se describen las actuaciones procesales desplegadas por la entidad, se señala la naturaleza de las mismas y se ejemplifica el impacto de la participación de la Procuraduría General de la Nación en los procesos jurisdiccionales disciplinarios, para terminar con la indicación de los retos que se deben afrontar.

## Introducción

El 13 de enero de 2021 comenzó labores la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, despacho colegiado que reemplazó la anterior Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, tal y como lo dispuso el Acto Legislativo 02 de 2015. Desde luego, el cambio constitucional no fue un ajuste semántico, sino que incluyó una ampliación de las competencias de la autoridad encargada de ejercer el control jurisdiccional disciplinario, comoquiera que este no se limitaba a los procesos que se adelantaran contra abogados y funcionarios judiciales, sino que, además, incluía a los empleados judiciales, esto es, aquellos que apoyan los despachos de fiscales, jueces y magistrados, así como a los encargados del área administrativa de la Rama Judicial.

Así las cosas, una primera tarea que se acometió fue delimitar los ámbitos

de competencia de la entidad con los nuevos parámetros establecidos por la Constitución. Dicha labor no ocasionó contratiempo alguno, en la medida en que la Corte Constitucional, sobre la base del principio de inmodificabilidad de la competencia, determinó que “{...} para la Corte las actuaciones de los empleados judiciales ocurridas con anterioridad a la puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina judicial y de las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial deberán ser examinadas por las autoridades que al momento de su ocurrencia sean las competentes {...}”.<sup>1</sup> De este modo, se mantuvo el conocimiento de los procesos que estaban en curso y que involucraban empleados judiciales y se remitió a la Comisión de Disciplina Judicial aquellas quejas que arribaban a la entidad y que se dirigían contra este tipo de servidores por conductas posteriores al 13 de enero de 2021.

1. Corte Constitucional. Sentencia C-373 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

## Gestión

La intervención del Ministerio Público en la jurisdicción disciplinaria, en cabeza de las comisiones seccionales y Nacional de Disciplina Judicial, en acatamiento de lo previsto en el artículo 277.7 de la Constitución Política, se lleva a cabo en dos tipos diferentes de procesos judiciales: aquellos que se dirigen contra servidores públicos judiciales y aquellos que se adelantan contra abogados.

Por supuesto, siendo la intervención de la Procuraduría justificada en tanto que se busca la defensa del orden jurídico, el patrimonio público y las garantías fundamentales y, dado que los sujetos disciplinables en los procesos referidos son personas que están íntimamente ligadas con la administración de justicia, es evidente que la participación activa de la entidad es de una relevancia mayúscula, pues se investigan y sancionan conductas que, de constituir faltas disciplinarias, afectan uno de los valores supremos de nuestra organización social, como lo es la justicia.

Ahora bien, la intervención de la entidad ante esta jurisdicción se lleva a cabo en dos niveles distintos:

En sede de primera instancia de los procesos jurisdiccionales disciplinarios contra abogados y servidores públicos diferentes a los aforados legales (artículo 112.3 de la Ley 270 de 1994), la representación de la entidad está en

cabeza de las y los procuradores judiciales penales quienes, conforme lo previsto en el artículo 42 del Decreto 262 de 2000, modificado por el artículo 15 del Decreto 1851 de 2021, actúan ante las comisiones seccionales de Disciplina Judicial.

En sede de segunda instancia, antes de la modificación al Decreto 262 de 2000 introducida por el Decreto 1851 de 2021, la intervención estaba en cabeza del señor viceprocurador, respecto de los procesos contra abogados, y de la Procuraduría delegada para la vigilancia administrativa y judicial, en relación con los procesos que vinculaban servidores judiciales.

Con la expedición del citado Decreto 1851 de 2021, se eliminó la referida distinción entre el despacho del viceprocurador y la procuraduría delegada. Sobre este nuevo marco normativo, la Procuradora General de la Nación reglamentó las competencias de intervención con la expedición de la Resolución 377 de 2022, modificada luego por las Resoluciones 181 de 2023, 041 y 233 de 2024, actos mediante los cuales se asignó la función de intervención ante la Comisión Nacional de Disciplina Judicial a la Procuraduría delegada de intervención 5: Tercera para la investigación y juzgamiento, pasando luego a la delegada Disciplinaria de Juzgamiento 4, a una de las delegadas que integra la Sala Disciplinaria de instrucción y actualmente a la Procuraduría delegada



Disciplinaria de Instrucción 9: Cuarta para la contratación estatal.

La participación procesal de la entidad de control, que no es obligatoria sino facultativa, en el lapso de 2021 a junio de 2024, ha permitido un registro de 21.849 actuaciones procesales, algunas de las cuales corresponden a las 22 agencias especiales que se encuentran vigentes, siendo 10 de ellas asignadas en dicho lapso. Igualmente, solo tomando como muestra la actividad de los primeros meses de 2024, se suman 8 conceptos previos a la calificación de investigaciones que vinculan a magistrados de diversos tribunales del país y que viene adelantando la Comisión Nacional de Dis-

ciplina Judicial, siendo algunos de los planteamientos jurídicos expresados, posteriormente, acogidos por la autoridad judicial.

En las actuaciones registradas, destacan solicitudes probatorias, de archivo de diligencias y de petición de pliego de cargos o de fallos absolutorios o sancionatorios, demostrando que, fiel a sus cometidos constitucionales, la Procuraduría General de la Nación no asume una postura de parte dentro de los procesos, sino que siempre el contenido de aquella apunta al esclarecimiento de los hechos, la obtención de una decisión justa y legitimada por elevados estándares de cumplimiento de las garantías procesales.

## Resultados

**A** modo de ejemplo, podría citarse el caso de un pliego formulado contra un magistrado a quien se le endilgó falta disciplinaria por la incursión en la prohibición prevista en el artículo 154.3 de la Ley 270 de 1994 y en el que la propia Comisión Nacional de Disciplina Judicial expresa que el Ministerio Público “fundamentado en los medios de convicción debidamente recaudados en el desarrollo de la presente actuación disciplinaria, puso de presente que el implicado desatendió disposiciones jurídicas que le imponían el deber funcional de tramitar oportunamente en segunda

instancia el recurso de apelación incoado”<sup>2</sup>, coincidiendo con la calificación que hiciere el despacho judicial que desvalora un proceder moroso que, desafortunadamente, afecta la celeridad que se espera en la administración de justicia, siendo esta una de las problemáticas más complejas de los despachos judiciales del país.

En el mismo sentido, habría que indicar el seguimiento y participación del procurador en el proceso adelantado contra un abogado que ejerció defensa de un expresidente de la República y donde aquel siempre expuso y defendió una postura jurídica que final-

2. Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Auto del 8 de julio de 2024. Rad. 11001010200020190206900. M.P. Julio Andrés Sampédro Arrubla.

mente se consolidó con el respectivo fallo sancionatorio<sup>3</sup>, tanto de primera como de segunda instancia, además

de acompañar a la judicatura en un trámite que estuvo expuesto a la prescripción.

## Conclusiones

La sinopsis anterior permite mostrar cómo la entidad tiene una reglamentación clara en torno a la competencia interna para intervenir en los procesos jurisdiccionales disciplinarios, siendo que también es una directriz evidente en esa actividad, la defensa del orden público y de las garantías fundamentales que, por desarrollarse en procesos que vinculan a personas relacionadas con la administración de justicia, claramente deja este tipo de intervención dentro del marco delimitado por uno de los ejes transversales, como lo es el apoyo al sistema de justicia. Por supuesto, es indispensable que se mantenga una activa presencia del Ministerio Público en los trámites que desplieguen las comisiones de disciplina judicial, siendo un reto para afrontar la necesidad de coordinar la actividad que despliegan los procuradores judiciales penales con las que efectúa la delegada que se ha encargado de representar la entidad en la Comisión Nacional.

### Luis Francisco Casas Farfán

Procurador Delegado para la Sala de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular

---

3. Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Sentencia de 30 de junio de 2023. Rad. 76001110200020190181401. M.P. Magda Victoria Acosta Walteros









## 10.7. INTERVENCIÓN EN ASUNTOS DE FAMILIA

Viviana Mora Verbel



## Resumen

**V**elar por la garantía y protección de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y la familia, así como el reconocimiento y vigencia de los derechos de la mujer, es un propósito y prioridad en la agenda de la Procuradora General de la Nación. La función de intervención judicial y administrativa se fundamenta en los parámetros establecidos en los artículos 117 y siguientes de la Constitución Política, que asignan al Procurador General, a sus delegados y agentes, la facultad de intervenir ante todas las autoridades en defensa del orde-

namiento jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales. En el caso de la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para la Defensa de los Derechos de la Infancia, Adolescencia, Familia y Mujer, la gestión de defensa y protección de derechos se enfoca en promover la creación de ambientes efectivos de prevención que mitiguen la vulneración constante de los derechos fundamentales de esta población con régimen de protección especial, en el trámite de los procesos en los que se debaten sus derechos fundamentales.

## Introducción

**L**os crecientes y recurrentes casos de maltrato, violencia, abandono y abuso, entre otras conductas que atentan gravemente contra la niñez, la adolescencia, la familia, las mujeres y las personas en condición de discapacidad, han sido una lamentable constante en el país. Esta situación exige un riguroso compromiso por parte de las autoridades de todo orden para mitigar

el grave impacto que se genera sobre las nuevas generaciones que asumirán los destinos de la Nación. Además, la histórica discriminación y maltrato contra los derechos de las mujeres ha gestado la necesidad de crear una estructura jurídica capaz de contener y detener esa cadena de hechos victimizantes que desconocen y vulneran reiterativamente sus derechos.

## Gestión

**P**or directriz de la Procuradora General de la Nación, la protección de los derechos de la infancia, adolescencia, familia, mujer y personas con disca-

pacidad ha recibido especial énfasis, para lo cual se han adoptado medidas de priorización de asuntos, formación permanente y la aplicación del enfoque diferencial y de género, con

el propósito de cualificar la función de intervención, para contribuir en la mitigación de los graves y recurrentes casos de vulneración de derechos de esa población, entre las que se destacan:

**1.** Expedición del Memorando Interno 002 del 5 de agosto de 2022, con instrucciones a las procuradurías judiciales, sobre la priorización de la intervención en procesos administrativos de restablecimiento de derechos, enfocándose en la efectiva garantía de protección integral de menores de edad víctimas de violencia sexual.

**2.** Intervención rigurosa, en los trámites de exequatur, o reconocimiento interno de las sentencias y laudos expedidos por autoridades jurisdiccionales extranjeras, ante la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia; con el propósito de coadyuvar en la emisión de la jurisprudencia en materia de familia en temáticas de la mayor importancia para operadores e intervinientes judiciales.

Se destaca el concepto en que, por el Ministerio Público, se solicitó convalidar una sentencia extranjera que había autorizado un acuerdo entre progenitores para la conciliación sobre derechos de patria potestad, que fue acogido por la alta corporación, en sentencia SC1167-2022 del 20 de mayo de 2022 y hoy se erige en un importante precedente jurisprudencial para la jurisdicción de familia, en procesos de suspensión o priva-

ción de la patria potestad, en los que, hasta hace muy poco, se descartaba la viabilidad de promover la fase conciliatoria.

**3.** En relación con las personas con discapacidad, la Ley 1996 de 2019 sustituyó el régimen de interdicción por un régimen social de protección y reconocimiento de los derechos de esta población vulnerable, disponiendo la activa participación del Ministerio Público con miras a la efectiva protección de sus derechos fundamentales, al asignar a los agentes del Ministerio Público en su artículo 40, como funciones primordiales, (i) velar por los derechos de las personas con discapacidad en el curso de los procesos de adjudicación judicial de apoyos y (ii) supervisar el cumplimiento de la sentencia de adjudicación de apoyos.

Con tal finalidad, la intervención judicial del Ministerio Público se ha orientado a verificar que en los procesos de adjudicación judicial de apoyos se atiendan con rigor los principios que guían la aplicación e interpretación de la citada ley y a velar porque dentro del plazo establecido en el artículo 56 de la misma ley, en sede judicial, se adelante la revisión de los procesos y se garantice a quienes fueron declaradas en interdicción o a sus curadores, la oportunidad de manifestarse en torno a la necesidad de otorgar apoyos judiciales y, en todo caso, a dejar sin efectos las sentencias de interdicción.



4. La intervención en los procesos del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes apunta fundamentalmente al reconocimiento de las garantías procesales de adolescentes y jóvenes que entran en conflicto con la ley penal.

Se destaca el recurso de casación interpuesto por el Ministerio Público, frente a la decisión de sala mixta de un Tribunal, que avaló la omisión del juez, de verificar la aceptación de cargos de un adolescente, como lo prescribe el artículo 131 de la Ley 906 de 2004. Acogiendo los fundamentos del Ministerio Público, la Sala de Casación Penal dispuso decretar la nulidad de lo actuado. Esta decisión se constituye como precedente, sobre la obligación de los operadores judiciales de verificar la aceptación de cargos en todos los procesos de naturaleza penal, incluyendo los de adolescentes.

5. En materia de protección de los derechos de la niñez, acogiendo los argumentos del Ministerio Público, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas dejó sin efectos la declaratoria de adoptabilidad de una niña con discapacidad auditiva, que había permanecido internada durante seis años, en el Instituto para Niños Ciegos de Bogotá, por decisión de una defensoría de familia, sin elementos de prueba suficientes sobre maltrato o ausencia de sus progenitores, sin que se hubiera garantizado a la niña el derecho a ser oída, a pesar de los insistentes re-

querimientos de la Procuraduría y siendo declarada en adopción por el juez de familia, desconociendo los términos para decidir.

Teniendo en cuenta que se habían agotado todas las instancias administrativas y judiciales internas, el Procurador Judicial promovió la intervención de un organismo internacional; actuación que permitió que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas dejara sin efectos la declaratoria de adoptabilidad, ordenando perentoriamente privilegiar los derechos fundamentales de la menor de edad.

6. La niñez indígena también ha sido sujeto de especial atención: dentro del seguimiento a la sentencia T-058 de 2021 de la Corte Constitucional, interpuesta contra la Alcaldía de Valledupar por la Asociación de Cabildos Indígenas del Cesar y la Guajira y el Cabildo Gobernador del pueblo Wiwa, se presentó incidente de desacato con miras al cumplimiento a la orden constitucional sobre el suministro de agua a esa comunidad, potabilización del agua y construcción del acueducto.

Como resultado, se logró la habilitación de dos tanques de 5.000 litros, el suministro de 20.000 litros de agua potable, y la elaboración de un plan de acción para la construcción del acueducto por el ente territorial, en beneficio de estas comunidades.

7. Con respecto al Programa de Alimentación Escolar (PAE), durante los años 2021 y 2022, se presentaron fallas en su ejecución en los departamentos de Boyacá, Bolívar, Magdalena, Quindío, Cesar, Nariño, Chocó y Sucre, lo que requirió interponer acciones de tutela en procura de garantizar la prestación del servicio a favor de los niños, niñas y adolescentes en condición vulnerable, lográndose la continuidad de esta estrategia de acceso y permanencia en el sistema educativo.

8. Entre 2022 y junio de 2024, se priorizó la intervención en 2.421 procesos administrativos de restablecimiento de derechos a favor de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual.

9. Como resultado de la priorización de asuntos, entre enero de 2021 y junio de 2024, se efectuaron 132.078 actuaciones de intervención judicial y administrativa, en materia de infancia, adolescencia, familia y mujeres, las cuales corresponden, en promedio, al 61% de esta gestión, como se aprecia acá:

ASUNTO	AÑO 2021	AÑO 2022	AÑO 2023	AÑO 2024	
				(ENERO A JUNIO)	Total
Conceptos emitidos	7.545	9.281	11.065	5.712	33.603
Intervenciones en audiencias	10.722	11.137	12.103	5.146	39.108
Intervenciones en pruebas	1.735	2.256	2.496	1.176	7.663
<b>Total</b>	<b>20.002</b>	<b>22.674</b>	<b>25.664</b>	<b>12.034</b>	<b>80.374</b>

Durante el mismo período y atendiendo la necesidad de desplazar a otros agentes del Ministerio Público en la intervención o de actuar en casos de connotación, se constituyeron un total de 81 agencias especiales.

## Conclusiones

**L**a intervención judicial y administrativa que ejercen las procuradoras y procuradores judiciales para la Defensa de los Derechos de la Infancia, Adolescencia, Familia y Mujeres, permite contribuir a lograr la efectiva prevalencia constitucional de los derechos de la población a cargo y a su efectivización, siendo muy relevante que sus conceptos son acogidos por las autoridades administrativas y judiciales ante las que intervienen.

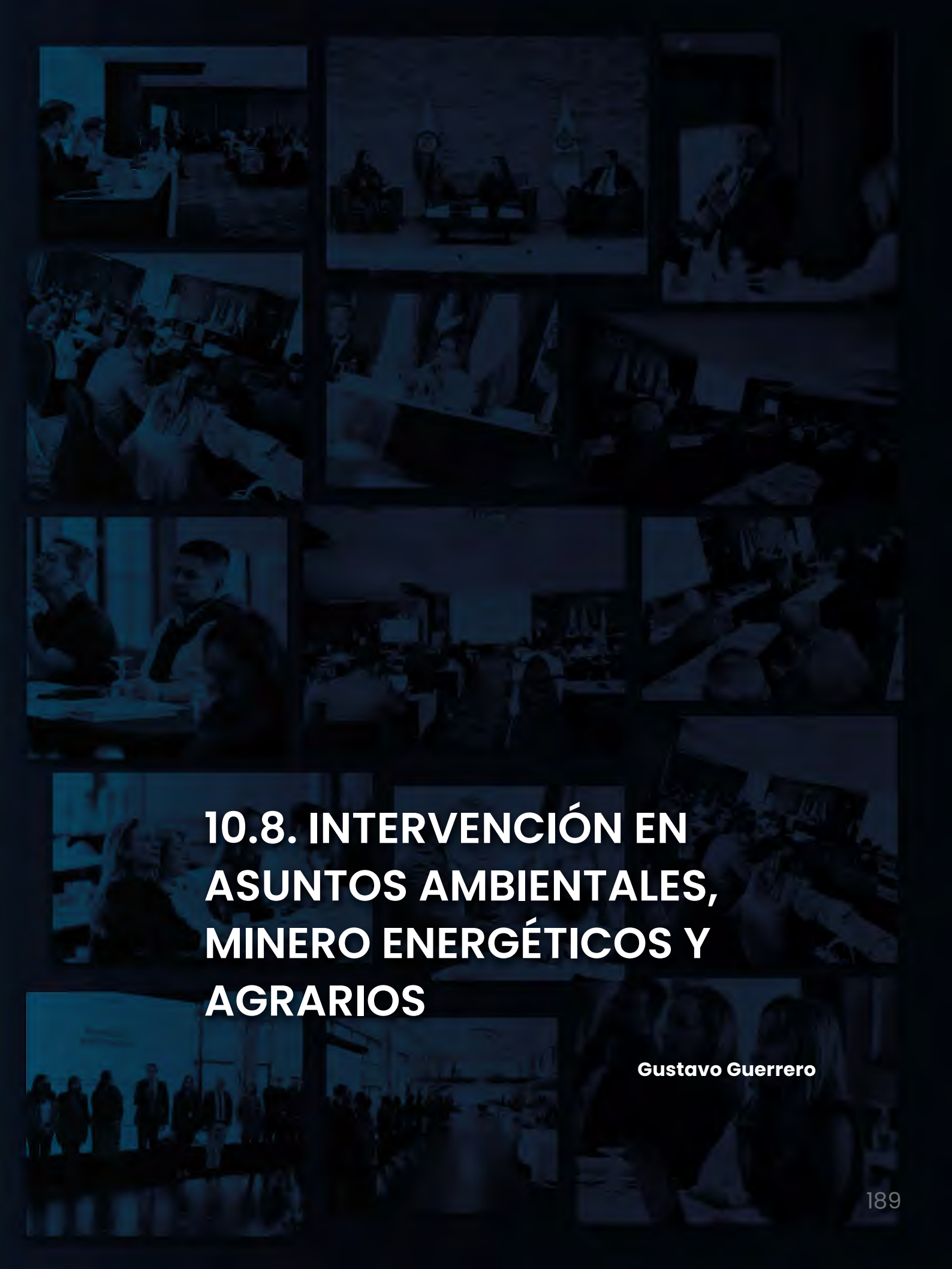
Además del reto que implica que en Colombia se garantice a toda la población la materialización de todos sus derechos, se impone de manera específica, procurar la unidad de criterios entre las autoridades administrativas y judiciales ante las cuales se interviene y lograr un acceso efectivo a la justicia para todas las víctimas de violencias.

### **Viviana Mora Verbel**

Procuradora Delegada con Funciones Mixtas 8. Para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer







## 10.8. INTERVENCIÓN EN ASUNTOS AMBIENTALES, MINERO ENERGÉTICOS Y AGRARIOS

**Gustavo Guerrero**



## Resumen

La Procuraduría General de la Nación tiene la función de garantizar y proteger los derechos colectivos y el ambiente de conformidad al artículo 277 de la Constitución Política y el Decreto 262 de 2000. Bajo la administración

de la Procuradora General Margarita Cabello Blanco, entre 2021 y 2024, en su Modelo de Buena Gobernanza, se priorizó como una de las principales líneas de acción la intervención en asuntos ambientales, minero energéticos y agrarios.

## Introducción

La Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 3 para asuntos ambientales, minero energéticos y agrarios ha logrado intervenir activamente en el ámbito judicial junto a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios, en 1859 acciones constitucionales,

entre acciones de tutelas, populares, de cumplimiento y medios de control contencioso-administrativos, en 1624 trámites ambientales permisivos y en 1087 procedimientos de expedición de permisos, autorizaciones, concesiones o licencias ambientales.

## Gestión

De esta extensa y variada intervención judicial en asuntos Ambientales, Minero Energética y Agraria, podemos destacar las siguientes:

- Reservas naturales de carácter temporal: Interposición de acción de nulidad frente a la expedición del Decreto 044 de 2024 por medio del cual se establecen criterios para la declaratoria y delimitación de reservas naturales de carácter temporal.

- Comisionados de la CREG: Interposición de acción de cumplimiento para el nombramiento en propiedad de los comisionados de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

- Hipopótamos: Intervención judicial ante el Consejo de Estado para defender la legalidad de la Resolución 0346 del 24 de marzo de 2022, que declaró el Hipopótamo Común como especie exótica-invasora.

- Cambio Climático: La interposición de una acción de cumplimiento para que el Gobierno Nacional reglamentara los artículos 15, 18, 19, 26 y 29 de la Ley 1931 de 2018 sobre Gestión y Adaptación al Cambio Climático, obteniéndose sentencia favorable el 3 de febrero de 2023 de primera instancia, confirmada por la Sala Plena del Consejo de Estado.
- Elección Directores CAR: Como resultado de la vigilancia ordenada por la Procuradora General de la Nación al proceso de elección de los directores de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), se coadyuvó en el medio de control de nulidad electoral frente a la elección del Director de la Corporación para el Desarrollo Sosteni-

ble del Norte y Oriente Amazónico (CDA).

- Sentencias Corte Constitucional: Se ha intervenido en múltiples audiencias judiciales de seguimiento a sentencias hitos como la T-361 de 2017 que ordena la delimitación del Páramo de Santurbán; la T-733 de 2017 sobre la mina de Cerromatoso; la T- 622 de 2016 que reconoce al Río Atrato como sujeto de derechos; la sentencia de la Corte Suprema de 2018 que reconoció a la Amazonía como sujeto de derechos; las sentencias del Consejo de Estado que ordenan la descontaminación del Río Bogotá, así como la que protege los derechos de los niños Wayuú en la Guajira.

## Resultados

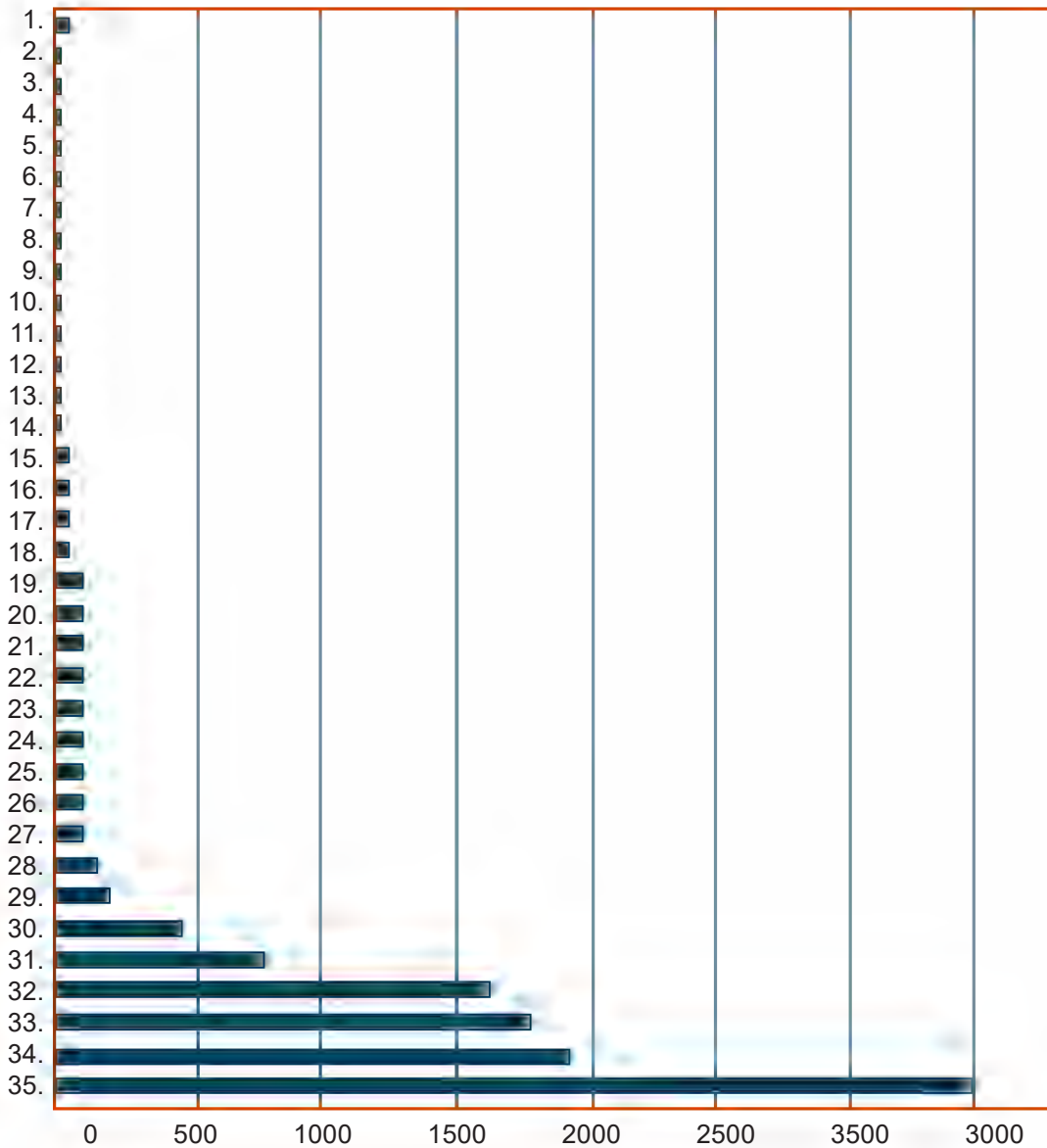
**E**n los asuntos agrarios se identifican 8932 actuaciones realizadas por las Procuradurías Judiciales Ambientales y Agrarias en al menos 73 tipos de acciones, en procedimientos administrativos y judiciales. Abordando desde de titulación de baldíos, titulación de la posesión y en procesos agrarios especiales de clarificación, deslinde y recuperación de tierras baldías, así como en procesos de extinción del dominio.

Estas intervenciones también se realizaron en las zonas en las que se formularon y ejecutaron planes de or-

denamiento social de la propiedad. Dentro de las actuaciones judiciales, las intervenciones se realizaron de manera principal en procesos de declaración de pertenencia, acciones de tutela y acciones populares.



### Número de Actuaciones por Tipo



Tipos de Actuaciones

- |                                                                                                                  |                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Otros                                                                                                         | 7. Declaración de pertenencia Decreto 508 de 1974 y prescripción agraria                             |
| 2. Impugnación de los actos de las asambleas o juntas de socios                                                  | 8. Manejo de subsidio integral para compra de tierras a favor de campesinos                          |
| 3. Manejo y otorgamiento de subsidios para adecuación de tierras                                                 | 9. Relevo de fianza y ejercicio de los demás derechos consagrados en el artículo 2394 de COD. CIVIL. |
| 4. Restitución de predios dados en tenencia: Lanzamiento de arrendatarios, aparceros y similares                 | 10. Saneamiento de la pequeña propiedad agraria                                                      |
| 5. Entrega de la cosa por el tradendente al adquirente                                                           | 11. Adquisición de tierras para reubicar propietarios de predios ubicados en                         |
| 6. Declaración de extinción anticipada del plazo de una obligación o de cumplimiento de una condición suspensiva | 12. Adquisición de bienes improductivos                                                              |
|                                                                                                                  | 13. Deslinde y amojonamiento                                                                         |

14. Posesorios
15. Divisorios
16. De expropiación para fines agrarios
17. Extinción del derecho del dominio privado
18. Acción popular
19. Clarificación, deslinde y restitución de playones, madre viejas, áreas desecadas de ríos, lagos, sabanas comunales y ciénagas de propiedad de la nación
20. Reivindicatorios y todos lo que no tengan señalado un tramite especial o sea verbal
21. Pertenencia
22. Titulación de tierras a comunidades negras
23. Reversión de tierras adjudicadas
24. Posesorios especiales que regula el Código Civil
25. Recuperación de terrenos baldíos indebidamente ocupados
26. Delimitación de tierras de la Nación
27. Querrela policiva
28. Constitución, planeación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas
29. Sin definición
30. Servidumbres
31. Acción de tutela
32. Clarificación jurídica de la propiedad
33. Adjudicación de terrenos baldíos
34. Procedimiento unico en zonas no focalizadas
35. Procedimiento unico en zonas focalizadas
36. Declaración de penitencia

**Fuente: Elaboración propia a partir de la información citada.**

En general, las actuaciones se ligaron a discusiones sobre conflictos de derechos de propiedad en los que se busca que se declare la titularidad en favor de determinadas personas, tal como ocurre en los procesos de prescripción adquisitiva, titulación de la posesión y titulación de baldíos. En ellos se busca definir si se dan las condiciones objetivas (predios) y subjetivas (personas) para declarar la propiedad en cabeza del solicitante.

Paralelo a ello se actuó dentro de los procesos agrarios que definen debates sobre titularidad de particulares o del Estado de ciertas áreas, su respectiva delimitación e incluso si la ocupación se realiza de forma regular o no. También los debates sobre posibles incumplimientos de la función social y ecológica de la propiedad rural.

Una actuación crucial corresponde a la intervención realizada en la sentencia SU 288 de 2022. En ella se resuelve el

debate sobre la procedencia de la prescripción adquisitiva de dominio sobre predios que no tenían completos antecedentes registrales de propiedad. La sentencia abordó de manera general los problemas sobre la informalidad de la propiedad, los debates sobre propiedad estatal y la de los particulares, fijando reglas para la interpretación del régimen de baldíos. Sin embargo, la sentencia requirió el cumplimiento del Acuerdo de Paz sobre el que se ha realizado seguimiento en los asuntos referidos a la reforma rural.

En el anterior marco se adelantó una acción preventiva sobre los procedimientos de compra de predios rurales con destino a la reforma agraria, que implica la entrega y adjudicación de tierras a sujetos beneficiarios. Para ello, se prevé que el Fondo de Tierras debe acopiar y proveer predios. Dentro de las Fuentes del Fondo, la compra de tierras constituye probablemente la acción más importante y significativa

para alcanzar dicho propósito (3 millones de hectáreas).

Por ello, se realizó un examen detallado de los trámites para la adquisición de predios en 2023. Según los reportes de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) dentro de dicho periodo se adquirieron 288 predios, de los cuales fueron seleccionados 86 expedientes. Se formularon observaciones sobre 54 expedientes, es decir, el 62% de los expedientes examinados presentan inconsistencias.

A fin de realizar un cálculo estimativo de los valores que se ponen en riesgo con tales acciones, se tomaron como base los precios de los inmuebles estimados para el pago, según la información de los expedientes de compra y los valores pagados por los avalúos en los casos en los que se señala que no

se debieron ordenar. En suma, el valor que se pone en riesgo corresponde a \$136.911.777.315 de pesos.

El informe se realizó en el marco de los esfuerzos por lograr una pronta y efectiva ejecución de la reforma agraria a través del análisis de las acciones adelantadas por la ANT. Este contiene un detallado análisis de lo que se califica como presuntas irregularidades dentro de los expedientes examinados. Pero, además, realiza recomendaciones puntuales para mejorar los procedimientos de compra, optimizar los recursos, mejorar su transparencia y garantizar que la ejecución de la política de Reforma Agraria beneficie a las comunidades rurales colombianas (Procuraduría General de la Nación: Delegada para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios, 2024).

## Conclusiones

Como resultados de la función de intervención en asuntos ambientales, minero energéticos y agrarios de la Procuraduría General de la Nación, en el periodo de la administración de la Procuradora General Margarita Cabello Blanco, se puede destacar que la intervención en acciones de tutela, populares, nulidad, cumplimiento, han contribuido a proteger áreas ambientales cruciales y a asegurar el cumplimiento de la regulación ambiental y agraria.

A su vez, se debe destacar que la participación en audiencias judiciales de seguimiento a sentencias históricas ha fortalecido la defensa de derechos am-

bientales y de comunidades vulnerables, como en el caso de los niños Wayuú en la Guajira y de los derechos de participación de las comunidades del páramo de Santurbán.

Para concluir, como resultado en el ámbito agrario, se debe destacar que la intervención ha sido crucial en la titulación de baldíos y la clarificación de la propiedad rural, contribuyendo a la ejecución efectiva de la reforma agraria.

### Gustavo Guerrero

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 3. Para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios







## 10.9. INTERVENCIÓN EN ASUNTOS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

**Germán Daniel Robles Espinosa**



## Introducción

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, se impuso al Estado colombiano la obligación de estructurar políticas, implementar acciones y crear una institucionalidad base para construir el Sistema de Verdad, Justicia y Reparación Integral, que permitiera resarcir los derechos vulnerados a las víctimas del conflicto armado interno. En tal sentido, se establecieron las instituciones encargadas de atender a la población víctima del conflicto armado, que representaba cerca de nueve millones de colombianos y seis millones de hectáreas abandonadas o despojadas<sup>1</sup>, según se calculó en su momento.

## Gestión

Las acciones de intervención surgieron como resultado de la instancia judicial concebida en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, cuyo fin principal es el de reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado que se vieron obligadas a abandonar los inmuebles que ocupaban, poseían, o de los cuales eran propietarios, como consecuencia de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos.

Por su parte, en la Procuraduría General de la Nación nacieron varias delegadas, entre ellas, la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 2: Para la Restitución de Tierras, encargada de desplegar acciones de índole preventivo y de intervención judicial, con el fin de garantizar los derechos de las víctimas reclamantes de tierras y los demás intervinientes en los procesos de restitución y derechos territoriales étnicos.

En el marco del proceso de restitución de tierras, la ley estableció una ruta conformada por dos etapas. La primera es la administrativa, que inicia ante la Unidad de Restitución de Tierras (URT) con la presentación de la reclamación por parte de las víctimas. Esta entidad se encarga de detallar la situación de despojo o abandono del predio objeto de restitución, recauda las pruebas y los documentos soporte para la reclamación y determina su validez y la viabilidad para inscribir la solicitud en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosa-

---

1. [https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Radiografia\\_de\\_la\\_restitucion\\_de\\_tierras\\_en\\_Colombia\\_2019.pdf](https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Radiografia_de_la_restitucion_de_tierras_en_Colombia_2019.pdf)

mente (RTDAF).

La segunda etapa es la judicial, en la que se resuelven las disputas sobre la propiedad ante los jueces de restitución, quienes tienen como característica principal el hacer parte de la jurisdicción civil, pero especializados en restitución de tierras. Una vez se profiere el fallo definitivo, el despacho judicial realiza acompañamiento institucional en el posfallo, para garantizar la materialización efectiva de las órdenes contenidas en las providencias judiciales.

En todos los procesos judiciales que se desarrollan a lo largo y ancho del país, la Procuraduría Delegada interviene por medio de sus 46 procuradores judiciales, ante los cinco distritos judiciales con sede en las ciudades de Medellín, Bogotá, Cartagena, Cali y Cúcuta, ya sea en procesos sin oposición (nadie distinto del solicitante

reclama un derecho sobre el mismo bien) o en casos con oposición (alguien declara tener un mejor derecho sobre el predio reclamado por parte de quien se considera haber sido víctima del despojo o abandono forzado).

Se resalta que la intervención realizada en los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales se caracteriza por tramitarse en el marco de la justicia transicional y en la que se vinculan a personas víctimas del conflicto armado, a minorías de especial protección constitucional, se aplican enfoques diferenciales y se propende por la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado; con el fin de evitar que se continúe con la revictimización de quienes han padecido las duras consecuencias del conflicto.

## Resultados

**L**os procuradores judiciales de restitución de tierras han intervenido técnicamente a través de un sinnúmero de conceptos y han promovido acciones encaminadas hacia la protección de los derechos de los intervinientes que participan en los procesos que cursan ante la especialidad de tierras, según el caso concreto, destacándose que, desde enero de 2021 a junio de 2024, los procuradores reportaron, entre otras, las siguientes estadísticas: a) 2970 conceptos emitidos; b) 18092 intervenciones en audiencia; c) 7387

intervenciones en pruebas y d) 934 agencias especiales constituidas.

Por otra parte, se resalta que, en cumplimiento de la función de intervención, los procesos en conocimiento de los despachos judiciales de la especialidad de restitución de tierras y derechos territoriales se caracterizan por lo siguiente:

- Todos los procesos cuentan con la intervención de un procurador judicial, es decir, no hay una sola causa que no sea acompañada por



un delegado del Ministerio Público.

- Como representantes de la sociedad, los procuradores son vigilantes del cumplimiento de las garantías constitucionales en favor de todas las partes del proceso judicial, comoquiera que se trata de una justicia especial desprovista de algunos formalismos de la ordinaria y cuyo propósito es la materialización de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

- Como lo ha indicado la Corte Constitucional<sup>2</sup> y la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con los artículos 28 y 29 del Decreto Ley 262, el procurador judicial de restitución de tierras dentro del proceso es un interviniente especial, objetivo, técnico y discreto, cuya actuación está enfocada en servir a los propósitos de la realización de la justicia en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, sin suplantar o asumir el papel de parte en el proceso.

En la etapa judicial los procuradores de restitución de tierras se han enfocado esencialmente en evitar la inadmisión o rechazo de demandas por requisitos que se pueden subsanar en el transcurso del proceso, y también, del impulso y la vigilancia del trámite judicial,

destacando las siguientes acciones:

- Velar por la publicación de los edictos en forma oportuna por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, haciendo requerimientos conjuntos como apoyo a la labor de los juzgados.

- Verificar las vinculaciones de los terceros interesados en el proceso.

- Advertir posibles nulidades o irregularidades que puedan retrasar el trámite procesal.

- Evitar la cancelación y/o reprogramación de diligencias y audiencias y participar en su práctica efectiva, procurando el cumplimiento del principio de concentración.

- Seguimiento a la emisión de los fallos proferidos por parte de los juzgados, en los casos donde no se presenta oposición, o de la pronta remisión de los expedientes al Tribunal cuando se identifique la intervención de un opositor en el proceso.

- Velar por el cumplimiento célere de los fallos de restitución, evitando que se presenten actuaciones dilatorias, ya sea señalándolas a los jueces y magistrados, cuando lo advierta, o requiriendo directamente a las entidades su cumplimiento, con el fin de alcanzar los propósitos perseguidos por la Ley, que en esencia son la restitución y el retorno.

---

2. Sentencia T-582/14, MP: María Victoria Calle Correa.

Atendiendo a que los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales étnicos no se agotan con la sentencia, dado que los jueces y magistrados conservan la dirección del proceso hasta que se cumplan sus órdenes, los procuradores también siguen con su actuación de intervención, directamente o, preferiblemente, llamando la atención de los operadores judiciales, para requerir a las entidades obligadas a cumplir las órdenes judiciales en favor de las víctimas restituidas con los fallos.

En tal sentido, apoyan la labor de los despachos judiciales con el seguimiento al cumplimiento de las órdenes contenidas en las providencias judiciales que cuentan con varios años de rezago y, para tal efecto, realizan mesas técnicas de seguimiento, a las cuales convocan a las entidades ordenadas para revisar las dificultades que han impedido la materialización de las órdenes y plantear los correctivos necesarios para superar cuellos de botella evidenciados. Esta labor ha sido de buen recibo por parte de los jueces y magistrados, al sentir el apoyo e incidencia de los procuradores judiciales en el cumplimiento de las órdenes judiciales y, por ende, a que los beneficiarios de la restitución accedan jurídica y materialmente al goce y disfrute del derecho que tienen sobre sus predios.

No obstante, la Procuraduría ha advertido que, pese a los esfuerzos institucionales, esta política sigue siendo una promesa en vilo para las víctimas del conflicto, por cuanto el acceso a la administración de justicia no consiste simplemente en poner en movimiento el aparato jurisdiccional, sino en el derecho fundamental a obtener, sin dilaciones injustificadas, una eficaz y pronta realización material de las decisiones judiciales. Ello ratifica la premisa sobre la permanencia de fallas estructurales<sup>3</sup> que impiden la ejecución de lo ordenado por los jueces en el proceso de reparación integral, que incluye la restitución de tierras, obligando a los beneficiarios restituidos a que inicien un nuevo litigio para hacer valer sus derechos ya reconocidos en una providencia judicial.

---

3. Al respecto, la Procuraduría General de la Nación, en respuesta a los Autos 608 y 441 de 2024 (en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004), proferidos por la Corte Constitucional, indicó que son barreras estructurales, entre otras, las siguientes: Inseguridad en los territorios, deficiencias en la articulación institucional; retrasos en la titulación y formalización de tierras, limitaciones en la oferta de proyectos productivos, problemas con la infraestructura y servicios públicos, resistencia de ocupantes o terceros a desalojarlas los predios restituidos, fallos judiciales parciales o no ejecutados, falta de recursos financieros y humanos para implementar los fallos, entre otros.

## Conclusiones

**E**n conclusión, la intervención de los procuradores de restitución de tierras se ejerce en todos los procesos judiciales, centrandó su actuación en el cumplimiento y la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado, así como de los terceros intervinientes, evitando suplantar a las partes, vigilando el cumplimiento de las garantías constitucionales y asegurando que se respeten los principios de justicia, verdad y reparación.

**Germán Daniel Robles Espinosa**

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 2. Para la Restitución de Tierras







## 10.10. INTERVENCIÓN ANTE LA JURISDICCIÓN PENAL

María Eugenia Cárdenas Giraldo



## Introducción

**E**l Modelo de Buena Gobernanza impactó también la intervención judicial en asuntos penales, desde la cual no solo se han generado acciones orientadas a cumplir con los ejes transversales, sino también frente a la línea de acción del Ministerio Público como factor transformador de la justicia, misma que implicó el desafío de consolidar una intervención destacada, activa y eficiente, tal como lo demanda el rol constitucional de representar a la sociedad en el proceso penal.

Lo anterior, debido a que en Colombia el principio del equilibrio de poderes y la ausencia de figuras como el jurado de conciencia hacen necesaria la presencia del Ministerio Público para contener los excesos o defectos de la Fiscalía o la defensa, que en no pocas ocasiones pasan inadvertidos por los operadores judiciales y derivan en afectación al orden jurídico, las garantías procesales y/o el patrimonio público.

Es por ello que en este acápite se abordará lo relativo al funcionamiento e importancia de la intervención del Ministerio Público en asuntos penales, se explicarán los ajustes administrativos y estrategias implementadas

por la Delegada con Funciones Mixtas 5 para el Ministerio Público en Asuntos Penales, para impulsar la citada línea de acción del modelo y, finalmente, se mencionarán los resultados más relevantes obtenidos tanto en las actuaciones penales que se siguen bajo los parámetros de la Ley 906 de 2004, como en la Justicia Penal Militar.

### Funcionamiento e importancia del Ministerio Público en el proceso penal

Es necesario tener en cuenta que, si bien existe una gran asimetría entre el número de agentes del Ministerio Público que es menor al de operadores judiciales, nuestra intervención se despliega conforme a la asignación de una carga laboral orientada a garantizar la presencia de las procuradoras y los procuradores judiciales I y II penales y personeros, en la mayor cantidad de despachos judiciales del país.

De igual forma, además de esa intervención ordinaria, el Ministerio Público actúa prioritariamente conforme a criterios subjetivos y objetivos contemplados en la Resolución 372 de 2020, expedida por el Despacho del Procurador General de la Nación.

---

1. Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad 144 de 2010. Referencia: Expediente D-7832. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. El Ministerio Público es a la vez un interviniente “principal” y “discreto” del proceso penal [...] el ejercicio de sus funciones plantea, por tanto, el riguroso cumplimiento de la legalidad, así como la procura de los fines para los cuales desde tiempo atrás se le ha instituido como interviniente procesal, evitando desequilibrios y excesos a favor o en contra de alguna de las partes o intereses en disputa, con el despliegue de una actuación objetiva que, en definitiva, mejore las condiciones para que en el proceso se alcance una decisión justa y conforme a Derecho.

La priorización de casos por el componente subjetivo del impacto considera los extremos de posible menoscabo de garantías para los procesados(as) o las víctimas. Situaciones orientadoras de este criterio son, por ejemplo, cuando se trata de niñas, niños y adolescentes, mujeres e integrantes de la comunidad LGTBIQ+.

A su turno, la priorización de casos y situaciones por el componente objetivo del impacto tiene en cuenta aspectos como la gravedad y el impacto social de los delitos.

Estos criterios también se observan al momento de constituir agencias especiales o priorizar casos, en función de los cuales la intervención del Ministerio Público se hace obligatoria.

### **Ajustes administrativos y estrategias implementadas para impulsar la citada línea de acción del Modelo de Buena Gobernanza**

La primera medida adoptada por la Procuradora General de la Nación en esta materia consistió en modificar, mediante la Resolución 070 de 2021, la precitada Resolución 372 de 2020 para facultar a esta Delegada para crear Coordinaciones Nacionales Temáticas, con el propósito de fortalecer la intervención del Ministerio Público en procesos penales por tipologías delictuales de gran afectación nacional. En desarrollo de dicha normativa, se crearon las siguientes Coordinaciones:

- Coordinación Nacional Temática de Intervención en favor de los Derechos de las Mujeres
- Coordinación de Procuradores Judiciales que intervienen ante Justicia Penal Militar y Policial
- Coordinación Nacional de Procuradurías Judiciales Penales de Lucha Contra Masacres, Delitos contra Lideresas, Líderes y Reincorporados.
- Coordinación Nacional de Procuradores Judiciales II que Intervienen en Procesos de Justicia y Paz

Respetando la autonomía de los representantes del Ministerio Público, las Coordinaciones Temáticas han contribuido de manera decisiva en la optimización de la intervención y cohesión de las y los Procuradores Judiciales Penales a través de capacitaciones con conferencistas expertos en temas de actualidad y relevancia, la divulgación de jurisprudencia y material bibliográfico, así como la realización de comités técnicos en los que se generan espacios de reflexión y discusión que permiten decantar posturas jurídicas aplicables a la solución de casos difíciles.

Ahora bien, además de la gestión dirigida al resultado, el Modelo de Buena Gobernanza contempló el fortalecimiento institucional y por ello se adoptaron medidas como la modificación del formato de estadísticas, que ahora permite consultar datos más discriminados y precisos, por ejemplo, en cuanto al género o condición de la víctima para identificar si se trata de población vulnerable y así



mismo la calidad —particular o servidor público— del sujeto presuntamente responsable.

Del mismo modo, con la implementación institucional de la transformación digital y avances tecnológicos, es oportuno mencionar que con el apoyo de la Dirección de Apoyo Estratégico,

Análisis de Datos e Información, esta Delegada logró optimizar el procedimiento de consolidación de cifras estadísticas de intervención penal, lo que representa un importante avance para la transparencia de la información pública, la toma de decisiones misionales y la evaluación del desempeño de las y los funcionarios.

## Resultados

La puesta en marcha de las estrategias mencionadas permitió generar importantes resultados del Ministerio Público en los procesos penales en los que intervinieron. Así, por ejemplo, en las actuaciones penales que se siguen por el trámite de la Ley 906 de 2004, donde la intervención inicia desde la indagación con el acompañamiento de diligencias investigativas adelantadas por la policía judicial, tales como registros y allanamientos, reconocimientos fotográficos y destrucción del objeto material del delito, las y los procuradores velaron por el respeto de los derechos y garantías de las partes e intervinientes, evitando de paso que se incurra en anomalías que puedan afectar, incluso, la licitud del recaudo probatorio.

Igualmente, se debe destacar el control realizado a las decisiones de archivo de la indagación, respecto de las cuales, en 3.195 ocasiones<sup>2</sup>, ha sido el Ministerio Público el único que asu-

me la defensa de las víctimas y del orden jurídico, solicitando que se revoque tal determinación cuando no se encuentran satisfechas las causales objetivas para su adopción.

En las audiencias preliminares, donde por regla general se decide sobre la afectación a los derechos fundamentales del indiciado o imputado, e incluso de las víctimas, las 8.896 intervenciones<sup>3</sup> del Ministerio Público reafirmaron su vocación garantista, siendo frecuentes las peticiones encaminadas a que se precisaran los hechos jurídicamente relevantes, presupuesto insoslayable para el adecuado ejercicio del derecho de defensa.

En la misma vía, durante las audiencias de imposición de medida de aseguramiento, que conllevan la verificación de un estándar probatorio mínimo y el cumplimiento de presupuestos constitucionales y legales para restringir la libertad de una persona, el Ministerio Público inter-

2. Cifra estadística correspondiente al periodo comprendido entre 2021 al 30 de junio de 2024.

3. Ver nota 2

4. Ver nota 2

vino en 18.365<sup>4</sup> oportunidades, coadyuvando con la recta administración de justicia y velando por los derechos del procesado frente al ejercicio del poder punitivo del Estado, al tiempo que se propende por la protección de las víctimas y el conglomerado social, que es lo que se busca con ese tipo de medidas.

Continuando con el devenir del proceso, se ha participado en 64.116<sup>5</sup> audiencias de formulación de acusación, escenario en el cual el aporte del Ministerio Público radica en las solicitudes de aclaración de los hechos jurídicamente relevantes, las recusaciones de los funcionarios judiciales y las solicitudes de nulidad de la actuación, al advertir la ocurrencia de alguna o algunas de las causales pertinentes.

También se registran un total de 53.524 intervenciones en audiencias preparatorias<sup>6</sup>, con las que se busca contribuir a la verdad solicitando de manera excepcional la práctica de medios de prueba no solicitados por las partes, así como en las oposiciones que se pueden presentar a las pruebas deprecadas por estas, especialmente cuando a pesar de su pertinencia han sido obtenidas con violación al debido proceso.

Caben destacar las 100.641<sup>7</sup> audiencias de juicio oral en las que intervino el Ministerio Público, escenario en el

que ha sido posible plantear objeciones a las preguntas y respuestas —con el fin de que solo ingrese al proceso información de interés que haya sido obtenida de forma legal—, así como formular preguntas complementarias a los testigos para que ofrezcan la claridad suficiente que se requiere para resolver el asunto sometido a consideración del operador jurídico.

También demandan especial atención los preacuerdos o negociaciones, por lo que resultan notables las 14.368<sup>8</sup> intervenciones de las procuradoras y procuradores judiciales en estas audiencias, en las que, en no pocas ocasiones, fue necesario oponerse a los planteamientos de las partes al vislumbrar la concesión de dobles beneficios o de gracias exageradas que ponen en entredicho el prestigio de la Administración de Justicia.<sup>9</sup> Incluso, esa controversia se ha dado con éxito a través de la interposición de recursos cuando la judicatura ha avalado la legalidad formal y material de tales pedimentos.

En total, se realizaron 640.506<sup>10</sup> intervenciones mediante las cuales se aportaron valiosos criterios jurídicos acogidos por los jueces, e incluso, en ocasiones en las que no fueron compartidos, el Ministerio Público, firme en su convicción de buscar el amparo de las garantías en riesgo de ser conculcadas, presentó 20.911<sup>11</sup> recursos

5. Ver nota 2

6. Ver nota 2

7. Ver nota 2

8. Cifra estadística correspondiente al periodo de 2023 a 30 de junio de 2024.

9. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Sala Penal. Sentencia de Tutela de Segunda Instancia de 24 de abril de 2024. Acta 181. M.P. Jairo José Agudelo Parra. Rad. 11001310900720240003001.

10. Ver nota 2

11. Ver nota 2

para hacerlas prevalecer junto con el rol constitucional que le fue confiado.<sup>12</sup>

De otro lado, puesto que la garantía fundamental del debido proceso también comprende la fase de ejecución de la pena<sup>13</sup> y el sistema penitenciario y carcelario presenta un estado de cosas inconstitucional, el rol del Ministerio Público resulta determinante, más aún si se tiene en cuenta que las personas privadas de la libertad en muchas ocasiones ejercen en solitario su defensa, sin la asistencia de abogados.

En este escenario, la intervención judicial penal está encaminada a buscar el amparo de los derechos fundamentales mediante la interposición de acciones constitucionales de tutela y hábeas corpus; y con relación a las garantías procesales, las y los procuradores judiciales buscan la concesión de beneficios cuando están acreditados los requisitos previstos para el efecto, o incluso, tras el estudio del caso, han incoado 30<sup>14</sup> acciones de revisión y 37 recursos extraordinarios de casación.

Ahora bien, del mandato constitucional del artículo 277 también se desprende la intervención del Ministerio Público ante la Justicia Penal Militar y Policial, donde se ejercen importantes

facultades como la participación activa en la práctica probatoria, la presentación de conceptos precalificatorios o alegaciones de instancia, labor que en 2021 se consolidó en una Coordinación Nacional Temática desde la cual se ha desplegado una vigilancia atenta que ha dado origen a resultados como el acompañamiento en la implementación del sistema procesal penal acusatorio de dicha jurisdicción, la destitución de jueces por incurrir en mora procesal y las intervenciones que aseguran la remisión por competencia a la jurisdicción ordinaria de radicados que se adelantan por delitos de especial gravedad que rompen el vínculo con el servicio.

De igual trascendencia resultan las intervenciones realizadas en procesos de extinción de dominio; las adelantadas en procesos disciplinarios de abogados y funcionarios judiciales, así como las realizadas ante Justicia y Paz.

12. Corte Constitucional. Sentencia T-753 de 2005. M.P. Jaime Araujo Rentería. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-753-05.htm>

13. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia SP219-2023 Rad. No. 55559 M.P. Fernando León Bolaños Palacios. Actos sexuales abusivos con menor de 14 años por inducción a prácticas sexuales se configura a través de medios tecnológicos.

14. Ver nota 2

15. Ver nota 2

## Conclusiones

**E**n síntesis, el Ministerio Público vela por los intereses del individuo y de la sociedad y su presencia resulta determinante pues, como se ha visto, son múltiples las circunstancias que desbordan las capacidades institucionales de la administración en general y de la rama judicial en particular, ello debido a nuestra realidad social y a las vicisitudes que se pueden presentar en desarrollo de las actuaciones penales, las cuales reclaman la necesidad de un control y un activo defensor de los derechos y garantías que les asisten a las partes e intervinientes.

Finalmente, atendiendo a los fines de sostenibilidad que propone el Modelo de Buena Gobernanza, es de anotar que todas las acciones se consignaron en actos administrativos y en los instrumentos de planeación estratégica, garantizando el seguimiento periódico de sus avances y resultados.

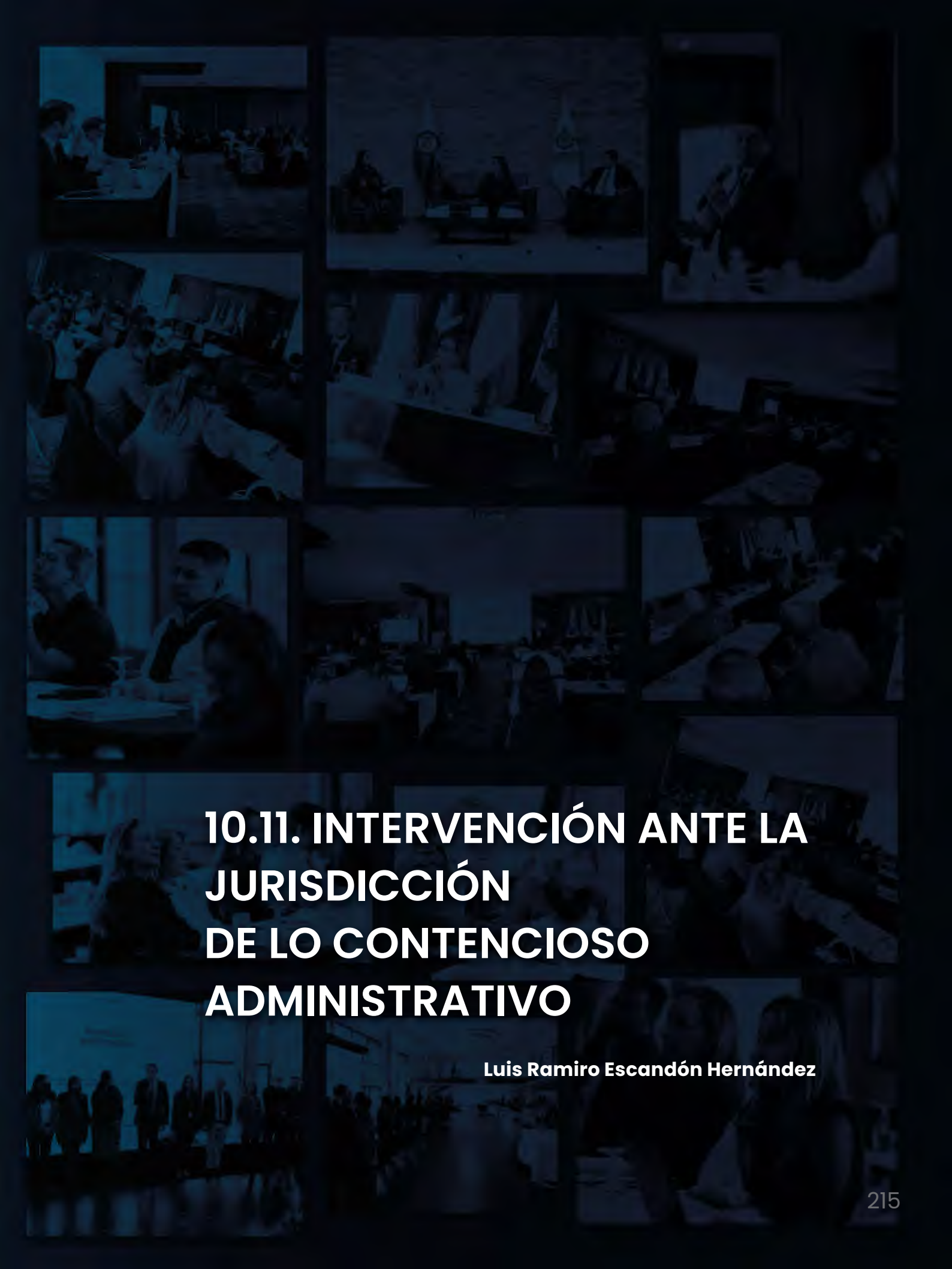
### **María Eugenia Cárdenas Giraldo**

Procuradora Delegada con Funciones Mixtas 5. Para el Ministerio Público en Asuntos Penales









# 10.11. INTERVENCIÓN ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Luis Ramiro Escandón Hernández





## Introducción

**E**n desarrollo de la función del Ministerio Público ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo como factor transformador de la justicia, la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 6: Para la Conciliación Administrativa, dentro del Modelo de Buena Gobernanza formulado para el periodo 2021 – 2024, fijó como objetivo generar mayor eficiencia y eficacia en la intervención realizada por cada uno de los Procuradores Judiciales para asuntos administrativos, en defensa del orden jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales.

Para lograr el objetivo propuesto se

ha priorizado la intervención judicial, así: (i) se identificaron los casos de connotación nacional, (ii) se determinaron las 10 entidades más demandadas en todo el país, con el fin de establecer los procesos de mayor trascendencia debido a la alta probabilidad de condena y afectación del patrimonio público que se adelantan en contra de éstas, (iii) se relacionan los nuevos nichos litigiosos para fijar un criterio unificado de intervención del Ministerio Público y solicitar, de ser procedente, la respectiva unificación jurisprudencial ante el Consejo de Estado y (iv) se ha incentivado la participación activa del Ministerio Público en los procesos judiciales.

## Gestión

**E**n cuanto a los casos de connotación nacional, se intervino en casos de trascendencia nacional como Odebrecht, Centros Poblados, e intervenimos de manera prioritaria ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo, en casos como el del proceso que se adelanta en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores por el proceso de la licitación de Pasaportes, el incidente de liquidación de la condena proferida dentro

de la acción popular adelantada en contra del Grupo NULE, en la acción de grupo por el proceso de Agro Ingreso Seguro, entre otros.

A partir del Proyecto “Gestión para la prevención, conciliación y Protección del Patrimonio Público”, dirigido a las entidades públicas, la Procuraduría Delegada identificó las diez primeras entidades públicas del nivel nacional con mayores índices de litigiosidad<sup>1</sup>, y determinó frente a cada

1. Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Ministerio de Defensa Nacional, Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Instituto Nacional de Vías - INVIAS, Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, Colpensiones, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP.

una de ellas los procesos judiciales relevantes por la alta probabilidad de condena y afectación del erario, en los cuales se priorizó la intervención por parte del Ministerio Público ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Además, gracias a la participación activa de la Procuraduría Delegada con funciones Mixtas 6: Para la Conciliación Administrativa, se logró la modificación del numeral 2 del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a través del artículo 132 de la Ley 2220 de 2022, lo cual ha permitido intervenir en los expedientes en los que resulta procedente solicitar la audiencia de conciliación allí prevista respecto de los procesos que se adelantan en contra de las entidades estatales, incluidas las de mayor litigiosidad de orden nacional.

En cuanto a los nuevos nichos litigiosos, se resalta el caso asociado al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), debido a que contaba en el año 2023 con más de cincuenta mil demandas que pretendían, bajo el principio de favorabilidad, aplicar el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, y el reconocimiento y pago de una indemnización moratoria por la presunta consignación extemporánea del Estado del monto requerido para el pago de las cesantías al personal docente oficial del país, a partir del año 2020; tesis contraria el régimen especial de cesantías de los docentes oficiales dispuesto en la Ley 91 de 1989.

Este criterio estaba fundado en la incorrecta interpretación de la sentencia SU-098 de 2018, en la que la Corte Constitucional reconoció el derecho al pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 50 de 1990 a favor de algunos docentes NO AFILIADOS al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG).

Ante esta situación, se fijó un criterio unificado de intervención del Ministerio Público a través del Memorando No. 07 del 24 de mayo de 2023 de la Procuraduría Delegada, el cual determinó la presentación de solicitudes de unificación jurisprudencial por parte de los Procuradores Judiciales Administrativos en los procesos judiciales en los que intervienen como Agentes del Ministerio Público, y luego, por parte de los Procuradores Delegados ante el Consejo de Estado, Corporación que, mediante sentencia de unificación del 11 de octubre de 2023, acogió la posición de la Procuraduría y definió la siguiente regla jurisprudencial:

Los docentes estatales afiliados al FOMAG no tienen derecho a la sanción moratoria prevista en el numeral 3 del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, comoquiera que es incompatible con el sistema de administración de cesantías regulado por la Ley 91 de 1989. Sin embargo, al personal docente en servicio activo que no esté afiliado al FOMAG le será aplicable la Ley 50 de 1990 y, por ende, la sanción moratoria del artículo 99, como un mínimo de protección social en favor del docente estatal.<sup>2</sup>

## Resultados

**E**s importante resaltar que esta intervención de la Procuraduría General de la Nación representa para el Estado un ahorro cercano a los 3,7 billones de pesos, cifra correspondiente a las pretensiones de las demandas presentadas hasta el año 2023.

De otra parte, se incentivó la participación activa del Ministerio Público en los procesos judiciales, lo que logró un aumento porcentual considerable durante el periodo 2021–2023 respecto del 2018-2020 en la intervención en recursos extraordinarios (63%), la interposición de demandas de simple nulidad (48%), en el número de actuaciones en el proceso oral (13%), pasando de 72.391 a 82.020 y el número de conceptos acogidos (2.13%).

Respecto de este último, se resalta que la jurisdicción contencioso administrativo en la actualidad acoge el 89.09% de los conceptos presentados por los Procuradores Judiciales Administrativos.

Finalmente, con el fin de generar mayor valor agregado a las intervenciones del Ministerio Público ante la jurisdicción de lo contencioso, se ha propuesto la modificación a los criterios de intervención ante la jurisdicción, a fin de incluir la posibilidad de que los jueces y magistrados indiquen en oportunidad casos en los que consideran que la intervención de la procuraduría debe ser priorizada, lo que se encuentra en estudio para ser implementado.

## Conclusiones

**L**a intervención de los procuradores en los procesos contencioso administrativos constituye una de las misionalidades principales de la Procuraduría General como órgano independiente, a través de la cual la entidad cumple sus funciones constitucionales de preservación del orden jurí-

dico y la protección de los derechos humanos, fundamentales, colectivos, como el patrimonio y los intereses de la sociedad, entre otros, que les permite, en su calidad de sujeto procesal especial, brindar una mirada neutral, calificada y holística.

Allí radica la necesidad de proteger

---

2. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de Unificación SUJ-032- CE-S2-2023. Bogotá, octubre 11 de 2023. Radicación: 66001-33-33-001-2022-00016-01 (5746-2022) Demandante: Julián David Quintero Agudelo. Demandados: Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) y municipio de Dosquebradas (Risaralda).

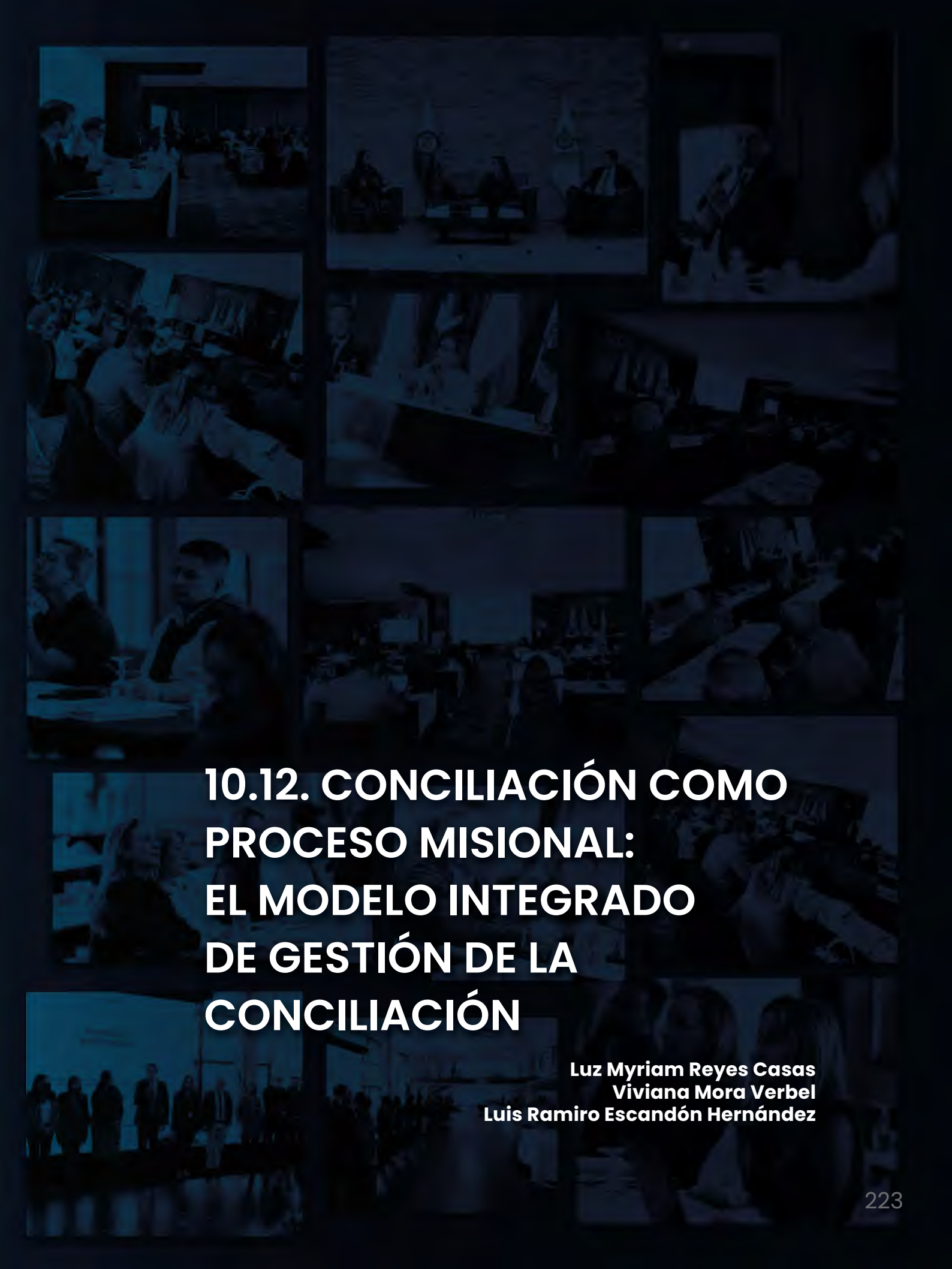
y preservar dicha función, lo que se logra con calidad en su ejercicio y con una propositiva comunicación y coordinación con la jurisdicción contenciosa en desarrollo del principio de colaboración armónica.

**Luis Ramiro Escandón Hernández**  
Procurador Delegado con Funciones Mixtas 6. Para la Conciliación Administrativa









## 10.12. CONCILIACIÓN COMO PROCESO MISIONAL: EL MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN DE LA CONCILIACIÓN

Luz Myriam Reyes Casas  
Viviana Mora Verbel  
Luis Ramiro Escandón Hernández





## Resumen

La conciliación, en sus diversas modalidades, es una figura que tiene como propósito facilitar el derecho de acceso a la Administración de Justicia, generar condiciones aptas para el diálogo y la convivencia pacífica, y servir como instrumento para la construcción de paz y de tejido social. Además, en materia de lo contencioso administrativo, tiene como finalidad la de garantizar el respeto al ordenamiento jurídico, la salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general.

De manera reciente, la conciliación se consolidó como eje misional de la Procuraduría General de la Nación, gracias a un proceso de reinención de la misma que arrojó como hito,

la expedición del Estatuto de Conciliación (Ley 2220 de 2023), en cuyo trámite la entidad tuvo participación activa a partir de las iniciativas presentadas y ahora, con su implementación, a través de líneas de acción institucionales que buscan fortalecerla, mejorar las destrezas de los servidores que intervienen en el proceso, garantizar un servicio ágil y eficiente a nuestros usuarios y, a partir de las visitas, seguimiento y capacitación a los conciliadores, las entidades del Estado y sus Comités de Conciliación, lograr que se apropien de la figura y la consideren una solución efectiva para adoptar acciones y correctivos tendientes a la prevención del daño antijurídico y la disminución de la conflictividad.

## Introducción

El artículo 3 de la Ley 2220 de 2022 define a la conciliación como un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador, quien, además de proponer fórmulas de arreglo, da fe de la decisión de acuerdo, la cual, cumplidos los requisitos de ley es obligatoria y definitiva para las partes que concilian.

Esta misma Ley atribuye una serie de

mandatos y facultades a la Procuraduría, desde cuatro perspectivas:

- Sistema Nacional de Conciliación: La Procuraduría General de la Nación es el órgano disciplinario, de inspección, vigilancia y control del Sistema, y la Procuradora General de la Nación es miembro permanente del Consejo Nacional de Conciliación.
- Agentes del Ministerio Público: Los procuradores judiciales en su condición de agentes del Ministerio Público, de conformidad con

los artículos 11, 12, 13 y 95 de la Ley 2220, respectivamente, son operadores autorizados para conciliar extrajudicialmente en materia civil, laboral, de familia y en asuntos contencioso administrativos (esta última se regula así mismo en la Ley 1437 de 2011). La Resolución 377 de 2022 de la PGN, en los numerales (4.3), (6.1.4), (7.1.6) y (8.1.8), establece la competencia en materia de conciliación de las delegadas para i) Asuntos Civiles, ii) Conciliación Administrativa, iii) Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y iv) Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer.

- Centros de conciliación: La Procuraduría General de la Nación cuenta con seis centros de conciliación en ciudades principales, autorizados por el Ministerio de Justicia, en donde se prestan los servicios en conciliación civil y comercial, insolvencia de persona natural no comerciante y la suscripción de acuerdos de apoyo y directivas anticipadas.

- Formación en conciliación: El artículo 138 de la Ley 2220 de 2022 señala que es responsabilidad del Instituto de Estudios del Ministerio Público estructurar los programas en materia de conciliación extrajudicial de forma conjunta con el Ministerio de Justicia y del Derecho. El IEMP es una entidad avalada por el Ministerio de Justicia para formar y certificar conciliadores.

Esta ley surge, en buena parte, como resultado de que la Procuraduría General de la Nación, en atención a la dispersión normativa y falta de regulación en algunos aspectos de la conciliación extrajudicial, así como la necesidad de unificar criterios y afianzar esta función, se dio a la tarea de implementar varias líneas de acción institucionales, constituyéndose en un Modelo de Buena Gobernanza, que condujo a la incorporación de la conciliación como una actividad misional independiente, cuyos resultados merecen darse a conocer a la comunidad.

En sesión del 26 de mayo de 2023, el Comité Institucional de Gestión y Desempeño de la PGN, en ejercicio de sus funciones, aprobó la modificación del mapa de procesos institucional, para incorporar en este el proceso de conciliación. Esto permitió que la conciliación pasara de la categoría de subproceso a la de Proceso Misional que complementa los ejes de intervención, preventivo y disciplinario, a través de la Resolución 094 de 2023, que modificó la Resolución 344 de 2022.

La creación de la dimensión misional de gestión de la conciliación dentro del Modelo Integrado de Gestión y Planeación de la entidad (MIPGN) se fundamenta en el impacto causado por la función en la generación de resultados con valor para la ciudadanía, la necesidad de establecer directrices, atributos y métricas que permitan el mejoramiento continuo del servicio, el cumplimiento del mandato constitucional y legal asignado a la entidad

y, por ende, la consolidación del proceso misional de conciliación recientemente creado, para el que se hace indispensable establecer todos los aspectos requeridos para su desarrollo.

Así mismo, la creación de la dimensión se sustenta en el artículo 1 de la Resolución No. 124 de 2020, el cual afirma que el MIPGN “se fundamenta en las responsabilidades constitucionales y legales propias del Ministerio Público” y que, en lo no previsto en el modelo, debe darse aplicación al marco legal que rige a la Procuraduría General de la Nación. Por tanto, es claro que la conciliación, como responsabilidad de origen constitucional y legal, debía ser incorporada como dimensión dentro de MIPGN, ya que el modelo menciona que “Las dimensiones misionales se refieren al propósito fundamental que le asigna la Constitución a la PGN en relación con su responsabilidad de defender los derechos de la ciudadanía, que ejecuta a través de sus funciones {...}”.

Los aspectos que incorpora la Dimen-

sión de Gestión de la Conciliación (DGC) son los siguientes:

- DGC1. Planeación de la gestión de la conciliación desde la órbita de las competencias de la PGN a partir de las necesidades, requisitos y expectativas de las partes interesadas en el servicio y los lineamientos institucionales.
- DGC2. Gestión del talento humano y de los recursos financieros, físicos y tecnológicos de la información y las comunicaciones, para el adecuado desarrollo de la conciliación.
- DGC3. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Conciliación y de la gestión del proceso y los procedimientos de la conciliación extrajudicial conforme a las facultades legales de la Procuraduría General de la Nación.
- DGC4. Evaluación y mejora de las actividades de conciliación.

## Gestión y resultados

**L**a consolidación de un estatuto de conciliación tiene como antecedente la identificación de la necesidad de proponer la unificación normativa y regulación integral del mecanismo elevado a rango constitucional por la Carta Política (art. 116), como un mecanismo

de acceso a la administración de justicia en el que se reconoce o habilita a un agente diferente al juez para apoyar en la solución de los conflictos y cuya relevancia ha sido reconocida por la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias C-222 de 2013 y C-1195 de 2001.<sup>1</sup>

1. En el mismo sentido, Corte Constitucional, sentencias C-893 de 2001, C-631 de 2012.

Al inicio de la gestión de la Procuradora General de la Nación se identificó el esfuerzo de los procuradores judiciales en relación con la necesidad de proponer una modificación de carácter legal. Se realizaron mesas de trabajo con el Consejo de Estado y otras autoridades que, por dificultades de articulación, no fue posible que se incluyeran las propuestas en el proyecto que se convirtió en la Ley 2080<sup>2</sup> y, de manera posterior, lo trabajado e incluido en el proyecto de Ley 066 de 2020, que fue archivado por el Congreso de la República.

Desde los albores de este periodo al frente de la Procuraduría, se propuso al Gobierno, nuevamente, una regulación que recogía las mencionadas iniciativas de los procuradores judiciales y cambiaba varios de los aspectos que determinaron el archivo del anterior proyecto, lo cual fue incluido en el proyecto de Ley 411 Cámara - 008 Senado de la legislatura 2021-2022 y

acompañamos la iniciativa legislativa desde el primer debate hasta la conciliación de los textos aprobados en Cámara y Senado con la presentación de propuestas y la verificación de que el proyecto mantuviera su esencia.

Con la expedición de la Ley 2220 de 2022, el Congreso consolidó la compilación sistemática y metodológica de las normas en materia de conciliación que se encontraban dispersas en distintas fuentes normativas<sup>3</sup>, ajustó el procedimiento y lo actualizó a tono con el uso de las tecnologías de la información, en atención a lo dispuesto por la Corte Constitucional<sup>4</sup>, a fin de fortalecer el mecanismo como instrumento social para la construcción de paz y facilitar el acceso a la justicia.

A continuación, presentaremos el modelo integrado de gestión, resultados y desafíos de la conciliación en asuntos civiles y comerciales, de familia, y de lo contencioso administrativo.

## A. Conciliación en asuntos civiles y comerciales

Los conflictos civiles y comerciales se incrementaron por la crisis económica que generó la pandemia. Esto se vio reflejado, desde el año 2020, en un aumento de la demanda de servicios en los seis centros de conciliación civiles y comerciales de la Procuraduría General de la Nación, en Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga y Villavicencio.

---

2. Congreso de la República de Colombia. Ley 2080 de 2021: “por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo —Ley 1437 de 2011— y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”.

3. Gaceta del Congreso de la República No. 890 del 29 de julio de 2021. Exposición de motivos del proyecto de Ley 008 de 2022.

4. Corte Constitucional, M.P. Antonio Barrera Carbonell, sentencia C-160 del 17 de marzo de 1999, expediente D-2155.



Año	Solicitudes	Audiencias	Personas
2021	radicadas	celebradas	atendidas
2022	4273	4089	19491
2023	7869	4259	17289
2024	5185	4572	17409
(hasta junio)	5229	3510	14113

Al aumento de solicitudes, se sumó la necesidad de cubrir las nuevas competencias legales asignadas y aún no implementadas en los centros de conciliación, para facilitar el acceso a la justicia a la población objeto de especial protección constitucional y con ocasión de la expedición del nuevo estatuto de conciliación, Ley 2220 de 2022, que también trajo nuevas exigencias para la modernización de los centros de conciliación.

## Gestión

Con el fin de satisfacer el incremento en la demanda de acceso a la justicia y las nuevas responsabilidades, la Procuradora General de la Nación fijó tres estrategias para el fortalecimiento de los centros de conciliación civiles y comerciales como un modelo integrado de gestión: ampliación de competencias institucionales, profesionalización de los servidores públicos y modernización de la infraestructura física y tecnológica de los centros.

Ampliación de competencias institucionales

La Resolución 101 de 2022, expedida por la Procuradora General de la Nación, modificó los reglamentos internos de los seis centros de con-

ciliación civiles y comerciales, con tres cambios fundamentales: asumir la competencia para adelantar la fase de negociación de deudas del proceso de insolvencia de persona natural no comerciante previsto en el Código General del Proceso (CGP); gestionar los acuerdos de apoyo y directivas anticipadas para personas con discapacidad, en desarrollo de la Ley 1996 de 2019; y centrar la atención prioritaria de los centros en la población de estratos socioeconómicos 1 y 2, y aquella de especial protección constitucional.

La expansión no fue solo normativa. La Procuraduría gestionó en Bogotá convenios entre pares para aumentar la cobertura y la atención con el consultorio jurídico de la Universidad del

Rosario y la Universidad Javeriana, en conflictos menores, y con la Fundación Liborio Mejía para la asistencia en casos de insolvencia.

En 2024, el programa Nuestro Barrio Concilia desconcentró la labor de los centros de conciliación en las ciudades, mediante jornadas móviles de sensibilización y atención de usuarios en conflictos civiles y comerciales. Se adelantaron jornadas por todos los centros de conciliación, lo que permitió la atención de un total de 470 personas en el primer semestre de 2024.

#### Profesionalización de los servidores de la Delegada para Asuntos Civiles

A fin de cumplir con estos nuevos desafíos, la Procuraduría ha fortalecido el personal de los centros de conciliación, con nuevos profesionales y promoviendo a los abogados que ocupaban cargos de gestión y apoyo a cargos de conciliadores.

Además, en este cuatrienio, se adelantaron procesos de formación y capacitación a todo el personal profesional de la Delegada. Los conciliadores de los centros se formaron en la Ley 1996 con la Fundación Liborio Mejía, contratada por el Ministerio de Justicia; los asesores y profesionales de la Delegada asumieron de tiempo parcial como conciliadores para apoyar el centro de conciliación de Bogotá, previa certificación del diplomado en conciliación en derecho impartido por el IEMP; y todos los Procuradores Judiciales I y II realizaron el diplomado del IEMP para satisfacer la exigencia del nuevo Estatuto de Conciliación.

El diplomado en Conciliación Extrajudicial en Derecho fue diseñado con apoyo de la Delegada para Asuntos Civiles y los módulos de derecho privado, en las varias versiones del diplomado, han sido impartidas por asesores y procuradores civiles.

El aprendizaje y práctica conjunta ha dado lugar a gestionar el conocimiento práctico judicial y de conciliación entre colegas, llevando también a talleres internos de autoaprendizaje y a que los Procuradores Judiciales asesoren a los conciliadores en casos complejos.

#### Modernización de la infraestructura física y tecnológica

La Procuraduría, en paralelo con las áreas de apoyo a la misionalidad, trabajó en un plan progresivo de adecuación física y tecnológica de los centros de conciliación, conforme a las normas de seguridad industrial y de accesibilidad para personas con discapacidad.

Así, los centros de conciliación de Bogotá, Barranquilla y Medellín han realizado cambios en sus sedes y se proyectan cambios en Cali y Villavieco.

En infraestructura tecnológica la exigencia de la pandemia llevó a realizar el 100% de las audiencias virtuales, lo que permitió el salto tecnológico en todos los centros, que adelantan las audiencias en la plataforma Teams y, por excepción, se realizan de forma presencial. La modernización se acompañó además de la puesta al día

de los procesos de documentación y gestión de archivos, que se han unificado para cumplir con las nuevas funciones legales, con apoyo de la oficina de planeación.

Las visitas de inspección del Ministerio de Justicia y del Derecho a los centros de conciliación de Villavicencio, Medellín y Bucaramanga han destacado la organización y el avanzado

desempeño de nuestros centros de conciliación.

En el mes de junio terminaron las autoevaluaciones de gestión realizadas por los seis centros para dar inicio al proceso de certificación de calidad, conforme a la norma técnica NTC 5906.

## Resultados

Los resultados principales de las tres estrategias de fortalecimiento a la conciliación son:

- Aumento del servicio de conciliación civil y comercial en un 21% del año 2021 al 2024 en las solicitudes recibidas.
- Seis Centros de Conciliación fortalecidos con personal idóneo, formado y competente para cumplir con las exigencias actuales en conciliación civil y comercial para la población vulnerable.

- Creación y funcionamiento del primer centro de conciliación público en materia de insolvencia de personas naturales no comerciantes. Aquello generó que el Ministerio de Justicia en 2024 lo designara para asistir los casos de un centro de conciliación privado que fue intervenido y cerrado.

- Se obtuvo que la función de conciliación se estableciera como una nueva misionalidad en la Procuraduría, separándola de las de intervención y prevención. La Delegada contribuyó a redactar los actos administrativos que la desarrollaron.

## Conclusiones

**E**l nuevo modelo de gestión integral de los centros de conciliación civil y comercial es muestra de eficiencia y calidad en el acceso a la justicia de la población vulnerable. La integra-

ción funcional y territorial lo hace un modelo posible de replicarse a nivel nacional.

Como desafíos inmediatos para dar continuidad y sostenibilidad al mode-

lo se encuentran:

- Lograr la certificación calidad de los seis centros de conciliación actuales.
- Crear al menos cuatro centros de conciliación en otras ciudades, donde la demanda de servicios lo haga necesario. Los estándares

para diseño y funcionamiento actuales son fácilmente replicables.

- Aprovechar la gran receptividad a los centros de la Procuraduría para proponer a la Judicatura la derivación de casos de los juzgados a la conciliación, lo que contribuiría a la descongestión judicial.

## B. Conciliación en asuntos de familia

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer, además de la población descrita, se enfoca en la familia como institución básica de la sociedad y, en especial, en las mujeres cabeza de familia, las personas en condición de discapacidad, las personas mayores, y a voces de los artículos 13 y 42 de la Carta Política, de sus integrantes que se hallen en condiciones de vulnerabilidad y requieran atención para hacer efectiva la garantía y la protección de sus derechos, por ser sujetos de especial y reforzada protección.

Desde este enfoque, las autoridades instituidas para abordar las temáticas sensibles cuentan con una serie de potestades reguladas, que les han sido asignadas por vía convencional, constitucional y legal a fin de desempeñar

su papel con herramientas suficientes para responder a las exigencias familiares, sociales y estatales en la resolución de los conflictos.

La función de la conciliación extrajudicial en asuntos de familia encuentra fundamento en la Ley 2220 de 2022; de manera específica, el artículo 12 señala que podrá ser adelantada, entre otras autoridades, ante los agentes del Ministerio Público, es decir, ante los procuradores judiciales, según lo regulado por el artículo 41 del Decreto Ley 262 de 2000.

En consecuencia, además de la intervención ante las autoridades judiciales, los mencionados procuradores actúan como conciliadores extrajudiciales en los asuntos de familia a los que se refiere el artículo 69 de la Ley 2220 de 2022.

---

5. Artículo 69. La conciliación como requisito de procedibilidad en materia de familia. La conciliación extrajudicial en derecho en materia de familia será requisito de procedibilidad en los siguientes asuntos:

1. Controversias sobre la custodia y el régimen de visitas sobre menores y personas en condición de discapacidad de conformidad con la Ley 1996 de 2019, la que la modifique o derogue.



## Gestión

**D**e conformidad con el artículo 229 de la Constitución, en consonancia con el numeral 2 del artículo 4 de la Ley 2220 de 2022, para el acceso a la administración de justicia, todas las personas, sin distinción, tienen las mismas oportunidades, y la posibilidad real y efectiva de acceder al servicio que solicitan.

Esta garantía implica que en la prestación del servicio en materia de familia se deben generar condiciones para facilitar el acceso a poblaciones urbanas y rurales, aisladas o de difícil acceso geográfico, y conforme a la caracterización requerida por el servicio, a la población en condición de vulnerabilidad, étnica, niños, niñas, adolescentes y personas con discapacidad.

En tal sentido, el párrafo 1° del precitado artículo establece que las audiencias deberán realizarse a través de medios tecnológicos o cualquier otro que permita la presencia de todas las partes.

Para lograr ese cometido, la radicación de las solicitudes de conciliación extrajudicial en materia de familia ante la Procuraduría cuenta con cana-

les presenciales y virtuales. En el nivel central, tenemos los Centros de Atención al Público (CAP) Familia y CAP Promujeres, y en el nivel territorial, a través de las Procuradurías Judiciales en asuntos de familia. La posibilidad de radicar solicitudes de conciliación de manera virtual ha permitido recibir y gestionar un mayor número, de acuerdo con el siguiente reporte:

- 
2. Asuntos relacionados con las obligaciones alimentarias.
  3. Declaración de la unión marital de hecho, su disolución y la liquidación de la sociedad patrimonial.
  4. Rescisión de la partición en las sucesiones y en las liquidaciones de sociedad conyugal o de sociedad patrimonial entre compañeros permanentes.
  5. Conflictos sobre capitulaciones matrimoniales.
  6. Controversias entre cónyuges sobre la dirección conjunta del hogar y entre padres sobre el ejercicio de la autoridad paterna o la patria potestad.
  7. Separación de bienes y de cuerpos.
  8. En todos aquellos que no estén expresamente exceptuados por la ley.

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL	Año 2021	Año 2022	Año 2023	Año 2024 (CORTE A 30 DE JUNIO)	TOTAL
Solicitudes Recibidas	2241	3043	3759	1976	11019
Solicitudes Admitidas	2053	2841	3489	1788	10171
Acuerdo Conciliatorio	788	1141	1549	709	4187
Acuerdo Conciliatorio Parcial	124	101	151	102	478
Desistimiento - No Celebrada	98	186	151	83	518
Inasistencia Sin Justificación	284	376	476	236	1372
No Acuerdo	735	985	1103	519	3342
No Conciliable	23	37	45	14	119
No Registra Resultado Audiencia	1	15	14	125	155

Fuente: SIM años 2021 a 2024 (corte a junio 30)

Así mismo, para facilitar el acceso al servicio, las audiencias de conciliación se pueden convocar y llevar a cabo de manera presencial, o no presencial sincrónica, a través de los medios físicos y tecnológicos dispuestos por la entidad, con garantía de la autenticidad, integridad, conservación y

posterior consulta de los documentos respectivos.

Lo anterior se ha complementado con la capacitación a las procuradurías judiciales en materia de conciliación en familia, a través de cuatro encuentros macrorregionales.

## Resultados

- Efectividad en la gestión de solicitudes, personas atendidas y audiencias celebradas, traducida en la garantía de respeto por la dignidad y los valores del otro, solución rápida de conflictos que evitan confrontaciones dolorosas y propician arreglos satisfactorios para las partes.
- Fortalecimiento del CAP Familia para brindar una eficiente y eficaz

orientación a las personas frente a la posibilidad de resolver los conflictos por medio de la conciliación.

- Creación del CAP Promujeres, que deriva de la atención de asuntos relacionados con violencia económica o incumplimiento de deberes entre cónyuges o compañeros permanentes, y la prestación del servicio de conciliación extrajudicial.

## Conclusiones

La gestión desarrollada bajo la dirección de la Procuradora General de la Nación, doctora Margarita Cabello Blanco, ha tenido un especial énfasis en la protección de los derechos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres y personas en condición de discapacidad, todas de especial protección constitucional, que se traduce en acciones concretas que contribuyen a mitigar los graves y recurrentes casos de vulneración de

sus derechos, lo que se ve reflejado en resultados cuantitativos y cualitativos, que evidencian una oportuna y efectiva gestión en los trámites de conciliación extrajudicial.

### C. Conciliación en asuntos de los contencioso administrativo

La conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo (CEACA) constituye una de las misionariedades más importantes de la Procuraduría General de la Nación, no solo por su natural función de mecanismo de solución de conflictos, vehículo de paz social y herramienta de descongestión judicial, sino además, porque desde la reforma del artículo 42A de la Ley 270 de 1996 por el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, se dispuso su implementación como requisito de procedibilidad para acceder a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio de los medios de control de nulidad y resta-

blecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.<sup>6</sup> Dicho de otra manera, se trata de la puerta de ingreso a la justicia contencioso administrativa en los medios de control indicados, razón que, en su momento, dio lugar a la creación de la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, con funciones de coordinación de los procuradores judiciales administrativos destacados en todo el país.

Su trascendental importancia en materia de garantía de acceso a la Administración de Justicia generó la preocupación de esta administración, por encontrar herramientas que impulsa-

6. Un antecedente de este requisito se encuentra en la Ley 640 de 2001, artículo 37, que no entró a operar dado que no se cumplía lo previsto en el artículo 42 transitorio de la Ley 640, que condicionó la entrada en vigencia, entre otros, del mencionado artículo 37, al número de conciliadores existentes.

ran aún más el mecanismo para lograr mayor efectividad en la solución de los conflictos y, por ello, con fundamento en varios de los estudios y aportes realizados de tiempo atrás por los procuradores judiciales administrativos, de una parte, y nuevos aportes hechos por ellos mismos, los procuradores delegados y la

## Gestión y resultados

Cuando se analiza el contenido normativo del estatuto en materia de la CEACA, se observa que adopta un procedimiento integral que, sin dejar de lado el esquema general, a partir del Título V, regula de forma especial el trámite, en el que se destaca la integración por remisión en los aspectos no previstos en dicha Ley. Primero, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en sus partes primera y segunda, y luego, con el Código General del Proceso en aquello que sea compatible con la especialidad de esta conciliación. Se zanjó con ello la discusión de si el trámite de la CEACA era o no un procedimiento administrativo, y su régimen aplicable en caso de situaciones no previstas en las normas que la regulaban.

Se estableció así mismo una amplia gama de principios generales que regulan el mecanismo, y que si bien rige de manera general para las diferentes áreas a las que es aplicable (civil, familia, asuntos policivos, etc.), en materia de CEACA, refuerza aspectos como la confidencialidad, la protección del patrimonio público y el interés general, la salvaguarda y protección de los derechos ciertos e indiscutibles y la protección reforza-

da de la legalidad, e integra los principios regulados en la primera parte del CPACA (artículo 3) y los propios de la función administrativa (artículo 209 Superior).

En materia de tecnologías de la información en la CEACA, el estatuto promueve y facilita la radicación electrónica (artículo 100); propende por la conformación del expediente electrónico y que se garantice su debida conservación (artículo 99); fomenta la comunicación a través de medios electrónicos de las decisiones que se adopten (artículo 99), la implementación de un registro público de constancias (artículo 105 párrafo) y la liberación del factor territorial de competencia, lo cual se aplicará una vez se den las condiciones al interior de la Procuraduría General de la Nación (artículo 95).

La iniciativa de la PGN también permitió implementar en la Ley el aprovechamiento de los datos, con la finalidad de generar valor social y económico (artículo 91, párrafo 2), en consonancia con la política nacional de explotación de datos (Big data), aprobada en el Documento Conpes 3920 de 2018, que busca generar una cultura de datos que sirva para adoptar políticas públicas,



y de actuación estatal. A partir del análisis de la conflictividad de las entidades públicas, dicha cultura permite a los Comités de Conciliación la estructuración de políticas que busquen no solo prevenir el daño antijurídico, sino también garantizar la defensa técnica de las entidades y proponer el uso de los Mecanismos de Resolución de Conflictos – MRC, de manera que sea menos oneroso el trámite de asuntos, cuya resolución puede darse por las partes en sede de conciliación.

Lo anterior implicó que se implementaran en la entidad mejoras al módulo de radicación online de solicitudes de conciliación extrajudicial a través de la sede electrónica de la página web de la Procuraduría, mediante el formulario electrónico de radicación. El link para la radicación online se incluyó en el front page de la página web de la PGN, y se implementó otro link de acceso desde el micrositio web de la Delegada de Conciliación Administrativa, para que la radicación por parte de los ciudadanos sea más visible y ágil.

Para lograr la “integridad de los datos” del trámite de los expedientes electrónicos de la CEACA en los sistemas de la entidad, se realizaron mejoras relacionadas con el reparto automático de las conciliaciones, así como la actualización de los tipos documentales de las actuaciones que se llevan a cabo durante el trámite de la conciliación administrativa, lo cual resultaba necesario para la interoperabilidad que se está desarrollando con el Consejo de Estado, en virtud

del memorando de entendimiento suscrito el 22 de marzo del 2023.

En aras de prestar un mejor servicio y hacer más eficiente la experiencia al usuario de la CEACA, y en atención a la expedición del nuevo Estatuto de Conciliación, a través de nuestros canales virtuales (sede electrónica), se llevó a cabo la actualización y publicación de los siguientes contenidos:

- Normatividad.
- Ley 2220 del 2022 – Nuevo Estatuto de conciliación.
- Resolución 035 de 27 enero de 2023: por medio de la cual se imparten instrucciones administrativas para la implementación de la Ley 2220 de 2022 en el trámite de los procedimientos de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo y otras disposiciones.
- Flujograma – etapas del proceso de la CEACA.
- Link para consultar el listado de correos electrónicos habilitados para radicar las solicitudes en Bogotá y las regiones.
- Actualización de las cartillas “Preguntas frecuentes de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo” y “Conciliación Extrajudicial Administrativa-Online”, de acuerdo con lo dispuesto en el nuevo Estatuto de Conciliación – Ley 2220 del 2022.

Al finalizar la vigencia 2023 se realizó la implementación del “registro público de constancias - conciliación extrajudicial administrativa”, dispuesto por la Ley 2220 del 2022, el cual quedó publicado en la página

web de la entidad en el “Módulo de interés”.

Dado que la entidad está ejecutando un nuevo sistema de gestión documental —DOKUS—, desde inicios del año 2023 se vienen realizando mesas de trabajo para estructurar y lograr la implementación del trámite de la conciliación extrajudicial administrativa que se realiza actualmente en los sistemas SIGDEA y SIM, así como para el desarrollo del canal de radicación de las conciliaciones extrajudiciales en asuntos administrativos de la nueva sede electrónica de la página web, que la entidad espera implementar en esta vigencia.

De otra parte, la analítica de datos de la información consolidada reportada por los Procuradores Judiciales Administrativos, y la interoperabilidad con otras entidades públicas, ha permitido identificar nichos litigiosos para abordarlos de manera integral, a fin de encontrarles pronta solución.

Ejemplo de ello lo constituye el trabajo articulado de los procuradores judiciales administrativos y los delegados, que con su actuación obtuvieron sentencia de unificación, en casos como el de sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990. A solicitud de la Procuraduría, el Consejo de Estado profirió sentencia de unificación del 11 de octubre de 2023, en la que determinó que dicha moratoria no es compatible con el sistema de administración de cesantías regulado en la Ley 91 de 1989. Esto representó un ahorro de

3,7 billones, correspondientes a las cuantías de las 55.000 demandas interpuestas en todo el país.

Sobre la oportunidad del mecanismo, se mantiene la conciliación ahora denominada extrajudicial, como requisito de procedibilidad cuando se trate de medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, controversias contractuales, conflictos interadministrativos (artículo 92, Ley 2220), y para los ejecutivos regulados por la Ley 1551 de 2012 (artículo 47).

Así mismo, se prevé como facultativa, cuando se trate de ejecutivos diferentes a los de la Ley 1551, de procesos en los que se presenten medidas cautelares de carácter patrimonial, cuando la parte demandante sea una entidad pública y cuando se haya establecido cláusula arbitral (artículo 93, Ley 2220), e incluso, se habilita su empleo sin que medie intención de demanda, para evitar un eventual conflicto (artículo 89, inc.3 Ibidem).

En asuntos de naturaleza laboral y de la seguridad social, se aclaró que es posible conciliarlos, siempre que el acuerdo no afecte derechos ciertos e indiscutibles, o sin que sea necesaria la renuncia de derechos, entre otros eventos (artículo 89). En virtud de ello, bajo los criterios de hermenéutica de ley posterior y especialidad, se entiende derogado de forma tácita y de manera parcial el inciso 2, numeral 1° del artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto establecía la conciliación

como facultativa para asuntos laborales y pensionales.

De otra parte, se deja claro que no se habilita la procedibilidad del mecanismo en asuntos de naturaleza tributaria; en aquellos en que haya operado el fenómeno de la caducidad; cuando se trate de actos administrativos proferidos por medios fraudulentos; cuando la pretensión sea de nulidad y restablecimiento del derecho y no se haya agotado la fase de recursos que sean obligatorios y en ejecutivos de contratos estatales (artículo 90, Ley 2220), aspecto que ha recibido críticas de algunos sectores por la limitación de su uso para este tipo de conflictos, en tanto otros consideran que la exclusión es acertada porque se establecería un título susceptible de ejecución forzosa sobre otro ya existente.

En cuanto a los asuntos objeto de la CEACA, se dio un cambio frente al contenido en el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, pues se amplía su espectro de conciliar “conflictos de carácter particular y contenido patrimonial” a la posibilidad de conciliar “todos los conflictos que puedan ser conocidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, siempre que no estén expresamente prohibidos por la ley”, no afecten el interés general y la defensa del patrimonio público (artículos

3 y 88), lo que en la práctica puede traducirse en habilitar el mecanismo más allá de lo meramente económico, a fin de lograr acuerdos que contemplen otro tipo de reparaciones que han venido siendo adoptadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en consonancia con derroteros internacionales que propugnan por reparaciones de naturaleza simbólica (disculpa o perdón público, corrección de informaciones, entre otras formas de restauración).

Otro aspecto novedoso es la posibilidad de intervención en sede de los Comités, así como en las audiencias, por parte de la Contraloría General de la República<sup>7</sup>, organismo al que se debe comunicar la solicitud y su admisión (artículos 106-9), en consonancia con el Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019, reglamentado mediante el Decreto Ley 403 de 2020, por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal. La reforma normativa introdujo un esquema de control fiscal concomitante y preventivo, complementario al control posterior y selectivo, que faculta a esa entidad, en el marco del “seguimiento permanente a los recursos públicos”, para asistir a través de las Contralorías Delegadas Generales y Sectoriales con voz a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría cuando en las mismas se discutan asuntos en los que estén involucrados recursos públicos<sup>8</sup>, o se afecten

7. Para regular su participación a instancia de las conciliaciones extrajudiciales en asuntos contencioso administrativos, la Contraloría General de la República expide la Resolución Reglamentaria Organizacional REG-ORG-0762-2020 del 2 de junio de 2020, a través de la cual “desarrolla las condiciones y la metodología para el seguimiento permanente a los recursos públicos y el ejercicio de la vigilancia y control fiscal concomitante y preventivo de la Contraloría General de la República”.

bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública.

Aunque esta intervención no es vinculante, ni impide el ejercicio de las funciones de vigilancia y control, busca brindar herramientas que permitan realizar estudios rigurosos y las mejores decisiones para salvaguardar el patrimonio público, lo que evita el riesgo de litigios futuros y el crecimiento exponencial y sistemático del contingente judicial en aquellos eventos en que la opción más saludable sea lograr acuerdos conciliatorios.

Además de lograr mantener en el estatuto la función exclusiva como conciliadores en materia de la CEA-CA<sup>9</sup>, una segunda línea de acción y que fue incorporada en el estatuto, párrafo 2, artículo 120 de la Ley 2220 de 2022, corresponde a la función preventiva asignada a la PGN, a través de visitas periódicas a los Comités de Conciliación, realizadas por los Procuradores Judiciales I y II para Asuntos Administrativos, para que dichos órganos cumplan a cabalidad las funciones asignadas (artículo 120), especialmente la construcción y definición de la política de prevención del daño antijurídico, la defensa de los intereses de la entidad, y en materia de conciliación, el estudio, análisis y decisión de las solicitudes a las que sea convocada, así como pronunciamiento expreso en caso del

recurso de reconsideración que se plantea por los agentes conciliadores.

De cara a las funciones específicas de los Comités, resulta imperioso hacer un llamado a la actualización de sus reglamentos internos, labor que se ha adelantado desde la entrada en vigencia del Estatuto de forma virtual y presencial por los procuradores judiciales administrativos de todo el país a 2.087 Comités de Conciliación<sup>10</sup>, a los que se les formularon 700 diagnósticos, 552 planes de mejoramiento y 1026 seguimientos, requiriéndoles la revisión y seguimiento a las políticas implementadas al interior de cada entidad para prevenir daño antijurídico.

Igualmente, se ha solicitado una revisión de sus procedimientos, la identificación de nichos litigiosos atendiendo el sector al que pertenezcan para optimizar la defensa, la promoción de la conciliación como herramienta para disminuir el impacto patrimonial previniendo procesos o aminorando sus costos y fortaleciendo la apropiación de la figura para obtener impacto positivo en materia económica, así como el uso de figuras como el llamamiento en garantía y la repetición en término oportuno.

Respecto de los medios de control tendientes a proteger derechos colectivos e individuales como populares, grupo y tutelas, solo algunas entida-

---

8. Ibid. Artículos 3 y 11 literal e). Sobre la asistencia a las audiencias, artículos 25, 26 y 27.

9. Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad C-713 de 15 de julio de 2008. Exp. P.E. 030, posición que igualmente sostuvo en sentencias C-111 de 1999, C-1195 de 2001, C893 de 2001, C417 de 2002 y C-214 de 2021.

10. Fuente Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 06 para la Conciliación Administrativa.



des realizan el ejercicio de cuantificación para incluir estos valores en los contingentes judiciales en tanto el cumplimiento de estas decisiones judiciales genera un impacto en el patrimonio público, pues se trata de órdenes que afectan diferentes rubros de los presupuestos, no solo el destinado al pago de sentencias judiciales, verbigracia, inversión en materia de infraestructura, saneamiento, servicios públicos, etc., por lo que se ha venido solicitando a los procuradores judiciales que realizan visitas a Comités que dichos órganos cuantifiquen el cumplimiento de estas órdenes y lo incorporen en sus informes de gestión, en el desempeño financiero de las entidades y la apropiación de recursos que pueden cobijar varias vigencias.

En la misma línea, se ha desarrollado un plan de capacitación de Comités de Conciliación, en todo el territorio y de manera particular durante la vigencia 2023 y 2024 en el nivel nacional se han adelantado capacitaciones por sectores administrativos de manera conjunta por la Procuraduría General de la Nación y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, con la priorización de las entidades con mayor litigiosidad como la Policía Nacional, Ministerio de Defensa, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Fiscalía General de la Nación, Caja de Sueldos de retiro de la Policía Nacional, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Colpensiones, Unidad Administrativa Especial de Gestión

Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. Se han capacitado 1.082 integrantes de comités, buscando un cambio de la cultura no conciliatoria, resaltando las bondades de la figura a nivel presupuestal y el impacto que ello representa en la disminución del contingente judicial y extrajudicial.

En la segunda fase de este proyecto de capacitación denominado “Capacitación focalizada”, se propuso como objetivo identificar líneas de trabajo específicas con cada uno de los comités de conciliación de las entidades, a fin de lograr mejores resultados en la prevención del daño antijurídico, implementación de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, defensa de la entidad y protección del patrimonio público, logrando capacitar 5.400 comités de diferentes entidades en todo el territorio nacional.

De otra parte, con el propósito de brindar herramientas conceptuales, jurídicas y metodológicas que permitan cualificar las competencias de los servidores públicos de la entidad, se implementó como acción la generación de lineamientos para unificar criterios entre los Procuradores Judiciales para la conciliación administrativa, dando lugar a la expedición del Memorando 16 del 26 de julio de 2021 y sus anexos 1 a 5 en materia de régimen jurídico aplicable a la CEACA, conclusión del trámite en asuntos no susceptibles de la CEACA,

remisión por competencia y acumulación subjetiva de pretensiones en conciliación extrajudicial; Memorandos 011 de 2023 y 007 de 2024, relativos a la intervención de la Contraloría en el trámite conciliatorio; Memorando 015 de 28 de noviembre de 2023, ajuste del flujograma en materia de conciliación, y Memorando 008 de 2024, alusivo a intervenciones administrativas y/o mesas de trabajo de alto impacto y su trámite.

Por último, a partir del reconocimiento de la conciliación como proceso misional, como se enunció al inicio, nos dimos a la tarea de ela-

borar la caracterización del proceso de conciliación con sus tres procedimientos a cargo de la delegada para la conciliación, el mapa de riesgos, el indicador de procesos y los formatos del trámite conciliatorio, elementos en la actualidad incluidos en el Sistema de Gestión de Calidad de la Procuraduría, los cuales superaron el proceso de calidad de la entidad y persiguen facilitar el ejercicio de la función con disminución de tiempos y costos.

## Conclusiones

Las líneas de acción referidas imponen desafíos a la Delegada para la Conciliación Administrativa encaminados al fortalecimiento de la figura de la conciliación y su eficacia al interior de los Comités de Conciliación de las entidades públicas, lo que reducirá la litigiosidad judicial y permitirá mayores acuerdos conciliatorios, el mejoramiento continuo del servicio que de forma gratuita presta la Procuraduría General a través de las procuradurías judiciales y los Centros de Conciliación y que a lo largo de todo el territorio ha acercado a la comunidad a nuestra institución, lo que elimina barreras de acceso a partir del uso de tecnologías de la información y garantiza a nuestros usuarios un mecanismo ágil con el que buscamos el cambio de un paradigma, del simple

agotamiento de un requisito previo para acudir a la jurisdicción, por uno que se constituya en solución efectiva a la conflictividad que se afronta entre los ciudadanos, o entre estos y el Estado, en todos sus niveles, lo que incide en la disminución del pasivo contingente.

**Luz Myriam Reyes Casas**

Procuradora Delegada con Funciones  
Mixtas 4. Para Asuntos Civiles

**Viviana Mora Verbel**

Procuradora Delegada con Funciones  
Mixtas 8. Para la Defensa de los Dere-  
chos de la Infancia, la Adolescencia, la  
Familia y la Mujer

**Luis Ramiro Escandón Hernández**

Procurador Delegado con Funciones  
Mixtas 6. Para la Conciliación Admi-  
nistrativa







A photograph of a meeting room with a blue tint. In the foreground, several people are seated in black chairs, facing away from the camera towards a long table. At the table, several people are seated, some looking towards the camera. A man in a white shirt stands at the far left end of the table. A flag is visible on the wall behind the table. The room has a white ceiling with recessed lighting.

## 11. SEGUIMIENTO A LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

John Harvey Pinzón Navarrete



## Resumen

El Sistema General de Regalías fue concebido para el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos. Para ello, la Procuradora General de la Nación especializó a una de sus procuradurías delegadas para que desde la función preventiva y disciplinaria se lograran dichos propósitos. En ese sentido, en este escrito se muestran los desafíos y los logros encontrados frente al Siste-

ma General de Regalías y la necesidad de que esta misionalidad se mantenga y se fortalezca por las siguientes administraciones a cargo del organismo de control.

## Introducción

El régimen económico y la hacienda pública son uno de los aspectos más significativos de la estructura constitucional en el Estado Colombiano, pues allí se definen la distribución de los recursos y las competencias para administrarlos. Algunos de esos recursos provienen de la explotación de los recursos naturales no renovables, lo cual causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía. Así, el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

El Sistema General de Regalías cuenta a su vez con un componente denominado Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control, el cual tiene por objeto velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno. De este sistema hacen parte la Contraloría General de la República, el Departamento Nacio-

nal de Planeación y la Procuraduría General de la Nación.

Conforme a lo anotado, el lector podrá apreciar que: (i) existe un sistema especial financiado con recursos públicos, (ii) los cuales deben ser objeto de seguimiento, evaluación y control, (iii) con la finalidad de velar por el uso eficiente y eficaz de aquellos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno y, (iv) para lo cual, existe un rol preponderante de la Procuraduría General de la Nación.

Con esos cuatro elementos, la Procuradora General de la Nación asignó a una de sus Procuradurías Delegadas el seguimiento de los recursos del Sistema General de Regalías, con dos funciones principales : por una parte, la de prevención en asuntos de su competencia, que se traducen en generar alertas, llamados o demás observaciones a las autoridades cuando

observe que los recursos del Sistema General de Regalías pueden estar en riesgo. Por la otra, la función disciplinaria de instrucción que va desde la queja o el informe hasta el eventual pliego de cargos en una actuación disciplinaria.

Aquí es oportuno recordar, como se ha expuesto en los demás artículos de esta obra colectiva, que la Buena Gobernanza tiene una estricta relación con la correcta gestión pública. Esta a su vez está relacionada con todos los procesos dirigidos a satisfacer las necesidades de la ciudadanía mediante el desarrollo colectivo, participativo, social, ambiental, económico, político e institucional del país, con una distribución equitativa de bienes y servicios públicos, y su debida planificación, ejecución y sostenibilidad en el tiempo, estimulando el control social, la veeduría ciudadana y la rendición de cuentas.

Por tanto, una buena gestión pública implica administrar de manera transparente, oportuna, eficiente y priorizada, los recursos públicos, con base en criterios definidos de manera previa a través de los planes de gobierno sustentados en indicadores, en los que se tengan en cuenta las necesidades y los problemas de la sociedad, las diferentes realidades territoriales, los intereses y apoyos del sector privado, y los modelos de inversión ajustados a las necesidades de las comunidades de acuerdo a las regiones.

El Sistema General de Regalías se caracteriza por todo lo anterior. Este sistema busca resolver las necesidades

más acuciantes de la población. Además, los órganos, los procedimientos y las distintas regulaciones del sistema tienen como principal rasgo una exigencia en términos de planificación, ejecución y sostenibilidad en el tiempo. Así, la mayor parte de la utilización de los recursos de las regalías tiene como destino la realización de proyectos de inversión pública, respecto de los cuales se exige su impacto social, económico y ambiental.

En resumen, este tipo de proyectos buscan incidir de forma positiva en la sociedad, creando mayores condiciones de equidad, propiciando una distribución de los recursos más justa, promoviendo el desarrollo y la competitividad regional, incentivando proyectos minero-energéticos, animando la integración de las entidades territoriales y, en últimas, propiciando la inversión en la reestructuración social y económica de cada uno de los territorios del país.

Por lo dicho, es un hecho incuestionable que la primera Procuradora General de la Nación acertó en haber especializado a una de sus procuradurías delegadas en el noble propósito de salvaguardar los recursos de este Sistema.

Sobre la gestión de la Procuraduría Delegada para el seguimiento a los recursos del Sistema General de Regalías

La lucha contra la corrupción y la ineficiencia administrativa como el objetivo principal



Los recursos del Sistema General de Regalías representan una suma considerable de dineros públicos que deben invertirse de forma adecuada para que el Estado en todos sus niveles pueda ejecutar algunos proyectos de inversión pública que generen un impacto positivo en la sociedad. Así, por ejemplo, el presupuesto para el último periodo (2023 y 2024) supera los 31.3 billones de pesos.

De ahí la necesidad de que esta Procuraduría Delegada ejerciera sus funciones a través de dos de sus misionalidades: la preventiva y la disciplinaria.

### **La gestión preventiva**

A través de la actividad preventiva, la Procuraduría revisa que los proyectos de inversión, susceptibles de ser financiados con recursos del SGR, se encuentren en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y que además cumplan con el principio de Buen Gobierno y con las características de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto, mejoramiento de los indicadores del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y condiciones de empleo.

De igual modo, mediante la actividad preventiva se formulan observaciones y recomendaciones a los ejecutores de los proyectos de inversión pública, en temas de ciencia, tecnología e innovación, paz, medio ambiente, grupos étnicos, obras públicas, especialmente en municipios con altos índices de pobreza. Las entidades objeto de di-

cha vigilancia son las gobernaciones, alcaldías, corporaciones autónomas regionales y universidades.

Por otra parte, en cuanto al desarrollo de la incorporación del enfoque diferencial y de género se han recorrido los territorios convocando a mujeres lideresas de colectivos para capacitarlas, con el fin de brindarles las herramientas para que, no solo participen en los ejercicios de planeación con las entidades territoriales, sino para que definan y estructuren iniciativas que puedan ser financiadas con recursos del sistema.

De la misma manera, se han realizado reuniones con la Instancia de Decisión Pueblos y Comunidades Indígenas (IDPCI), con el fin de socializar la normatividad aplicable a las entidades ejecutoras de recursos para Inversión Local, para comunidades indígenas inscritas ante el Ministerio del Interior. Como una novedad, la Instancia de Decisión Pueblos y Comunidades Indígenas (IDPCI) debe ejecutar proyectos de inversión pública por un valor cercano a los \$453.000 millones de pesos, conforme a los conceptos de distribución del presupuesto de los dos últimos bienios del SGR.

Por otro lado, para evitar situaciones que podrían dejar en riesgo la ejecución eficiente y eficaz de los recursos del SGR se adelantan actuaciones preventivas para analizar la información general respecto de algunos fondos mixtos, con el fin de establecer su capacidad administrativa, financiera y jurídica para la ejecución de los proyectos de inversión pública. Los cál-

culos indican que, en los últimos dos años, estos fondos se les escogió como entidades ejecutoras de proyectos por un valor aproximado a los dos billones de pesos y que en el último trimestre del año 2023 esa cifra representó un valor de medio billón de pesos.

Adicionalmente, y con ocasión de posibles riesgos en la operación de proyectos de inversión cuyo objeto versa sobre soluciones fotovoltaicas individuales en Zonas No Interconectadas, se ha estudiado la información suministrada por los ejecutores de dichos proyectos que han sido tomados como una muestra general y que han sido desarrollados en diversas regiones.

Por ejemplo, se estima que existen proyectos de inversión pública con este objeto por un valor aproximado de un billón de pesos, los cuales están relacionados con los recursos para la paz.

### La gestión disciplinaria

Desde septiembre 26 de 2022, la Procuraduría Delegada ha recibido un total de 350 casos. En la actualidad, esta dependencia tiene 150 asuntos activos distribuidos de la siguiente manera:

Estado de los procesos	
Investigación disciplinaria	85
Indagación previa	26
En estudio preliminar	16
Recibidos y en reparto	23
<b>Total activos</b>	<b>150</b>

Fuente: SIM años 2021 a 2024 (corte a junio 30)

Aquí es oportuno destacar algunos de los desafíos que se han encontrado en el trámite de las actuaciones disciplinarias:

- Identificar y combatir de forma adecuada los posibles casos de corrupción en los trámites de adjudicación y de ejecución de proyectos de inversión con recursos del SGR.

- Establecer metodologías adecuadas para demostrar las irregularidades frente al SGR, dada su especialidad y complejidad en las diferentes actuaciones disciplinarias.

Por lo anterior, algunos de los retos que la Procuraduría Delegada se ha fijado, conforme a los lineamientos

datos por la señora Procuradora General de la Nación, son los siguientes:

1. Adelantar las actuaciones disciplinarias con rigor técnico y jurídico, con el fin de identificar, categorizar, analizar y desarrollar las diferentes conductas con incidencia disciplinara que estén en contravía de las normas que conforman el SGR.
2. Establecer y desarrollar las estrategias probatorias que tiendan a demostrar la ocurrencia de dichas

conductas. Probar la corrupción y la ineficiencia administrativa no es una tarea fácil y menos en un tema técnico y complejo como lo es el SGR.

3. Desarrollar la relación inescindible que debe haber entre el derecho disciplinario y el SGR. Pese a que todavía no existen faltas disciplinarias relacionadas con el SGR, sí hay la posibilidad de adecuar las conductas irregulares en la tipología disciplinaria existente.

## Resultados

### En lo preventivo

Como parte de la misionalidad preventiva de anticipación, han sido expedidas quince (15) circulares, a través de las cuales se busca sensibilizar y orientar a los actores del Sistema General de Regalías para que cumplan con las normas y procesos que regulan dicho sistema.

Los aspectos centrales de dichas circulares son los siguientes: i) temas ambientales y desarrollo sostenible; ii) Programa de Alimentación Escolar (PAE); iii) Enfoque diferencial étnico; iv) Liberación automática de recursos; v) Límite de aprobación de recursos; vi) Soluciones fotovoltaicas; vii) Registro de esquemas asociativos territoriales; viii) Educación; ix) Rendición de cuentas; x) Planeación contractual; xi) Costos de estructuración de proyectos;

xii) Sostenibilidad de proyectos; xiii) Gestión del riesgo, entre otros.

De igual manera, en lo que podría denominarse como la estrategia «Regalías salvaguardadas», la vigilancia preventiva ha permitido salvaguardar recursos por un valor aproximado de \$58.000 mil millones, preservando de esta manera el patrimonio público y poniendo freno a la corrupción. Para ello, se han realizado observaciones a las condiciones fijadas en los pliegos de condiciones, mesas de trabajo para que los ejecutores, contratistas, supervisores e interventores estructuren fórmulas de solución de diferentes problemas en la ejecución y todas las alertas posibles, con el fin de que se devuelvan los dineros para que no sean invertidos en situaciones de riesgo de incumplimiento, entre otras estrategias.

## En lo disciplinario

Los logros obtenidos desde el punto de vista cuantitativo son los siguientes:

- Pliegos de cargos: 14
- Número de investigados: 292
- Número de investigaciones hasta la fecha: 99
- Número de indagaciones hasta la fecha: 31
- Valor de regalías en investigación: más de 777.998.745.705,860, aproximadamente

Sin embargo, desde el punto de vista cualitativo, los logros se pueden resumir así:

- La acción disciplinaria en cualquier ámbito, incluyendo el SGR, debe estar dirigida a todo servidor público, inclusive, los de elección popular. Ello en concordancia con los artículos 92 y 277 de la Constitución Política de Colombia, así

como con los tratados internacionales en lucha contra la corrupción.

- El derecho disciplinario, a través de la función de la sanción, es un instrumento adecuado para luchar contra la corrupción y la ineficiencia administrativa. El uso inadecuado de los recursos públicos en este Sistema se puede dar por actos irregulares o por decisiones contrarias al ordenamiento jurídico, para lo cual es necesario encauzar la conducta de los diferentes actores del SGR.

- El derecho disciplinario es un mecanismo adecuado para lograr lo pretendido por el constituyente de 1991 en esta materia: velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y la buena gobernanza.

## Conclusiones

La gestión pública requiere de un modelo transparente, con herramientas claras de fácil utilización por los gobiernos territoriales y, en especial, de sus habitantes, de manera tal que, a través de los respectivos controles, se pueda combatir el flagelo de la corrupción y el otro —no menos importante—, como lo es la ineficiencia administrativa.

Para ello, la mejor herramienta es el

Modelo de Buena Gobernanza adoptado como pilar estratégico en la Procuraduría. La gestión pública asociada al concepto de gobernanza requiere la interacción entre los diversos niveles territoriales. Esto ocurre con el Sistema General de Regalías, en el que en la mayoría de las ocasiones los distintos problemas pueden evitarse desde el comienzo, para lo cual se debe ejercer la función preventiva con la finalidad de anticipar o, por lo menos, mitigar los riesgos que se generan cuando se



administran los recursos públicos.

El Modelo de Buena Gobernanza, conjugado con la función preventiva, implica el compromiso, por parte de los administradores y participantes del Sistema, de adoptar criterios de transparencia, inclusión de la sociedad civil, toma de decisiones concertadas y no discrecionales y, muy especialmente, de un alto control de seguimiento de la sociedad a los proyectos financiados con regalías desde su concepción hasta su sostenibilidad en el tiempo. Es necesaria la adopción de estrategias para que las entidades, a partir de un modelo de gobernanza moderno, puedan asumir la aprobación y ejecución de proyectos con autonomía, pero en coordinación con los niveles centrales, sin que ello configure una dependencia del gobierno regional por parte del nacional, pues lo que se requiere es un verdadero apoyo técnico y de planificación.

La gestión pública bien desarrollada precisa una visión con un enfoque diferencial claro y prevalente, procurando que los fines del Estado y la gobernanza territorial estén dirigidos con mayor énfasis a proteger los derechos de las minorías, de los grupos de especial protección y de las comunidades más necesitadas, de manera tal que los recursos públicos cumplan con objetivos de superación de la pobreza, equidad, competitividad y desarrollo.

Ahora bien, cuando de forma infortunada nada de lo anterior se cumple,

debe aparecer en escena la función disciplinaria con que cuenta el Estado para corregir la conducta de los servidores públicos y de los particulares que ejercen funciones públicas. Aunque no es lo deseable cuando los recursos públicos se pierden, es necesario que la sanción disciplinaria cumpla su función tanto preventiva como correctiva.

Respecto de la prevención general de la sanción disciplinaria puede comprender dos dimensiones: la negativa y la positiva. Con la primera, se envía un mensaje a todos los destinatarios para que comprendan que se debe cumplir el ordenamiento jurídico.<sup>7</sup> Con la segunda, se reafirma la vigencia de la norma, lo cual resulta deseable, pues tiene como función correlativa y muy significativa la de generar confianza en el derecho.<sup>8</sup>

En lo que concierne a la función correctiva, esta cumple el rol de que el sujeto infractor no siga cometiendo este tipo de irregularidades y que si en el futuro tiene otra vez la oportunidad de ejercer de algún modo la función pública no incurra en estos desvalores de conducta que tanta afectación le generan a la función pública y, por ende, a la sociedad. Incluso, pese a lo cuestionable y lo que resulta de difícil demostración, la expectativa es que el sujeto infractor de algún modo encause su comportamiento al cumplimiento de los principios y reglas del ordenamiento jurídico.

En todo caso, haciendo abstracción de los aspectos teóricos, se conside-

8. Algunos teóricos han entendido que esta tiene una función negativa intimidatoria.

9. Respecto de esta se ha comprendido que tiene una función positiva basada en la prevención y educación.

ra que la función preventiva y disciplinaria frente al Sistema General de Regalías debe mantenerse, por lo cual es razonable esperar que las siguientes administraciones de la Procuraduría General de la Nación no solo mantengan el funcionamiento de esta Procuraduría Delegada, sino que la fortalezcan y la sigan especializando en la mayor medida posible.

No debe olvidarse, desde ninguna circunstancia, que la finalidad última es lograr la correcta administración y ejecución de los recursos públicos. De esa manera, y como se ha expresado de manera gráfica en los ejercicios de rendición de cuentas, las regalías, al igual que la Procuraduría General de la Nación, deben estar para la gente y por la gente.

Felicitaciones a la doctora Margarita Cabello Blanco por este gran legado como Procuradora General de la Nación y los mejores éxitos a los procuradores o las procuradoras generales del futuro en la consecución de tan importantes cometidos como estos.


**John Harvey Pinzón Navarrete**

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 9. Para el Seguimiento a los Recursos del Sistema General de Regalías









## **12. CONSTRUCCIÓN DE PAZ: UNA LABOR QUE NOS CONVOCA COMO SOCIEDAD**

**Diana Yolima Niño Avendaño**



## Introducción

**E**n cuanto a las garantías de seguridad establecidas en el punto 3.4 del Acuerdo de Paz, la Procuraduría encontró que la implementación de este componente era uno de los retos más importantes para lograr la materialización de lo acordado en La Habana. Al 30 de marzo de 2020, se registraba que 356 lideresas, líderes, defensoras y defensores de Derechos Humanos, y 194 firmantes de paz, habían sido asesinados luego de cuatro años de la firma del Acuerdo.

Si bien se reconocían avances en la reglamentación de la arquitectura institucional en esta materia, el déficit presupuestal, la desarticulación y proliferación de instancias y normatividad, al igual que el auge en la confrontación armada por el control de las economías ilícitas en territorio, afectaban la implementación de medidas de prevención y protección a organizaciones políticas, líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales, así como a defensores y defensoras de Derechos Humanos.

Aunado a lo anterior, varias instancias en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) tenían un funcionamiento deficiente y no se identificaban avances en la implementación del Decreto 660 de 2018 (Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones

en los Territorios) frente a la materialización de las medidas de protección colectiva a comunidades y organizaciones.

A causa de estas situaciones, fue priorizado el monitoreo a la implementación de las medidas de seguridad destinadas a firmantes del Acuerdo de Paz y a organizaciones políticas, líderes y lideresas sociales, y defensoras y defensores de Derechos Humanos. De otro lado, a inicios de 2021 el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) se había limitado a atender a 99.097 familias en 56 municipios, de las 188.030 que firmaron acuerdos colectivos de sustitución, por lo que cerca del 48 % de familias que manifestaron su voluntad por avanzar en la sustitución no ingresaron al programa.

En ese momento existían avances en la implementación de los componentes del Plan de Atención Inmediata (PAI) familiar, en cuanto a que el 61 % de las familias cultivadoras y no cultivadoras en el programa habían finalizado los seis ciclos de pagos de asistencia alimentaria inmediata y el 74 % había recibido al menos una entrega material del proyecto de seguridad alimentaria. Asimismo, en 2020 se contrató a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) como operador para brindar asistencia técnica en los proyectos de ciclo corto y en el alistamiento e implementación

de proyectos de seguridad alimentaria y huertas caseras.

Tampoco se habían efectuado medidas efectivas para la transformación territorial de las zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito, a través de la debida implementación del Programa Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). Esto generó incertidumbre en las comunidades sobre la efectividad del programa y aumento de riesgos frente a retiros y resiembras de los cultivos ilícitos. A su vez, no se contaba con una estrategia que sustituyera el PNIS, a pesar de sus retrasos y los recortes presupuestales de la vigencia 2020.

En cuanto a las instancias nacionales y territoriales de participación y ejecución del PNIS, se evidenciaba poca claridad en los criterios para la citación y periodicidad de estas. Así, el seguimiento al PNIS fue priorizado en esta administración por la importancia que representa su efectiva implementación en la transformación estructural del campo, de la mano de la Reforma Rural Integral; destacándose dentro de las acciones para ese propósito, el control a los procesos de contratación de los operadores vinculados al desarrollo de proyec-

tos productivos y a la atención de los recolectores, así como la revisión del procedimiento administrativo sobre la cesación de los beneficios de un número significativo de familias beneficiarias del programa.

De otro lado, respecto al Estatuto de la Oposición Política, los dos primeros informes presentados al Congreso de la República evidenciaron la falta de conocimiento de las disposiciones de la Ley 1909 de 2018, lo que limitaba el ejercicio de los derechos a la oposición política, especialmente en territorio.

En ese momento se observaba un incumplimiento del CNE para disponer del presupuesto necesario para financiar los espacios adicionales en los medios de comunicación social del Estado, y los que, sin serlo, usan el espectro electromagnético, tal y como lo determina el artículo 13 del mencionado estatuto.

Por ello, y en cumplimiento del párrafo del artículo 30<sup>1</sup> de la Ley 1909 de 2018, se dio prioridad al monitoreo de lo dispuesto en esta normatividad. En lo que se refiere a la política pública de víctimas, la Procuraduría tenía desafíos importantes para su seguimiento a causa del estado de su

---

1. En cada periodo de sesiones ordinarias, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo presentarán, respectivamente, un informe a cada una de las cámaras del Congreso de la República sobre el cumplimiento de los derechos establecidos en este Estatuto y un balance sobre las garantías de seguridad en relación con los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición. Además, se deberá analizar el cumplimiento de las medidas tendientes a garantizar la participación equilibrada entre hombres y mujeres. Dichos informes deberán ser sustentados por el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para lo cual deberá fijarse fecha, a más tardar, dentro de los quince (15) días siguientes a su presentación. En esa sesión, los congresistas podrán formular preguntas y observaciones a los informes del Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, quienes deberán dar respuesta a las mismas de forma inmediata.



implementación y la magnitud de la población beneficiaria de dicho marco normativo, que para ese momento representaba el 15 % de la población colombiana.

Dicha política presentaba retos significativos en sus diferentes componentes y medidas. Las dificultades en prevención y protección se derivaban de las disputas entre grupos armados organizados con el fin de ocupar los territorios donde tuvieron presencia las extintas FARC-EP.

En atención y asistencia, existían barreras de acceso a la ayuda humanitaria inmediata y de emergencia, además de serias dificultades en la atención a las víctimas del conflicto armado a causa de la pandemia. En reparación integral las limitaciones presupuestales y las dificultades en la reglamentación de procedimientos afectaban la cobertura de las medidas; como ejemplo, en el año 2020, hubo una reducción del 28 % en el número de personas atendidas por el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI).

En los ejes transversales, especialmente en la participación de las víctimas, el reto era enorme frente al proceso de elección de los representantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas (municipales, distritales, departamentales y nacional), y en la coordinación nación territorio persistían desafíos para lograr mejores resultados en la im-

plementación de la política a nivel territorial.

Por todo lo anterior, la Procuraduría dio prioridad al seguimiento de la política pública de víctimas, con el propósito de realizar acciones de incidencia para la garantía de los derechos de los más de nueve millones de víctimas del conflicto armado.

En el desarrollo de dicha labor, se hizo especial énfasis en las emergencias humanitarias, la Ley 2343 de 2023, la atención permanente —a través de canales telefónicos y presenciales— a las víctimas del conflicto armado, el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD), los planes de contingencia, así como los integrales de prevención y protección, los planes de choque ordenados por el Auto 894 de 2022<sup>2</sup>, retornos y reubicaciones, rehabilitación, indemnización administrativa, acompañamiento a la participación de las víctimas en los procesos de elección de las mesas de participación y en su incidencia para una mejor ejecución de la política pública de víctimas.

---

2. Corte Constitucional, por el cual se declara que el Estado de Cosas Inconstitucional persiste en materia de prevención y protección respecto de la garantía de los derechos a la vida, la seguridad, la integridad y la libertad de la población en situación de desplazamiento forzado.

## Gestión

**E**n su compromiso con la construcción de paz, con el fortalecimiento de la participación política de todos los sectores de la sociedad como mecanismo de apertura democrática y con la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado, durante este cuatrienio la Procuraduría desarrolló una serie de actuaciones preventivas bajo la línea de acción Fortalecimiento preventivo para la buena administración pública del Modelo de Buena Gobernanza.

Como resultado del seguimiento continuo a las políticas públicas objeto de vigilancia, se han radicado doce informes al Congreso de la República en materia del Acuerdo de Paz, Estatuto de la Oposición y la Ley de Víctimas; estos incluyen los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones dirigidas a las entidades responsables.

También, y en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado a través de la sentencia T025 de 2004, se presentaron cuatro informes de seguimiento a los autos derivados de dicha sentencia y se participó en las audiencias convocadas por la Corte Constitucional reiterando las recomendaciones a las entidades responsables del desarrollo de medidas contundentes para la superación del ECI y el goce efectivo de derechos de la población desplazada.

De acuerdo con el ECI sobre el componente de garantías de seguridad para los firmantes de paz, declarado por la Corte Constitucional a través de la sentencia SU 020 de 2022, la Procuraduría entregó cinco informes de seguimiento a las órdenes orientadas a garantizar la vida, libertad e integridad de los firmantes del Acuerdo de Paz; estos incluyen recomendaciones a las entidades responsables para avanzar en las medidas de seguridad de las y los signatarios de lo acordado en la Habana.

Las conclusiones y recomendaciones de los informes de la CSMLV y aquellos presentados a la Corte Constitucional han servido de base para la presentación de observaciones a los proyectos de ley que tienen como fin reformar la Ley 1448 de 2011.

En cuanto al seguimiento a los autos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Procuraduría dio cumplimiento a las órdenes relacionadas con el impulso de actuaciones preventivas para la atención del escenario de riesgo a las comunidades cobijadas con las medidas cautelares otorgadas en el Auto 175 de 30 de julio de 2019 y el de fecha del 7 de noviembre de 2023.

Adicionalmente, con el fin de promover una mayor apropiación del modelo preventivo en el seguimiento al Acuerdo de Paz y a la política pública de víctimas, se realizaron tres

diplomados dirigidos a funcionarias y funcionarios del Ministerio Público, sociedad civil y academia; dos de ellos tuvieron como eje la política pública de víctimas y el último abordó los principales retos y perspectivas en la implementación del Acuerdo de Paz.

Con el fin de impulsar el cumplimiento territorial del Acuerdo de Paz y la Ley 1448 de 2011, desde 2021 se han elevado recomendaciones a las entidades territoriales para la incorporación de acciones y presupuesto en sus planes de desarrollo territoriales que, en el marco de sus competencias, contribuyan en la garantía de derechos de las víctimas del conflicto armado y a la transformación territorial requerida para la consolidación de una paz estable y duradera. Estas recomendaciones han versado sobre la respuesta a las emergencias humanitarias, la participación efectiva de las víctimas, la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), entre otras.

Específicamente en el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría desarrolla acciones orientadas al acceso progresivo a la propiedad rural, acompaña los procesos e instancias relacionadas con la implementación de los PDET, participa en los ejercicios de actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), vela por la reincorporación política, social y económica de las personas en proceso de reincorporación, ha consolidado información diagnósti-

ca sobre ejercicios de control social a la implementación del Acuerdo de Paz en ocho subregiones PDET, impulsa la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el marco y contexto del conflicto armado, y monitorea el desempeño financiero relacionado con los seis puntos del Acuerdo de Paz, entre otras labores.

En cuanto al PNIS, la Procuraduría vela por la garantía de los derechos de las familias con acuerdos individuales de sustitución. En este sentido, se ha insistido en superar los rezagos de los beneficios económicos del PAI familiar y las iniciativas de desarrollo dispuestas en los PISDA, así como en fortalecer la supervisión de contratos y convenios celebrados para la entrega de bienes e insumos.

Se advirtió también sobre las fallas presupuestales y de planeación para atender a las más de 88.000 familias que, habiendo suscrito acuerdos colectivos, aún no se han incluido en la atención de medidas de sustitución; al igual, se ha llamado la atención sobre la baja implementación en las áreas de especial interés ambiental, pues los proyectos no se ajustan al régimen de uso y protección de dichas zonas. También se evidenció que solo 394 familias vinculadas al PNIS han completado su ruta, aunque se hayan invertido cerca de \$2.5 billones de pesos a lo largo de seis años de ejecución del programa.

Para 2023, a pesar de identificar avances en la supervisión de contratos y convenios en ejecución, se encontró un desempeño presupuestal deficien-

te en la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), dado que para septiembre de dicho año se tenía una ejecución presupuestal del 26 % y una ejecución financiera del 6 %. Lo anterior, se reflejó en que la DSCI no había avanzado en la contratación de la atención de las familias del PNIS, ni había consolidado una ruta técnica de intervención para apropiarse y ejecutar la totalidad de los recursos asignados. Adicionalmente, la Procuraduría hizo seguimiento al contrato 262 de 2020<sup>3</sup> y al convenio 1091 con OEI.<sup>4</sup>

A causa de los retrasos en la ejecución, las comunidades han perdido la confianza en el programa y, en general, en las iniciativas de sustitución. Al respecto, la Procuraduría ha considerado que las nuevas estrategias de la DSCI para superar los rezagos del PNIS están en riesgo de incurrir en errores pasados en cuanto a los incentivos económicos y la ausencia de la integralidad prevista en el Acuerdo de Paz, al recortar el presupuesto de los proyectos productivos que deberían garantizar la sostenibilidad en la transición a economías lícitas.

Adicionalmente, la Procuraduría participa en las instancias del Decreto 362 de 2018, velando por las garantías para la participación de las

comunidades, y fomenta espacios de respeto a los derechos y la no estigmatización. Presentó también dos informes sobre el incumplimiento en la implementación del PNIS en el municipio de Miraflores (Guaviare).

En materia del seguimiento a la Ley 1909 de 2018, y en virtud de lo establecido en el artículo 30 de la misma, se ha verificado el cumplimiento del acceso a los derechos reconocidos a la oposición política y a la independencia<sup>5</sup> a través de 103 actuaciones preventivas, cuyos resultados se recogen en los cuatro informes radicados en el Congreso durante esta administración. Este Órgano de Control ha monitoreado las garantías de seguridad en relación con los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las organizaciones políticas con personería jurídica declaradas en oposición.

En un contexto de reconfiguración de las dinámicas políticas del país, en donde los gobiernos han sido ocupados por fuerzas políticas que anteriormente ejercían independencia u oposición, la Procuraduría ha evidenciado errores normativos de la Ley 1909 de 2018 que limitan o impiden el acceso a los derechos de la oposición política.

---

3. Atender la población beneficiaria del PNIS en cuanto a la entrega de los proyectos productivos de seguridad alimentaria (\$1.8 millones) y el de ciclo largo (\$9 millones) en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Norte de Santander, Nariño, Putumayo y Caquetá.

4. Atender a la población cultivadora y no cultivadora del PNIS en el departamento de Antioquia para la entrega del proyecto productivo de ciclo corto (\$9 millones por familia).

5. Estos derechos son: I) Financiación adicional para el ejercicio de la oposición; II) Acceso a los medios de comunicación social del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético; III) Acceso a la información y a la documentación oficial; IV) Derecho de réplica; V) Participación en mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas de elección popular; VI) Participación en la Agenda de las Corporaciones Públicas; VII) Garantía del libre ejercicio de los derechos políticos; VIII) Participación en la Comisión de Relaciones



De igual forma, la Procuraduría ha encontrado irregularidades en la implementación del Estatuto de la Oposición Política que han sido la base para la elaboración de recomendaciones dirigidas a las entidades con competencia en su implementación, así como a organizaciones políticas con personería jurídica y a corporaciones públicas de elección popular.

En cuanto a la verificación del cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011, se ha realizado un seguimiento riguroso a las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) de acuerdo con cada componente de la política pública.

En materia de atención y asistencia, se ha insistido a las entidades territoriales de Cauca, Arauca, Popayán, Putumayo, Caquetá, Chocó, Antioquia y Nariño, así como a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) para que brinden todos los componentes de subsistencia mínima de las personas afectadas por desplazamientos masivos e individuales o confinamientos. Asimismo, se diseñó una estrategia de verificación de condiciones óptimas de los Centros de Atención a Víctimas (CRAV).

Durante la administración de la Señora Procuradora General de la Nación, han sido atendidas 50.099

víctimas a través de los canales presenciales y telefónicos de la Procuraduría, a quienes se les ha brindado orientación en la garantía de sus derechos o se les ha tomado la declaración como víctimas del conflicto armado. En cumplimiento a la Ley 2343 de 2023<sup>6</sup>, se elaboró —en articulación con la UARIV y con participación de la Mesa Nacional de Participación Efectiva— un plan de acción para la difusión de dicha ley, el diseño de lineamientos para funcionarios, y un plan de difusión y socialización.

Frente a prevención y protección, en 2022 se presentó un informe sobre el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) que incluyó 14 recomendaciones oportunamente socializadas con las entidades competentes. Este informe fue presentado en la visita realizada por la Señora Procuradora a las Naciones Unidas en Nueva York.

En reparación integral, la Procuraduría ha reiterado la necesidad de aumentar la asignación presupuestal destinada a la indemnización administrativa de las víctimas y continuamente se les ha orientado sobre el trámite del reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, de acuerdo con la Resolución 1049 de 2019.<sup>7</sup> En este marco, se diseñó una estrategia de seguimiento a las entidades territoriales que recibieron

6. Por la cual se ampliaron los términos para declarar y ser incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV).

7. Unidad para las Víctimas, por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se derogan las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018, y se dictan otras disposiciones.

recursos para la expedición de certificados de discapacidad a víctimas del conflicto, requisito indispensable para el pago de la medida dentro de la ruta prioritaria. Se instó también a la UARIV a realizar una campaña de contacto con los jóvenes que tienen encargo fiduciario y cumplieron la mayoría de edad, en razón al alto número de víctimas indemnizadas que ya cuentan con dicho requisito.

A la par, se ha hecho seguimiento a la garantía del derecho al retorno y reubicación de las víctimas del desplazamiento forzado, así como al Programa de Reparación Colectiva. Este seguimiento se hace de forma general en beneficio de 994 comunidades en retorno y reubicación en todo el país y 968 sujetos de reparación colectiva, como también a través de casos emblemáticos con los cuales se parte de una identificación de las gestiones preventivas a adelantar. Es así como, en este periodo, se promovió el derecho al retorno y a la reparación colectiva a través de gestiones preventivas a nivel nacional y territorial, donde resaltan las 15 mesas de tierras realizadas en El Carmen de Bolívar, San Jacinto y María La Baja, entre 2020 y 2024, en las cuales se impulsó la titulación de 240 predios (127 con resolución de adjudicación).

En este proceso se han realizado visitas a zonas rurales apartadas y dispersas para verificar el goce de derechos a cerca de 80 comunidades en procesos de retorno y/o reubicación. Igualmente, la Procuraduría ha insistido en la necesidad de priorizar

las acciones contenidas en los planes de retorno y reubicación en la implementación del punto 1 del Acuerdo de Paz.

En cuanto a rehabilitación, se ha realizado un seguimiento riguroso al Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas (PAPSIVI) con lo que se ha identificado una disminución sostenida en el número de atenciones realizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) y la UARIV, entre 2019 y 2023. En este orden de ideas, la Procuraduría evidenció un vacío en la información del MSPS, puesto que no se registran cifras sobre el número de personas con atención psicosocial para el año 2023, aunado a que el MSPS aún no han sido procesados los datos de las atenciones realizadas por las entidades territoriales y las actividades tendientes a la implementación del protocolo de atención Integral en Salud - MSPS.

A juicio de este Órgano de Control la situación es preocupante en cuanto al incumplimiento de las metas del programa, lo que dificulta el acceso a información precisa sobre el número de víctimas atendidas y la cantidad de recursos destinados para tal fin. La Procuraduría emprendió una estrategia preventiva con el objetivo de advertir a las 258 ESE sobre la importancia de cumplir con los compromisos y obligaciones derivados del Decreto 1650 de 2022, la Resolución 1912 de 2023, y la Resolución 820 de 2024, en lo correspondiente a la atención psicosocial y la atención integral en salud a víctimas del con-

flicto armado, toda vez que el MSPS inició la consulta técnica para asignar recursos para implementar PAP-SIVI entre las Entidades Sociales del Estado (ESE)

Finalmente, en cuanto a participación efectiva de las víctimas, se des-

plegaron acciones en territorio para acompañar la elección de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas en las vigencias 2021 y 2023, donde se veló por un desarrollo en condiciones de transparencia y en virtud de lo establecido en el protocolo de participación.

## Resultados

**L**a Procuraduría considera que, sin garantías de seguridad, el Acuerdo de Paz corre el riesgo de no implementarse de una manera articulada, coordinada e integral en los territorios, no solo con los demás puntos, sino con otras políticas públicas como la de víctimas.

A propósito del PNIS, la Procuraduría estima urgente la expedición del acto administrativo de la nueva estrategia de sustitución de economías ilegalizadas o reconversión productiva e industrialización colectiva, propuestas por el nuevo Gobierno nacional. Se considera necesario que dicho acto administrativo incluya indicadores de gestión, de producto y de resultado; que faciliten el seguimiento a la implementación de la política pública y, asimismo, dé cuenta de la legalidad y metodología de propuestas como la gradualidad en la sustitución, y ajustes legales como el tratamiento penal diferenciado.

En relación con el Estatuto de la Oposición Política, además de seguir reportando periódicamente in-

formes al Congreso, la Procuraduría debe continuar con su labor de velar por la correcta aplicación normativa enmarcada en la Ley 1909 de 2018. En ese seguimiento a la correcta aplicación del Estatuto de la Oposición, este Órgano de Control debe vigilar que los recursos destinados en el anteproyecto de presupuesto del CNE para la vigencia 2025 sean ejecutados conforme a la destinación específica para la que fueron asignados.

### **Diana Yolima Niño Avendaño**

Procuradora Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5. Para el Seguimiento del Acuerdo de Paz









## 13. RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Germán Daniel Robles Espinosa



## Introducción

**E**l derecho fundamental a la restitución de tierras y derechos territoriales en Colombia es una demanda justa y necesaria para las víctimas de abandono forzado y despojo de tierras, quienes han sufrido el cruel impacto de la violencia. Como resultado, se tiene la puesta en marcha de una ambiciosa política pública en la que, con corte al 31 de mayo de 2024, la Unidad de Restitución de Tierras reportó para la ruta individual un total de 155.358 solicitudes tendientes a la restitución de tierras, que corresponden a 142.844 predios, y de las cuales se presentaron 22.193 demandas ante los jueces especializados en la materia, quienes profirieron 9.199 sentencias. Asimismo, según la Unidad, para el mismo corte, frente a la ruta étnica, se caracterizaron 392 ca-

sos, se presentaron demandas ante la especialidad en 338 de ellos y se profirieron 31 sentencias.

La restitución no solo es un acto de reparación material, sino también un gesto de reconocimiento y dignificación hacia personas que han perdido sus hogares, sus tierras y sus medios de vida. En el marco de esta política pública transicional, la Procuraduría General de la Nación vela por la protección de los derechos de las víctimas y de los terceros intervinientes y el debido proceso en los trámites judiciales de restitución, asegurando el respeto máximo por las garantías y derechos previstos en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011.

## Gestión

**L**a Procuraduría con Funciones Mixtas 2: Para la Restitución de Tierras resalta tres estrategias preventivas orientadas a fortalecer el seguimiento a la política pública de restitución de tierras y derechos territoriales étnicos, cuyos resultados se han visto reflejados en acciones de mejora al interior de las entidades vigiladas, la tecnificación del rol de los procuradores judiciales y la garantía del derecho fundamental a la restitución de tierras, en beneficio de las víctimas

de despojo y abandono forzado de tierras.

Por lo anterior, adelantó una estrategia integral relacionada con el procedimiento administrativo a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, compuesta por los siguientes casos preventivos:

- Control de términos a la etapa administrativa en ruta individual.
- Control a la presentación oportuna

tuna de demandas en ruta individual.

- Revisión de decisiones de no inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF).

Las actuaciones preventivas se desarrollaron a partir de la selección de una muestra correspondiente al 20 % de las 5015 decisiones que la Unidad de Restitución de Tierras profirió durante el año 2019, respecto del procedimiento administrativo de inclusión en el RTDAF; con el fin de determinar los factores que incidían en la mora de los trámites.

Como resultado, se evidenció que las reclamaciones de restitución que se encontraban en gestión tenían en promedio siete años sin decisión de fondo, determinando que los factores que incidían en esta situación obedecían a falencias como: deficiencias en la valoración probatoria a cargo de la URT, inaplicación del principio pro homine, inaplicación del principio de buena fe y traslado de la carga probatoria, e indebida asunción de competencias judiciales para resolver solicitudes de inclusión en el RTDAF.

Finalmente, con la actuación preventiva, se logró que la Unidad de Restitución de Tierras, a través de los profesionales responsables de recibir las solicitudes, verificara la información, realizara los estudios técnicos y sociales; así como la caracterización y georreferenciación de los predios, ajustara sus procedimientos, encau-

zados a la reducción de los tiempos empleados para la inclusión de las solicitudes en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y la presentación oportuna de demandas ante la Especialidad.

Ahora bien, con el fin de fortalecer la actuación preventiva, desde el nivel central, la Procuraduría Delegada realizó varias acciones para fortalecer el seguimiento de las sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales étnicos y así garantizar su cumplimiento, tales como: la administración y visualización de los reportes que se encuentran en el Modelo Analítico de Restitución de Tierras, para encausar el actuar preventivo hacia el cumplimiento de órdenes judiciales pendientes de materialización, y el diseño de una Guía para la elaboración de informes con incidencia disciplinaria, contemplada como un instrumento orientador, a efectos de facilitar la presentación de informes con fines disciplinarios, cuando se evidencie la ocurrencia de una conducta, comportamiento, acto u omisión que presuntamente implique la comisión de una falta que genere el impulso del ejercicio de la acción disciplinaria.

Conscientes de la necesidad de dotar de herramientas prácticas a los procuradores judiciales en la defensa del estado social de derecho y la consolidación de la paz, en asocio con GIZ Programa Propaz II- Consolidación de la paz en Colombia (cooperación alemana), se elaboró la Guía ¿Cómo optimizar las mesas de técnicas de seguimiento posfallo?: Herramientas



para fortalecer la estrategia de seguimiento a sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales étnicos en la Procuraduría Delegada con Funciones Mixta 2: Para la Restitución de Tierras.

Con esta herramienta, la Procuraduría Delegada avanza en la consecución de escenarios de diálogo y acuerdos en su rol preventivo y judicial, para el eficiente cumplimiento de las providencias judiciales transicionales de restitución de tierras.

Igualmente, en el marco de la declaración del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado efectuado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, la Procuraduría Delegada ha intervenido ante el Alto Tribunal en respuesta a las diferentes órdenes contenidas en los autos de seguimiento.

Así, por ejemplo, ha formulado observaciones a los indicadores de goce efectivo de derechos en materia de restitución, alertando deficiencias y vacíos en la materia, y ha identificado medidas implementadas por el Estado que han sido efectivas para superar las falencias en restitución, así como las principales fallas estructurales que presenta actualmente la política pública y los desafíos que aún enfrenta para garantizar los derechos de la población desplazada. Asimismo,

ha formulado recomendaciones a las diferentes entidades comprometidas con la política de restitución, para que superen los obstáculos evidenciados que impiden la materialización del derecho fundamental a la restitución de tierras y derechos territoriales étnicos.

De igual forma, se destaca que, en virtud de la selección del expediente T-9.643.354, la Corte Constitucional requirió a la Procuraduría Delegada para que respondiera una serie de interrogantes, orientados al cumplimiento de órdenes de restitución relacionadas, principalmente con las compensaciones a cargo del Grupo Fondo<sup>1</sup> de la Unidad de Restitución de Tierras.

Como resultado del balance y análisis técnico realizado por la Procuraduría Delegada al rezago de órdenes incumplidas relacionadas con la tipología de compensaciones, se presentó a la Corte un informe que enfatizó los principales impactos negativos que recaen sobre las víctimas beneficiadas con los fallos de restitución, como resultado de la tardanza en la ejecución de las providencias judiciales, al igual que la problemática evidenciada por parte de la institucionalidad en el cumplimiento.

También se enviaron las sugerencias pertinentes, que, a criterio de este ente de control, pueden aplicar las

1. Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios se encarga de la administración y saneamiento de los bienes a cargo del Fondo, asegurando su inventario, diagnóstico y transferencia. También supervisa el cumplimiento de órdenes judiciales relacionadas con cuestiones financieras, elabora informes para entidades de control, y ajusta manuales operativos necesarios para implementar normas y políticas aplicables. Tomado de: <https://www.urt.gov.co/grupofondo#:~:text=El%20Grupo%20Fondo%20de%20Restituci%C3%B3n,a%20personas%20despojadas%20por%20el>

autoridades estatales para propiciar que los fallos de restitución se cumplan oportunamente. Esta postura fue acogida por la Corte Constitucional con la expedición de la Sentencia T-120 de 2024.<sup>2</sup>

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-341 de 2022, ordenó a la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General la identificación de las principales dificultades observadas en los procesos judiciales de restitución que ocasionan la extensión en los tiempos procesales, la exposición de los demás desafíos extraprocesales que obstaculizan la materialización del derecho fundamental a la restitución del territorio, enfatizando las particularidades de las comunidades étnicas y la propuesta de medidas de solución o ajustes para enfrentar dicha problemática.

En cumplimiento de dichas órdenes, la Procuraduría Delegada realizó una encuesta dirigida a los procuradores judiciales, a los abogados de la Unidad de Restitución de Tierras con representación judicial de los reclamantes y a los jueces especializados, con el fin de conocer los motivos que incidían en la mora judicial y responder los interrogantes referidos.

Como resultado de la investigación, como problema principal, se advirtió en el informe la congestión en los procesos de restitución de tierras, trasladado de la fase administrativa a la etapa judicial y que, pese a los esfuerzos de los despachos por avanzar en la resolución de los asuntos a cargo, persistían dificultades estructurales<sup>3</sup> que impactaban negativamente en los términos establecidos en la ley para las dos etapas, superaban en promedio los tres años y, de continuar con esta dinámica y dados los crecientes niveles de congestión en los despachos judiciales, no se lograrían resolver a tiempo y de manera rigurosa los procesos de restitución de tierras.

Con este informe, se logró que el Consejo Superior de la Judicatura adoptara un plan de descongestión para la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras, ordenando en diciembre de 2023 la creación de seis juzgados, cinco de ellos con enfoque étnico, con el objetivo de resolver a tiempo, y de manera rigurosa, los procesos de restitución de tierras que cursan en los despachos judiciales.

Por otro lado, en cumplimiento de la función preventiva, y acatando el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011,

---

2. La demanda de tutela abordada por la Corte Constitucional, en síntesis, refiere al reclamo de una víctima del conflicto armado para que la sentencia de restitución de tierras proferida por el Tribunal de Cartagena en su favor se cumpla oportuna y efectivamente. Pues el fallo judicial aún no se materializa luego de varios años, mientras que la vida del accionante y de su núcleo familiar se agota esperando la materialización de las órdenes.

3. (i) Dificultades en la etapa administrativa: Falta de acceso a la información, capacidad institucional limitada en la URT, demoras en la recopilación de pruebas, falta de articulación interinstitucional, entre otras. (ii) Dificultades en la Etapa Judicial: Sobrecarga de los jueces especializados, retos en la protección de los derechos de terceros, problemas de orden público que se reflejan en la seguridad y amenazas de los intervinientes, interpretaciones divergentes de la ley que generan incertidumbre jurídica, entre otros.

prorrogada por la Ley 2078 de 2021, la Procuraduría General de la Nación, como integrante de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas – CSMLV, junto con la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y tres representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas y delegados de las comunidades étnicas, históricamente han elaborado y presentado al Congreso de la República 11 informes sobre el seguimiento a la implementación de la política pública de víctimas y restitución de tierras en ruta individual, y 10 informes en ruta colectiva o de derechos territoriales étnicos. Estos informes contaron con la participación de la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 2: Para la Restitución de Tierras, en lo que se refiere al capítulo de restitución.

Los aportes a los informes en cuestión son el resultado de las actuaciones permanentes de los funcionarios del nivel central y los procuradores judiciales adscritos a la Procuraduría Delegada, que han constatado avances, retrocesos, logros y dificultades en las etapas administrativa y judicial del proceso de restitución. Adicionalmente, han presentado las recomendaciones pertinentes a las diferentes entidades que integran el Sistema Nacional de Atención a la Reparación Integral a las Víctimas - SNARIV, comprometidas en los hallazgos encontrados, para que apliquen los correctivos necesarios, en aras de garantizar la materialización de los derechos de las víctimas solicitantes de restitución y de las que han

sido beneficiarias de las sentencias, tanto en ruta individual como colectiva.

En este sentido, se estableció que, pese a los avances de la institucionalidad, se requiere que el SNARIV construya una proyección de la gestión pública en clave de la eficacia y la garantía para el goce efectivo del derecho a la restitución, articulación y coordinación para el fortalecimiento de la gobernanza. Bajo esa línea, se ha insistido en que para una mejora evidente de los resultados de la gestión pública frente a la garantía del derecho a la restitución, es necesario avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en los informes de seguimiento y monitoreo por parte de la CSMLV y, especialmente, por la importancia e impacto que tiene la política de restitución sobre las garantías y los derechos de las víctimas del conflicto armado reconocidas en este proceso de justicia transicional, caracterizado por la celeridad, el respeto al debido proceso y la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación integral.

## Resultados

**A** continuación, se relacionan algunos de los avances más significativos que la Procuraduría evidenció en los últimos informes:

- Disminución de las barreras que impiden o limitan el acceso de las mujeres a la reclamación de sus derechos. Desde la etapa administrativa, se fortaleció la identificación de las mujeres en los núcleos familiares y el acompañamiento específico para que sus solicitudes llegaran a instancia judicial, logrando disminuir la brecha histórica entre mujeres y hombres.
- Incremento en la presentación formal de solicitudes de restitución por parte de las mujeres ante los jueces especializados, pasando del 37 % en el año 2012, al 45 % en el 2023, resultado de las acciones de mejora en los programas planteados por la Unidad de Restitución de Tierras.
- Avance significativo por parte de la Unidad de Restitución de Tierras en la depuración del rezago de solicitudes de cancelación y levantamiento de medidas de protección en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados - RUPTA, tanto en ruta individual como colectiva.
- Avances en la gestión de la etapa administrativa, acentuando

la creación de la línea estratégica para la intervención frente a zonas no microfocalizadas y suspendidas, al prever acciones inclusivas con otras fuentes de información, atención de casos ante la imposibilidad de microfocalización y fortalecimiento institucional y organizativo.

- Grandes esfuerzos institucionales tendientes a establecer directivas en relación con la priorización de solicitudes en la etapa administrativa por grupo etario y de género, dado el incremento de reclamantes que se encuentran en condiciones de marginalidad y que, de acuerdo con los informes previos presentados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, hacen parte de un rezago histórico de solicitudes a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, quien por las dilaciones injustificadas en los trámites administrativos impide que los reclamantes accedan al derecho fundamental de la restitución de tierras, conforme los términos establecidos por el legislador.
- Implementación de lineamientos jurídicos por parte de la Unidad de Restitución de Tierras para concretar los aspectos a valorar en el desarrollo de la etapa administrativa, a partir de la interpretación del principio pro homine, la presunción de la buena fe, el es-



tándar de la prueba exigida por el ordenamiento para la resolución de no inscripción, la definición de parámetros orientativos para el análisis de casos sobre la procedencia de inscribir a los llamados a suceder a un ocupante fallecido, los elementos mínimos para la declaratoria de desistimiento, el carácter excepcional de la notificación por conducta concluyente y el procedimiento frente al archivo de solicitudes.

- Esfuerzos de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras al resolver un representativo número de solicitudes con los fallos emitidos durante los últimos años.

Entre las dificultades identificadas, se señalan las siguientes:

- Deterioro del orden público.
- Problemas en la identificación e individualización de los predios.
- Ausencia de respuesta oportuna por parte de las entidades competentes.
- Dificultades para la contactabilidad con los solicitantes y testigos.
- Carencia de un control riguroso al interior de la Unidad de Restitución de Tierras, respecto a la formulación oportuna de demandas de solicitudes incluidas en el RTDAF.
- Alto volumen de procesos a

cargo de los profesionales de la Unidad de Restitución de Tierras responsables de garantizar la atención y representación judicial de los reclamantes.

- Demora entre la presentación de la demanda y su admisión y/o inadmisión.
- Falta de documentos que deben ser suministrados por la Unidad de Restitución de Tierras al momento de la presentación de la demanda o por otras entidades del orden nacional y territorial, cuando son requeridos por los despachos judiciales.
- Dificultades en la atención de los segundos ocupantes frente a la entrega de predios en cumplimiento con lo ordenado, teniendo en cuenta los prolongados tiempos asumidos por la URT en adquisición de predios.
- Inexistencia de indicadores formulados por el Consejo Superior de la Judicatura, que midan la gestión de los despachos judiciales en la etapa posfallo, situación que repercute en la baja disposición de los jueces para hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes.
- Obstáculos en el cumplimiento de órdenes relacionadas con la restitución por compensación: escogencia de los predios por parte de los beneficiarios de la medida; tramitología de la URT en la adquisición o compra de predios; tardanza en la realización de

avalúos comerciales por el IGAC debido a la falta de personal y la poca oferta de predios en las regiones donde se debe cumplir con las órdenes de compensación.

- Sobre los proyectos productivos, se detectan patrones sistemáticos que dificultan el cumplimiento de las órdenes, tales como la sostenibilidad del proyecto, la falta de enfoque de género, la desarticulación interinstitucional y la asistencia técnica limitada.

La CSMLV también ha presentado una serie de recomendaciones a las diferentes entidades del SNARIV, orientadas a la elaboración de estrategias, fortalecimiento de las capacidades institucionales e implementación de acciones prioritarias, con el propósito de resolver de fondo las falencias encontradas en los informes presentados ante el Congreso de la República. Las entidades que integran esta Comisión han realizado seguimiento permanente a dichas recomendaciones.

Como estrategia transversal institucional, y en cumplimiento de la

normativa vigente a favor de las mujeres<sup>4</sup>, el 8 de marzo de 2021, la Procuradora General de la Nación lanzó la Estrategia Promujeres: Una Procuraduría comprometida con las Mujeres, como respuesta del Ministerio Público a la grave situación de violencias en razón del género y el sexo que sufren las niñas, las adolescentes y las mujeres en Colombia”<sup>5</sup>.

Esta procuraduría delegada participó en el proyecto Mujer Rural, en conjunto con la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, en un trabajo articulado en torno a la mujer rural, en virtud a que los tres ejes: ambiental, agrario y de restitución de tierras, se correlacionan y complementan. Con esta estrategia se logró que, en aplicación del enfoque diferencial de género, la Unidad de Restitución de Tierras en la etapa administrativa priorizara el estudio de las solicitudes presentadas por las mujeres campesinas víctimas de despojo y abandono forzado de tierras. Asimismo, se fortalecieron las capacidades técnicas de los procuradores judiciales para que en sus actuaciones tuvieran en cuenta el enfoque de género.

---

4. Las siguientes normas son solo algunas de las herramientas legales que buscan garantizar los derechos de las mujeres en Colombia y promover la igualdad de género en todos los ámbitos de la sociedad:

Constitución Política de 1991: Establece la igualdad entre hombres y mujeres y prohíbe cualquier forma de discriminación basada en género.

Ley 731 de 2002. Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.

Ley 823 de 2003: Promueve la equidad laboral entre hombres y mujeres, estableciendo medidas para eliminar la discriminación en el ámbito laboral y asegurar igualdad de oportunidades y remuneración.

Ley 1146 de 2007: Establece medidas de protección para los derechos de las niñas y adolescentes, enfocándose en la prevención y atención del abuso sexual.

Ley 1257 de 2008: Esta ley tiene como objetivo la protección integral de las mujeres frente a la violencia. Define la violencia basada en género y establece medidas para prevenirla y sancionarla, así como para atender y proteger a las víctimas.

Ley 1719 de 2014: Refuerza las medidas de protección para las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, garantizando atención integral y reparación.

5. Procuraduría General de la Nación. Circular 021 de 2021.

Por intermedio de la Procuraduría 2 Judicial II de Restitución de Tierras de Pereira, se brindó apoyo al proyecto 20 años de la Ley 731 de 2002 —Carta de derechos de las mujeres rurales en Colombia—, la cual fue liderada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios, a través del cual se realizó un estudio y análisis al cumplimiento de lo establecido en dicha normativa, identificando los aspectos relevantes pendientes por formalizar. Como resultado de la actuación se tienen los aportes presentados al proyecto de Ley que cursa ante el Congreso de la República, que busca mejorar, actualizar y corregir algunos puntos de la Ley 731 de 2002.

También se actuó en temáticas como la implementación de la Ley 731 de 2002, con el fin de propender por la garantía y la protección de los derechos preferenciales que tienen las mujeres que viven en zonas rurales y los derechos especiales de las mujeres víctimas de despojo y abandono de tierras, evaluando el cumplimiento de las acciones, planes, programas y/o proyectos formulados por las entidades concernidas, a favor de las mujeres rurales y de las mujeres beneficiarias con la restitución de sus predios.

En relación con las políticas implementadas por el Gobierno nacional frente a la reducción de las brechas de desigualdad entre el hombre y la mujer rural, en términos de acceso y formalización del derecho de domi-

nio sobre la propiedad rural y urbana, acceso a incentivos financieros y recursos para emprender proyectos productivos, el acceso al empleo y la seguridad social, la Procuraduría Delegada realizó seguimiento a los avances en la implementación de esta política pública en clave de la restitución de tierras, logrando: a) un mayor reconocimiento de las afectaciones particulares que han sufrido las mujeres en el marco del conflicto armado, b) prioridad, especialmente aquellas que son cabeza de familia, víctimas de violencia sexual, o que han sufrido desplazamiento forzado, c) fortalecimiento de capacidades dirigidas a mujeres, para que puedan participar activamente en los procesos de restitución de tierras y en la toma de decisiones sobre el uso y manejo de sus propiedades, y d) que la URT brinde un mayor apoyo jurídico especializado y acompañamiento psicosocial, con el fin de garantizar que sus derechos sean respetados y que puedan enfrentar los retos legales y emocionales que estos procesos implican.

Al respecto, esta Procuraduría Delegada hizo seguimiento al Grupo Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras, para determinar el estado de la implementación de los proyectos productivos en cumplimiento de las órdenes judiciales de sentencias de restitución de tierras, con enfoque en procesos liderados por mujeres campesinas y en los que las mujeres son propietarias. Así mismo, se determinó el grado de implementación de ese tipo de proyectos en asuntos étnicos. Como resultado, se determi-

nó que actualmente, por órdenes dictadas en sentencias de restitución de tierras, se han implementado 2589 proyectos productivos desarrollados exclusivamente por mujeres, comparado con los 7070 proyectos desarrollados por hombres.

Otra de las temáticas abordadas se relacionó con la transversalidad del enfoque diferencial de género en los planes de acción institucional 2022, que consistió en la realización de encuentros territoriales de procuradores judiciales, a través de los cuales se entregaron herramientas encaminadas al fortalecimiento técnico de la intervención judicial en los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales étnicos, con miras al efectivo cumplimiento de las órdenes judiciales que garantizan la restitución de tierras y derechos territoriales, priorizando a la mujer rural y las sentencias que ampararon su derecho fundamental a la restitución de tierras.

Para el año 2024, la Procuraduría delegada implementó el proyecto denominado Aplicación del enfoque diferencial de género en favor de la mujer rural en los procesos de restitución de tierras, por medio del cual se formularon actuaciones preventivas y de intervención judicial, para contribuir en la garantía plena de los derechos de las mujeres rurales, especialmente, respecto a los derechos patrimoniales reconocidos en los fallos de restitución de tierras.

En articulación con el Plan Estratégico Institucional 2021-2024: Cons-

truyendo desde la equidad y la diferencia, la Procuraduría Delegada, para dicho periodo, desarrolló varias líneas estratégicas relativas a la función preventiva, y a la estrategia transversal Promujeres, en el marco de la defensa del derecho fundamental a la restitución de tierras. Por tal motivo, se verificaron seis casos exitosos derivados de los seguimientos a las sentencias de restitución a cargo de los procuradores judiciales, en los que se estableció el liderazgo de las mujeres propietarias restituidas, además de su rol como lideresas comunitarias, quienes trabajan no solo en pro de su núcleo familiar, sino de su comunidad y, en general, de la seguridad alimentaria.

El proyecto también permitió fortalecer e impulsar la actuación de los procuradores judiciales hacia la aplicación del enfoque diferencial en el seguimiento al cumplimiento de las órdenes, con el diligenciamiento periódico de matrices trimestrales de gestión, a fin de visibilizar la participación de la mujer y determinar líneas de intervención judicial y administrativas más puntuales en beneficio de la mujer campesina.

De la misma manera, se definieron los lineamientos para la articulación entre la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 2: Para la Restitución de Tierras y la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control para Asuntos Étnicos, con el propósito de integrar las actividades relacionadas con los asuntos que impactan a las comunidades étnicas inmersas en los procesos transicionales de resti-



tución de derechos territoriales étnicos.

Igualmente, se inició el estudio técnico para cumplir con la recomendación 60 del documento de hallazgos y recomendaciones, presentada por la entonces Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y no Repetición, referente a la identificación material de las hectáreas que fueron despojadas y abandonadas por el conflicto interno.

Otra de las estrategias orientadas a fortalecer la gestión del Ministerio Público para garantizar la protección de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado consistió en la realización de un diagnóstico para identificar el nivel de conocimiento por parte de los funcionarios responsables de atender a las víctimas del delito de desplazamiento forzado, sobre la existencia y el alcance jurídico del Formato de Solicitud de Inscripción o Cancelación de la Medida de Protección de Tierras en el RUPTA. Como resultado, el 95% de los funcionarios consultados manifestaron no conocer dicho instrumento.

Lo anterior permitió que la Procuraduría Delegada programara, en asocio con la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad para la Restitución de

Tierras, la realización de una capacitación dirigida a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y los personeros municipales y distritales responsables de la toma de la declaración a las víctimas del conflicto armado, con el fin de fortalecer el conocimiento sobre el diligenciamiento y el alcance del señalado Formato..

Entre otras actuaciones misionales de carácter preventivo, se encuentra la participación de la Procuraduría General de la Nación en la estrategia relacionada con el seguimiento a la sistemática ocupación ilegal de predios, invasión de tierras, perturbaciones a la posesión y avasallamiento de predios en el país, con el propósito de documentar y consolidar datos fiables para disponer de un contexto territorial respecto de este fenómeno en el país, a efectos de velar por la debida aplicación de la función pública por parte de las autoridades territoriales.

Con el propósito de mejorar la intervención de la Procuraduría, se generaron instrumentos de seguimiento<sup>6</sup> para que los procuradores regionales, distritales y provinciales realizaran mensualmente el registro de dichos eventos y así contar de manera más eficiente con un análisis cualitativo y cuantitativo sobre la realidad en la afectación de la ocupación ilegal de

---

6. Para el seguimiento a la sistemática ocupación ilegal de predios, invasión de tierras, perturbaciones a la posesión y avasallamiento de predios en el país, la Procuraduría General de la Nación estableció lineamientos para la atención de los casos, en donde las Procuradurías delegadas Con Funciones Mixtas 3: Para Asuntos Ambientales y Agrarios; Mixtas 4: Para Asuntos Civiles, y Mixtas 5: Para el Ministerio Público, presentaron lineamientos específicos. Y para el territorio nacional, se dispuso de una matriz en línea para que fuera diligenciada por los procuradores regionales y provinciales a efectos de ir documentando los casos

predios en el territorio nacional y, de esta forma, adelantar las actuaciones preventivas y disciplinarias pertinentes.

Paralelo a ello, se crearon células de trabajo territorial, integradas en cada región por procuradores judiciales de las diferentes especialidades, para apoyar a las procuradurías regionales y provinciales en la atención y documentación de los eventos sobre los que se tenga conocimiento.

Como respuesta a las alertas efectuadas por el Ministerio Público a las diferentes entidades del orden territorial, se han activado las rutas orientadas a impedir que se continúe con la sistemática ocupación ilegal de predios, logrando frenar, en muchos de los casos identificados, la perturbación del derecho a la propiedad e iniciando las acciones legales para sancionar a los responsables.

Finalmente, se destacan las actuaciones preventivas realizadas por la Procuraduría Delegada en cumplimiento a las órdenes emitidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta y las Mesas Técnicas de Seguimiento al cumplimiento de órdenes realizadas por los procuradores judiciales, concretamente, respecto a las tipologías de órdenes relacionadas con: la ejecución de los subsidios de vivienda a cargo del Banco Agrario, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; la gratuidad en los trámites notariales relacionados con la liquidación de sucesiones sobre bie-

nes inmueble objeto de sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales étnicos, y la priorización en el pago de indemnizaciones administrativas ordenadas en los fallos de restitución de tierras.

Resultado de las actuaciones preventivas, se logró la articulación de los funcionarios de las entidades del sector vivienda, con el objeto de avanzar en la superación de los cuellos de botella identificados y que a futuro se presenten. Asimismo, se priorizaron los casos reconocidos en las diferentes mesas de trabajo, en aras de materializar las órdenes pendientes de cumplimiento.

Por otra parte, se logró que la Superintendencia de Notariado y Registro elaborara el proyecto de acto administrativo mediante el cual se busca la exención de este tipo de tarifa cobrada por las notarías y con relación al pago del impuesto de registro (conocido como impuesto de beneficencia o boleta fiscal). Actualmente está en trámite la reunión con la Federación Nacional de Departamentos, a efectos de incidir en las asambleas departamentales para la expedición de una ordenanza que exonere el pago de dicho impuesto.

En cuanto al pago de las indemnizaciones administrativas, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV presentará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el valor total del rezago de las indemnizaciones pendientes de pago, para que el Ministerio incluya dicho valor en el acto administra-

tivo del pago de servicio a la deuda a expedir en la vigencia 2024 y, de esta forma, lograr que la UARIV cumpla con las órdenes de pago represadas.

**Germán Daniel Robles Espinosa**  
Procurador Delegado con Funciones Mixtas 2. Para la Restitución de Tierras



2021-2024

**VERDAD**  
**DERECHO**  
**NO** DE LAS **VÍCTIMAS**  
**REPETICIÓN**  
**MEMORIA**  
**PERDÓN**  
**REPARACIÓN**  
**INTEGRAL**



**PROCURADURIA**  
**GENERAL DE LA NACION**





**MARGARITA  
CABELLO BLANCO**

*Procuradora General  
de la Nación*

**14. BUENA GOBERNANZA AL  
SERVICIO DE LA PAZ:  
INTERVENCIÓN ANTE LA  
JURISDICCIÓN ESPECIAL  
PARA LA PAZ**

**Jairo Acosta Aristizábal  
Alonso Pío Fernández  
Uldi Teresa Jiménez  
Christian Wolffhügel**



## Resumen

La intervención de las Procuradurías Delegadas ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) se centra en las víctimas, eje del Acuerdo de Paz con las FARC-EP y de la JEP. Desde el inicio de esta administración, la Procuraduría ha trabajado en la defensa del orden jurídico y los derechos de las víctimas y comparecientes, asegurando su protección constante. Guiada por estos objetivos, las delegadas han seguido las directrices del Modelo de Buena Gobernanza del Plan Estratégico Institucional de 2021-2024, enfocándose en tres líneas principales: intervención en las dinámicas procesales transicionales, promoción de los derechos de vícti-

mas y comparecientes, y maximización de medidas cautelares.

Estas líneas incluyen acciones constitucionales, intervención en macrocasos, y dinámicas territoriales y de participación. Este capítulo detalla las acciones concretas de la Procuraduría, destacando su impacto en la JEP y los desafíos futuros para la sostenibilidad de sus proyectos. Las secciones cubren desde la gestión integral y la intervención en procesos transicionales, hasta la promoción de derechos de víctimas y medidas cautelares, finalizando con los retos y estrategias futuras en la justicia transicional.

## Introducción

La intervención del Ministerio Público ante la Jurisdicción Especial para la Paz — JEP— ha girado en torno a la centralidad de las víctimas, eje del Acuerdo de Paz con las FARC-EP.

Desde el inicio de esta administración, la Procuraduría ha dirigido sus actuaciones en defensa del orden jurídico y el cumplimiento de los derechos de víctimas y comparecientes, garantizando su protección en todo

momento. En su calidad de interviniente especial ante la Jurisdicción<sup>1</sup>, y guiada por estos objetivos, las delegadas ante la JEP han priorizado desde el inicio unas líneas específicas de trabajo en concordancia con el Modelo de Buena Gobernanza propuesto en el Plan Estratégico Institucional de 2021-2024 de la Procuraduría General de la Nación.<sup>2</sup>

El diagnóstico realizado al inicio de la actual gestión, siguiendo las pautas

1. La función de la Procuraduría como interviniente especial en la JEP se encuentra establecida de conformidad con el artículo 277 Constitucional, los artículos 12 transitorio del Acto Legislativo No. 01 de 2017 y 77 de la Ley 1957 de 2019, y la sentencia C-674 de 2017 de la Corte Constitucional.

2. Procuraduría General de la Nación, Plan Estratégico Institucional 2021-2024. Procuraduría: construyendo desde la equidad y la diferencia, (2021), 16.

de este modelo, identificó tres líneas principales que han guiado hasta el momento la labor de las cuatro delegadas: (i) intervención en las dinámicas procesales transicionales, (ii) promoción de la satisfacción de los derechos de víctimas y comparecientes, y (iii) principales actuaciones en las medidas cautelares.

Estas líneas, además, están estrechamente relacionadas con los ejes transversales del Modelo de Buena Gobernanza, bajo enfoques diferenciales y de género, con el compromiso constante por los derechos humanos y la construcción de paz.

En este capítulo se detallan las acciones concretas realizadas ante la JEP, los impactos de la intervención efectiva de la Procuraduría, y los desafíos que suponen la necesidad de darle continuidad a la labor desarrollada por las delegadas durante este cuatrienio.

### **Gestión integral de las Procuradurías Delegadas ante la JEP: acciones y estrategias implementadas**

Las acciones realizadas en el periodo 2021-2024 pueden clasificarse en tres grandes líneas: (i) intervención en procesos, (ii) defensa de los derechos de víctimas y comparecientes y, (iii) medidas cautelares.

#### **Intervención en procesos:**

Dentro de las intervenciones en asuntos procesales, las delegadas

para la JEP han concentrado su labor en acciones constitucionales, y en solicitudes frente a casos individuales y dinámicas de la instrucción de los once (11) macrocasos que actualmente cursan en la JEP.

Al respecto, vale la pena señalar la presentación de una acción de tutela que dio como resultado la apertura del macrocaso N.º 11, sobre violencia sexual, reproductiva y basada en género. El Ministerio Público presentó esta acción ante la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, solicitando el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, plazo razonable y tutela judicial efectiva, además de diseñar nuevas estrategias para abordar estas temáticas.

Se destaca, además, la participación de la Procuraduría en una acción constitucional para proteger las garantías procesales de las víctimas en el trámite de instrucción, en particular, contra la Sentencia Interpretativa N.º 3 de 2022 de la Sección de Apelación del Tribunal Especial para la Paz. En dicho trámite se buscó la protección constitucional de los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de las víctimas y otros intervinientes especiales, a partir de unas limitaciones adoptadas por la Sección de Apelación frente a la interposición de recursos en el trámite de instrucción.

De otra parte, los escritos de observación realizados por los delegados del Ministerio Público y los Autos de Determinaciones de Hechos y Conductas (ADHC) de la Sala de Reco-



nocimiento se han destacado por su rigurosidad y pertinencia. Estos documentos han buscado la aclaración, profundización y complementación de las decisiones tomadas por esta instancia de la magistratura.

Entre 2021 y 2024, el Ministerio Público presentó escritos en los macrocasos 01, 03, 02 y 05. Se está a la espera de las imputaciones en los macrocasos restantes (04, 07, 08, 09, 010 y 011) y las nuevas fases de instrucción de los macrocasos 01 y 03.

Dentro de las solicitudes realizadas a la JEP, se incluyen peticiones de ampliación de la base fáctica, temporal y territorial en la instrucción de macrocasos, especialmente en el 01 y 03, y se han elaborado trece escritos de observación de los ADHC.

En línea con la estrategia ProMujeres impulsada por la Procuradora General, se elaboró un protocolo de género con lineamientos, herramientas y recomendaciones orientadas a optimizar la intervención de la entidad en los diferentes momentos de actuación ante la JEP.

Por otro lado, constantemente se elaboran conceptos sobre casos individuales a cargo de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, en temas relacionados con el sometimiento de los comparecientes a la JEP y el otorgamiento de amnistías e indultos.

## Defensa de los derechos de víctimas y comparecientes:

Desde diversos frentes se ha trabajado en la garantía del cumplimiento de los derechos de víctimas y comparecientes, con resultados de impacto.

### Solicitudes en favor de grupos poblacionales especiales

Se identificaron dos temas clave en relación con víctimas de violencia sexual o de género, enfocándose en planes de prevención y participación. Ante la falta de medidas preventivas<sup>3</sup>, se solicitó a la JEP formular planes integrales de prevención y articularlos con la política pública estatal, adoptando la estrategia de gestión preventiva del riesgo. Además, implementando un enfoque étnico, se propuso un plan para manejar la violencia sexual en pueblos indígenas, cuyo objetivo principal es garantizar la participación efectiva de las mujeres en un espacio autónomo que visibilice los abusos sufridos durante el conflicto.<sup>4</sup>

En el marco del enfoque interseccional, la Procuraduría advirtió a la JEP sobre la necesidad de incluir, en la línea de violencia sexual y de género del macrocaso 07, los actos de discriminación sufridos por niñas y niños heterosexuales, quienes habían sido excluidos de la priorización. También, se solicitó incorporar nuevas hipótesis de investigación en la estructuración, sistematización

3. Hallazgo al interior del macrocaso 07 “Reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado interno”.

4. Solicitud hecha especialmente dentro del marco del macrocaso 04.

y recopilación de información del macrocaso, con el fin de ilustrar y evidenciar casos de asesinato de neonatos, lesiones al feto, desaparición forzada de neonatos y abortos forzados en edades gestacionales avanzadas.

Al interior del macrocaso 01, se solicitó a la JEP que se impute a comandantes del Bloque Noroccidental de las FARC por crímenes de lesa humanidad, incluyendo esclavitud, violencia sexual, tortura y desaparición forzada, cometidos en contra de menores de edad, mujeres y ancianos. La solicitud también enfatiza la necesidad de que las víctimas reciban un trato especial, considerando enfoques diferenciales e interseccionales.

### **Abordaje en territorio y participación de las víctimas:**

Consideramos, como Procuraduría, que el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios del Ministerio Público es un aspecto fundamental. Es así como promovimos la Directiva Conjunta No. 06 de 2023, adoptada por la Procuradora General de la Nación y el Defensor del Pueblo, según la Ley 1922 de 2018. La directiva busca disminuir la brecha de acceso a la justicia transicional, por parte de las víctimas.

En este sentido, se ha implementado una estrategia integral de pedagogía para fomentar la participación de las víctimas y sus familias en la JEP, con énfasis en la justicia restaurativa. Esta iniciativa ha fortalecido las

mesas municipales de víctimas y prisionerías, con la participación de gobiernos locales, haciendo especial énfasis en las poblaciones más vulnerables, mujeres, niños, niñas, pueblos indígenas y afrodescendientes afectados por el conflicto armado. En estas jornadas se han realizado talleres restaurativos, usando un lenguaje inclusivo y claro para asegurar la comprensión y divulgación de la información en todo el territorio. También se están rediseñando talleres en colaboración con la JEP y la Defensoría, obteniendo insumos valiosos para la caracterización del daño en varios macrocasos.

En conjunto con la Procuraduría Delegada con Funciones de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz, se construyó la metodología para un curso y una cartilla tipo cómic sobre los mecanismos de participación de las víctimas ante el Sistema Integral para la Paz.

Dentro de los proyectos territoriales y de participación de víctimas, se realizaron encuentros con los Mamüs y Zagas de la Sierra Nevada de Santa Marta, los Wiwa, los sabedores del pueblo Arhuaco y las autoridades tradicionales del pueblo Kogui. La Procuraduría defendió los derechos de las víctimas ante la JEP e incluyó la cosmogonía de los pueblos indígenas en la concepción de los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-reparador (TOAR), en la caracterización del daño y la solicitud de medidas cautelares.

Hemos enfatizado ante la JEP la ne-

cesidad de darle una dimensión especial al estudio del daño causado a las víctimas, como una estrategia dentro de la investigación de la macrovictimización. La importancia de este componente radica en los retos que suponen las sanciones propias frente a la reparación del daño causado. En este sentido, hemos planteado una metodología y unos lineamientos para diagnosticar el daño, en función de las sanciones propias y los TOAR, de tal manera que hemos presentado ante la JEP dos diagnósticos del daño en los subcasos Dabeiba y Casanare, avanzando en la elaboración de otras caracterizaciones de los daños.

El Ministerio Público ha participado como garante en los diferentes procesos restaurativos, especialmente en el marco de los macrocasos 01, 02, 03 y 05, procurando la adecuada aplicación del paradigma restaurativo de la jurisdicción. Además, las delegadas han desempeñado un papel activo en los encuentros restaurativos, recopilando información que resulta útil para realizar diagnósticos más precisos del daño, según la macrocriminalidad y macrovictimización propuesta.

La Procuraduría ha solicitado medidas de protección para los comparecientes de las extintas FARC-EP, cuya vida ha estado en riesgo por diferentes motivos. Estas medidas buscan salvaguardar su integridad y asegurar un entorno seguro que permita el avance de la Jurisdicción Especial para la Paz con garantías para todos los involucrados.

Hemos intervenido permanentemente como garantes del debido proceso y las garantías legales en casos de comparecientes de la fuerza pública, participando en testimonios relevantes. Se han interpuesto recursos contra resoluciones de rechazo de sometimiento, destacando la falta de comunicación étnica y solicitando la activación del Protocolo Intercultural entre la Jurisdicción Especial Indígena y la JEP.

### **Principales actuaciones en las medidas cautelares:**

En calidad de agente del Ministerio Público, hemos impulsado las siguientes actuaciones relevantes: (i) generación de alertas por incumplimientos (Magdalena Medio, Resguardo Indígena San Lorenzo); (ii) llamados para la pronta resolución de asuntos (MC Hidroituango, decisión en marzo de 2024); (iii) exposición de enfoques diferenciales sobre afectación histórica de comunidades étnicas (Resguardo Indígena San Lorenzo, Canal del Dique); (iv) aportes para caracterizar el daño y garantizar reparación (Comuna 13, La Escombrera, La Arenera); (v) medidas a favor de instancias de gobierno propio de pueblos y comunidades NARP (dieciocho consejos comunitarios en diferentes regiones); (vi) solicitudes en favor de víctimas de personas desaparecidas (Estero San Antonio, Cementerio Central de Cúcuta, Neiva, Magdalena Medio, Paz de Ariporo, Canal del Dique, Villavicencio, Guaviare, y Santander).

Igualmente hemos participado acti-

vamente en los procesos de identificación de personas dadas por desaparecidas. Ejemplos destacados de estos ejercicios dialógicos y restaurativos son el acompañamiento del Ministerio Público en la entrega digna

de los restos óseos de víctimas en los casos Dabeiba y Urabá. Estos actos han permitido que los familiares de las víctimas obtuvieran alivio en la búsqueda de familiares.

## Resultados

### Impactos de las delegadas de intervención ante la JEP

La JEP adoptó la calificación jurídica de la Procuraduría en el macrocaso 01 e incluyó los crímenes de lesa humanidad de esclavitud derivados de trabajos forzados. La Jurisdicción concluyó que los trabajos forzados constituían esclavitud, diferenciándolos del secuestro, y reflejaban el ejercicio del derecho de propiedad sobre una persona, tal como argumentó el Ministerio Público.

El Ministerio Público en el macrocaso 02 encontró que la estrategia de “infundir terror” fue utilizada para someter a las poblaciones de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas en Nariño, constituyendo un crimen de lesa humanidad. Por ello, solicitó a la JEP incorporar esta estrategia en el caso como parte del reconocimiento de verdad de los comparecientes. Además, pidió adicionar el crimen de lesa humanidad de “Otros actos inhumanos” debido a los sufrimientos graves causados a los niños, niñas y adolescentes reclutados, así como a la población civil víctima de violencia reproductiva y malos tratos intrafamiliares en la región.

Hemos incidido en las decisiones de la Sala de Reconocimiento en los ADHC, logrando que se incluyan a militares previamente no considerados como máximos responsables o modificando la formulación de patrones macrocriminales, como ocurrió en el subcaso Casanare del macrocaso 03 sobre ejecuciones extrajudiciales, así como ha ocurrido en otros subcasos.

En el caso 04, la Procuraduría, junto con otras instituciones, ha realizado prospecciones en cementerios de Dabeiba, Carepa y Mutatá, y en San José de Apartadó. Gracias a este trabajo, se han identificado y entregado dignamente cuerpos de personas desaparecidas, brindando paz a sus familiares tras décadas de búsqueda.

En el macrocaso 05, la Procuraduría halló que los sistemas normativos de los pueblos étnicos describen mejor las afectaciones sufridas, equiparables al etnocidio y más graves que los crímenes del Estatuto de Roma. Así, solicitó a la JEP imputar a 10 excomandantes de las FARC-EP usando esta calificación jurídica.

En el caso 06, se identificó en el escrito de observaciones la connivencia



entre el ejército y grupos paramilitares para debilitar sistemáticamente al partido Unión Patriótica, violando el derecho internacional humanitario y limitando sus ideales políticos y sociales.

La Procuraduría solicitó la inclusión en el macrocaso 07 investigaciones sobre asesinatos de neonatos, lesiones al feto, desapariciones forzadas de neonatos y abortos forzados en etapas avanzadas de gestación. Estos crímenes internacionales, relacionados con el reclutamiento de niños por las FARC-EP, ocurrieron bajo la política de anticoncepción obligatoria y abortos forzados.

Como consecuencia de las solicitudes de las víctimas y sus representantes, en coadyuvancia con la Procuraduría, la SRVR el 5 de junio de 2023, mediante Auto SRVR No. 102 de 2023, avocó conocimiento del macrocaso 11, el cual tiene como finalidad investigar la violencia basada en género, incluyendo violencia sexual y reproductiva, y crímenes cometidos por prejuicio. De esta manera, se logró que se investigara de manera independiente las conductas en mención acontecidas en el marco del conflicto armado.

Se diseñó e implementó el curso virtual “Participación de las Víctimas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, capacitando a personeros, defensores, procuradores regionales y provinciales, y coordinadores de mesas de víctimas.

A través de un amplio alcance en municipios y territorios apartados, se ha promovido la participación de las víctimas ante la Jurisdicción, fortaleciendo las capacidades del Ministerio Público en estos lugares.

En este sentido, se han realizado más de 80 jornadas en todo el territorio nacional, con la participación de más de 4.350 víctimas.

La JEP ha acogido varias de las solicitudes de la Delegada, como alertas frente a incumplimientos de otras entidades (e.g., llamado a la UARIV por incumplimiento en Magdalena Medio), impulsar alternativas a formas de búsqueda de personas (e.g., búsqueda subacuática en el Estero San Antonio), ampliación de la zona que cubre medida cautelar (e.g., Magdalena Medio y Cimitarra), pronta resolución de asuntos (e.g., Hidroituango), prórrogas de las medidas cautelares (e.g, Cimitarra), acompañamiento de Procuradurías Regional y Provincial (e.g. Cementerio Central de Cúcuta), insistencia en capacitación de funcionarios en enfoques diferenciales (e.g. Resguardo San Lorenzo).

## Conclusiones

### Desafíos de las delegadas de intervención ante la JEP

**E**n la promoción de satisfacción de derechos de víctimas, la negativa recurrente de solicitudes de acreditación con análisis superficiales puede resultar revictimizante. Es necesario mantener los llamados de atención sobre la necesidad de entender integralmente los trámites de acreditación, conforme a criterios de igualdad y respeto al principio de progresividad.

Sobre el derecho a la verdad, en algunos macrocasos se identifica un desconocimiento de las demandas de verdad. La Procuraduría ha instado a la JEP a considerar estas demandas mediante análisis rigurosos y contrastación de fuentes. Esta labor debe continuar con la actualización de sistemas de información y análisis para develar la verdad durante el proceso.

El seguimiento a las sanciones propias y TOAR es uno de los principales desafíos que enfrenta la Procuraduría. Es fundamental mantener la implementación de la metodología de caracterización del daño propuesta y definir unos indicadores que permitan medir el impacto transformador en las comunidades.

Como Ministerio Público debemos posicionar el diálogo directo entre víctimas, comunidades y comparecientes, como el mecanismo adecuado para la definición de proyectos res-

taurativos, con el objetivo de incidir en la construcción de paz y garantizar la no repetición.

En proyectos territoriales y de participación, se deben fomentar espacios de participación para víctimas cuyos casos no se encuentran priorizados, ya que el 90% de los casos no serán objeto de instrucción en los macrocasos y estarán sujetos al procedimiento de renuncia a la persecución penal.

El continuo incremento de las medidas cautelares significa, para el caso de las medidas colectivas, el aumento de decisiones, audiencias, mesas técnicas e interinstitucionales, entrevistas, inspecciones, escenarios de seguimiento de cumplimiento, entre otros; esto demanda mayor personal de la PGN del nivel exigido para intervenir ante las Salas y Secciones de la JEP.

Promover la sensibilización y adopción del enfoque de género en todas nuestras intervenciones como Ministerio Público ante la JEP.

**Jairo Acosta Aristizábal**

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 11. Con Funciones de Coordinación de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz

**Alonso Pío Fernández**

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 12. Primero con Funciones de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz

**Uldi Teresa Jiménez**

Procuradora Delegada con Funciones Mixtas 13. Segunda con Funciones de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz

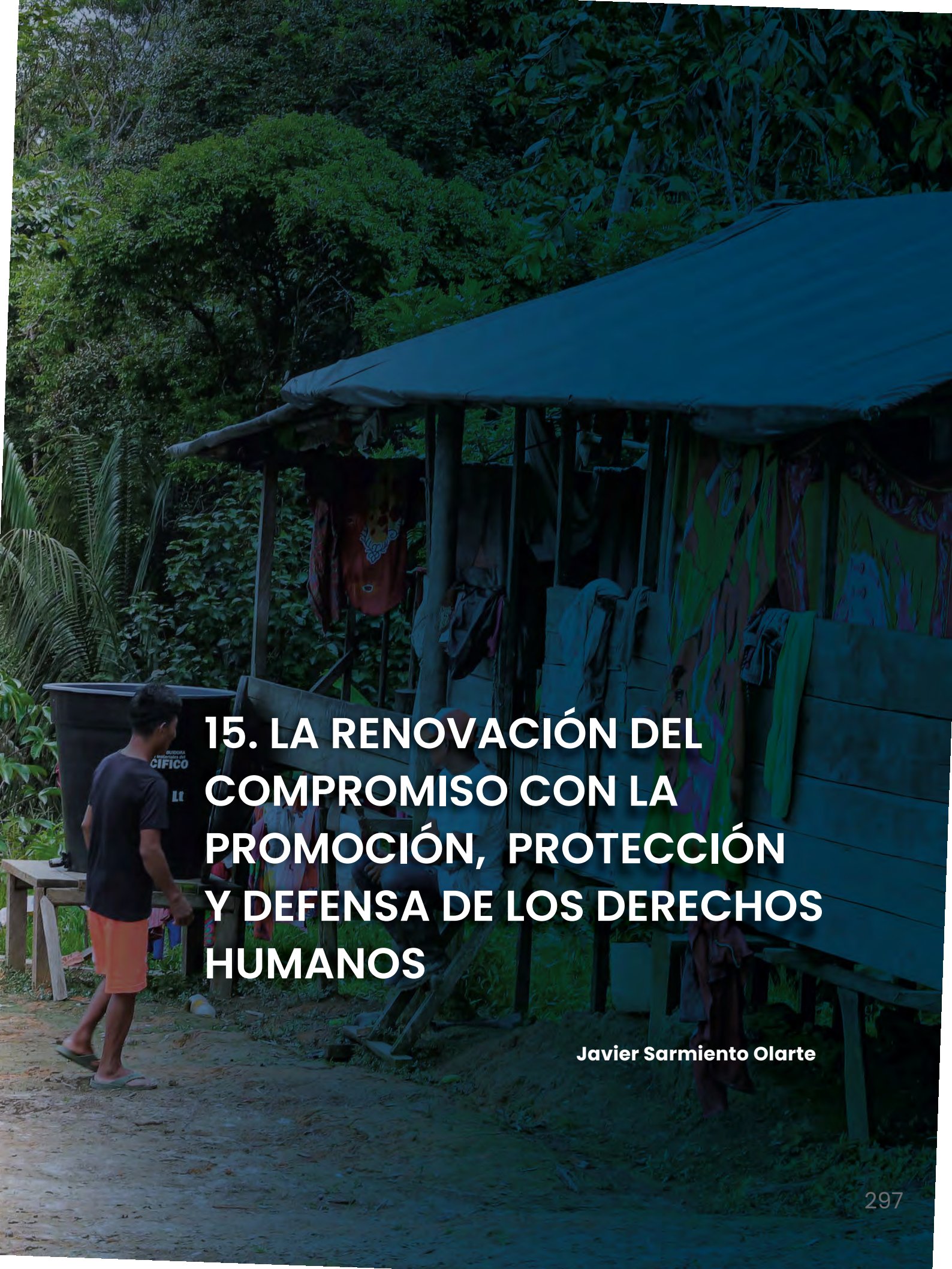
**Christian Wolffhügel**

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 14. Tercero con Funciones de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz









# 15. LA RENOVACIÓN DEL COMPROMISO CON LA PROMOCIÓN, PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Javier Sarmiento Olarte





## Resumen

**P**ese a que la Constitución Política de Colombia reconoce y garantiza los derechos humanos, debido al contexto de conflicto armado que vive nuestro país y a las dificultades que tiene el Gobierno nacional para implementar planes y proyectos que garanticen el pleno goce de los derechos a la po-

blación, infortunadamente se siguen presentando situaciones de vulneración de derechos. Es por esto por lo que, en el marco del Modelo de Buena Gobernanza, se priorizaron acciones de impacto a nivel nacional en las temáticas de mayor afectación de derechos.

## Introducción

**L**a doctora Margarita Cabello Blanco asumió su cargo como Procuradora General de la Nación en un momento en el cual el país se encontraba en una compleja situación de derechos humanos, debido al estallido social, las afectaciones a los liderazgos sociales, la compleja situación de orden público del país, la grave situación de derechos humanos de la población privada de la libertad y el incremento del fenómeno migratorio; sucesos que marcaron los derroteros de actuación de la entidad en materia de promoción de derechos humanos durante esta administración.

Entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de abril de 2024, fueron asesinados 607 líderes sociales.<sup>1</sup> Los cambios en la dinámica del conflicto con posterioridad a la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y

la Construcción de una Paz Estable y Duradera han ocasionado la transformación de las formas de violencia en contra de las lideresas, los líderes y las personas defensoras de derechos humanos.

Desde la PGN hemos constatado cómo las amenazas, los confinamientos y otras formas de violencia han afectado la labor de las personas defensoras de derechos humanos. Anteriormente, las violencias contra los líderes sociales se concentraban en homicidios y amenazas, ahora vemos cómo los líderes sociales se ven enfrentados a otras formas de violencia, como los confinamientos o la infiltración de las organizaciones sociales por parte de los grupos armados ilegales.

En materia de derechos de la población privada de la libertad, la si-

---

1. Datos suministrados por la Defensoría del Pueblo.

tuación continúa siendo crítica. El Estado de Cosas Inconstitucional decretado por la Corte Constitucional<sup>2</sup> en los establecimientos de reclusión del orden nacional del país se agravó, toda vez que, en aplicación del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, las cárceles administradas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) dejaron de recibir población en calidad de sindicados, lo que conllevó a la congestión de estos privados de la libertad en estaciones de policía o unidades de reacción inmediata. A la fecha, contamos con un hacinamiento del 25 % en las cárceles del país<sup>3</sup> y de 132 % en las estaciones de policía y unidades de reacción inmediata.<sup>4</sup>

De las 125 cárceles nacionales que hoy existen, el 90 % corresponden a establecimientos con más de 60 años de construcción y, por lo tanto, las condiciones de infraestructura son precarias. En cuanto a las estaciones de policía y URI, estas están diseñadas para una privación de la libertad de máximo 36 horas y no cuentan con la infraestructura necesaria para una privación de la libertad prolongada. A lo anterior se suman los problemas del Estado para garantizar los derechos a la alimentación, a la salud y al acceso a la justicia de los privados de la libertad en todo el país. Por otra parte, debido al cambio en el fenómeno migratorio, en donde

Colombia pasó de ser un país de origen y destino a también convertirse en un destino de tránsito, la situación de derechos de las personas en condición de movilidad humana se encuentra en riesgo, debido a los peligros que enfrentan en su paso por el territorio colombiano.<sup>5</sup>

Según Migración Colombia, entre el 1 de enero de 2021 y el 15 de julio de 2024, han pasado por nuestro país 1.099.600 migrantes irregulares, con destino al norte del continente, de los cuales casi 540.000 fueron en el 2023<sup>6</sup>, y se prevé que, con la inestabilidad del vecino país, este número aumente.

De ahí que, por disposición de la Procuradora General de la Nación, desde la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos se prioriza su actuación en estos ejes temáticos, en aras de incidir ante las entidades estatales que tienen la obligación de garantizar los derechos humanos de estas poblaciones.

### **Afectaciones a lideresas, líderes y personas defensoras de derechos humanos**

En los primeros meses de la administración se evaluó la estrategia de promoción de derechos de esta población que se aplicaba en la admi-

2. Corte Constitucional, Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015.

3. Información extraída de la página [www.inpec.gov.co](http://www.inpec.gov.co) el 23 de julio de 2024. Con corte al 23 de julio de 2024 hay 81923 cupos, ocupados por 102.866 privados de la libertad.

4. Información suministrada por la Policía Nacional. Con corte al 22 de julio de 2024 hay 9720 cupos, ocupados por 22.589 privados de la libertad.

5. Instrumentalización por parte de bandas criminales, riesgos asociados a los accidentes que puedan tener en ruta, problemas de alimentación, fenómenos de trata de personas y tráfico de migrantes.

6. Migración Colombia.



nistración anterior, enmarcada en la Directiva 002 de 2017, y se concluyó que se requería un redireccionamiento de esta estrategia.

En este sentido, se realizaron, durante las vigencias 2021 y 2022, cuatro espacios regionales para la promoción de derechos de las lideresas y líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos. En estos espacios de alto nivel, logramos que aquellos expresaran sus inquietudes y problemáticas ante las entidades encargadas de brindarles protección y desarrollar programas de promoción de sus derechos. Estos ejercicios fomentaron una relación de confianza entre los liderazgos de base y la Procuraduría General de la Nación.

Para el primer semestre de 2023, nos centramos en rediseñar la estrategia teniendo como objetivo un ejercicio más enfocado hacia el territorio y entendiendo sus dinámicas de protección, lo cual nos llevó a diseñar una herramienta de medición que permitirá evaluar la respuesta institucional frente al riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos; esto es, el Índice de Prevención de Riesgos de Amenaza contra Líderes y Defensores de Derechos Humanos (IPRA).

De manera paralela, continuamos con la intervención en las instancias encargadas de la protección de esta población, ante la Unidad Nacional de Protección (UNP) y diferentes Comités de Evaluación de Riesgo y

Recomendación de Medidas (CERREM), requiriendo la correcta implementación de los esquemas individuales y colectivos de seguridad para estas personas.

Como resultado de este trabajo, la Procuraduría General de la Nación expidió la Directiva 005 de 2024, a través de la cual se exhortó a las entidades a asegurar la protección de las personas defensoras de derechos humanos. Se resalta la inclusión de un capítulo dedicado a la población LGTBIQ+ y el reconocimiento de la calidad de defensor de derechos humanos para los funcionarios públicos que ejercen labores de promoción y defensa de los derechos humanos, entre otros.

Resulta, entonces, de suma importancia continuar con la implementación del IPRA en los 1.105 municipios y 32 departamentos del país, y realizar seguimiento a la Directiva 005 de 2024.

### **Seguimiento a la política migratoria**

Las restricciones de salud generadas después de la pandemia del COVID-19 en el año 2021 ocasionaron un represamiento en la zona del Urabá colombiano, en los municipios de Necoclí y Turbo, en Antioquia, y el municipio de Acandí y el corregimiento de Capurganá, en Chocó. Más de 15.000 migrantes se apostaron en las playas de estos municipios.<sup>7</sup>

7. Defensoría del Pueblo <https://defensoria.gov.co/-/defensoria-busca-ayudar-a-15.000-migrantes-que-están-en-necoclí>

Ante la limitada respuesta estatal en la zona y en general en el país, la Procuraduría General de la Nación emitió la Resolución 188 de 2021, por medio de la cual se emitieron instrucciones a las procuradurías territoriales para realizar seguimiento a las disposiciones de la Ley 2136 de 2021, contentiva de la Política Integral Migratoria en Colombia. Este seguimiento permitió determinar la necesidad de enfocar los esfuerzos institucionales de la PGN hacia la población migrante en tránsito.

En este orden de ideas, y después de visitar las zonas de frontera, Cúcuta, Bucaramanga, Montería, San Andrés, Ipiales, Buenaventura, Riohacha, Necoclí, Acandí, Apartadó, Maicao, Inírida, entre otros, identificamos y advertimos los riesgos en los que se encuentra la población migrante en tránsito por el territorio colombiano. Expedimos más de cinco informes preventivos, con 105 hallazgos y 167 recomendaciones, dirigidas a 21 entidades de orden nacional, departamental y municipal, instándolos a tomar medidas frente a los riesgos evidenciados. Emitimos un informe preventivo con fines disciplinarios en contra del canciller, el director de Migración Colombia, y otros altos funcionarios por la falta de gestión en el desarrollo de la política integral migratoria.

Adicionalmente, la Procuraduría expidió la Directiva 002 de 2024 que, por primera vez, presenta lineamientos y exhorta a las autoridades a la atención de la población migrante y prohíbe explícitamente que los fun-

cionarios públicos emitan expresiones discriminatorias o xenófobas en el marco de sus funciones.

También, y ante los graves riesgos de trata de personas que padece la población migrante, expedimos la Circular 1 de 2024, mediante la cual se solicitó a las entidades que se incluyan planes, proyectos y programas dirigidos a la prevención de este flagelo en la población migrante, en función de la revisión de los resultados de la política contra la trata de personas, que cumple su ciclo este año, y el diseño de la nueva política. Asimismo, manifestamos la necesidad de que las políticas contra la trata de personas y el tráfico de migrantes estuvieran coordinadas.

Estas acciones han llevado a que el Gobierno nacional, y en particular la Cancillería, asuman su rol como directores de la política migratoria e implementen las medidas de coordinación necesarias para implementar la Política Integral Migratoria.

A la fecha, se han instalado más de 58 mesas migratorias territoriales, se han puesto en funcionamiento las instancias de coordinación en la materia y se están diseñando planes de atención, principalmente, debido al impulso que desde la Procuraduría General de la Nación se ha impreso para el avance en la implementación de la Política Integral Migratoria.

Hemos posicionado al ente de control como una entidad referente para los temas de migración y es por esto por lo que trabajamos en el segui-

miento de las 167 recomendaciones hasta ahora emitidas. Además, se seguirán presentando los informes a que haya lugar.

El flujo migratorio por nuestro país no disminuirá, por el contrario, las organizaciones transnacionales dedicadas al tráfico de migrantes seguirán buscando nuevas rutas a través de nuestro país. La población migrante también indagará nuevas rutas y formas de continuar su travesía hacia el norte del continente. Por este motivo, debemos, como cabeza del Ministerio Público, continuar con las labores preventivas, realizando alertas y exhortos a las entidades correspondientes para lograr una migración segura, ordenada, regular y, sobre todo, humanitaria.

### **Seguimiento a la protección de las personas privadas de la libertad**

El sistema penitenciario y carcelario colombiano tiene grandes retos por superar. La Corte Constitucional decretó el Estado de Cosas Inconstitucional en nuestras cárceles desde 1998,<sup>8</sup> por considerar que las condiciones de reclusión de la población privada de la libertad constituyen una violación permanente y continuada de sus derechos.

Casi treinta años han pasado sin que, como Estado, hayamos logrado encontrar una solución a esta proble-

mática. Si bien se logró una reducción del hacinamiento en las cárceles, llegando en el 2021 a un 19 % después de alcanzar el 50,4 %<sup>9</sup> el año inmediatamente anterior, la situación se agravó en las estaciones de policía y unidades de reacción inmediata, en donde se empezaron a concentrar los sindicados que no eran recibidos en los establecimientos de reclusión del orden nacional.

Lo anterior se explica por una deuda histórica de las entidades territoriales con el sistema penitenciario: la falta de establecimientos de reclusión de carácter municipal o departamental.

Ante esta dificultad, la Procuraduría General de la Nación expidió la Directiva 18 de 2021, en la cual exhortó a los entes territoriales a adoptar acciones urgentes frente a esta problemática.

Por lo demás, continuamos nuestra labor de seguimiento a los diferentes establecimientos de reclusión del orden nacional, por medio de requerimientos, visitas in situ y la presentación de nuestros informes semestrales de contraste al Estado de Cosas Inconstitucional decretado por la Corte Constitucional.

Debido a la grave situación en estos centros de detención transitoria, la Corte Constitucional profirió la Sentencia de Unificación SU- 122 de 2022, a través de la cual el máximo tri-

8. Sentencia T-153 de 1998, Sentencia T-388 de 2013 y Sentencia T762 de 2015.

9. INPEC. Tableros estadísticos, consultables en: [http://190.25.112.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec#/public/Intramural/Dashboards/Intramural\\_Nacional](http://190.25.112.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Intramural/Dashboards/Intramural_Nacional)

bunal constitucional extendió la declaratoria a los centros de detención transitoria y emitió órdenes de corto, mediano y largo plazo para solucionar esta problemática. Esto conllevó a que la Procuraduría General de la Nación retomara, en gran medida, lo dispuesto en la Directiva 018 de 2021. En efecto, un trabajo coordinado con la Defensoría del Pueblo permitió la realización de seis mesas penitenciarias en diferentes lugares del país, en aras de fomentar el cumplimiento de las órdenes de la sentencia SU-122 de 2022. Con este trabajo, logramos que las entidades territoriales invirtieran recursos en la suscripción de convenios con el INPEC y el mejoramiento de infraestructura en las estaciones de policía.

Nuestras visitas a los establecimientos de reclusión y a los centros de detención transitoria nos han permitido constatar las graves problemáticas en materia de infraestructura, alimentación, acceso a servicios de salud, entre otros. Así, hemos podido requerir a las entidades encargadas para que garanticen estos derechos a la población privada de la libertad, y, ante la persistencia de la situación, realizar informes preventivos con fines disciplinarios, de los que se resalta la investigación contra cinco alcaldes y cuatro gobernadores por no cumplir con sus obligaciones legales en la materia.

Aunado a ello, el aumento del fenómeno de la extorsión carcelaria nos llevó a realizar mesas de trabajo con las autoridades para reducir este flagelo e instarlas a que se adopten ma-

yores medidas de control. También, hemos iniciado las investigaciones disciplinarias pertinentes ante la falta de gobernanza penitenciaria. Los escándalos por ingreso de elementos prohibidos y fiestas al interior de las cárceles han sido investigados rigurosamente por este ente de control, así como las fugas que se han presentado en el periodo. En el caso de la fuga de Juan Larinson Castro Estupiñán, 55 guardianes fueron suspendidos provisionalmente y la investigación avanza.

Por otro lado, ante los lamentables hechos acaecidos el 27 de julio de 2022 en la cárcel de Tuluá, donde fallecieron 58 personas, nos trasladamos hasta el establecimiento para adelantar la investigación disciplinaria correspondiente y proferimos el pliego de cargos. El proceso se encuentra actualmente en etapa de juzgamiento.

Fuimos testigos de la violenta acometida de los grupos criminales contra los guardianes del INPEC, que, en lo corrido de 2024, terminaron con la vida de al menos 10 integrantes de esta entidad, entre los que se cuenta a un director de establecimiento. Frente a esta situación, requerimos a las autoridades para que adoptaran las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los funcionarios públicos y, por medio de la acción preventiva, realizamos control de gestión al trámite impartido a las amenazas que recibió el TC (RA) Elmer Fernández (Q.E.P.D.), encontrándose mérito para iniciar una investigación disciplinaria, que se encuentra en curso.



Sin lugar a duda, es necesario continuar con el seguimiento preventivo a la situación de derechos humanos en los establecimientos de reclusión y, sobre todo, a la gestión de los entes territoriales frente al cumplimiento de la sentencia SU-122 de 2022.

De igual forma, es imperativo instar al Gobierno nacional a que se transforme la infraestructura penitenciaria del país, con cárceles más modernas y mejoras en la prestación de servicios de salud y alimentación. Esta labor se llevará a cabo con el trabajo conjunto y coordinado entre las procuradurías delegadas con funciones preventivas en materia de contratación y vigilancia de la función pública.

Para finalizar, se resalta la necesidad de mejorar la coordinación entre la Procuraduría y los demás integrantes del Ministerio Público (Defensoría del Pueblo y personerías) para lograr un trabajo articulado, que permita garantizar los derechos de esta población, como el realizado en el marco de la sentencia SU-122 de 2022.

**Javier Sarmiento Olarte**

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 1. Para la Defensa de los Derechos Humanos



Gran Foro Académico  
por la Defensa del  
Derecho Fundamental  
a la salud



**MARGARITA  
ABELLO BLANCO**  
ABOGADA GENERAL DE LA NACIÓN

## 16. ACCESO A LA SALUD EN COLOMBIA: UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO

Diana Ojeda Visbal





Con la expedición de la Constitución colombiana en 1991 se establecieron una serie de derechos de carácter fundamental y otros sociales, económicos y culturales. Se consagró la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio y como un derecho irrenunciable que se debe garantizar a todos los habitantes del territorio nacional.

La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, ejerce funciones preventivas y de intervención judicial, realiza vigilancia superior, seguimiento y cumplimiento a las garantías de los derechos fundamentales, debido proceso, patrimonio público, así como vigilancia a políticas públicas, atención de quejas y derechos de petición, especialmente, en salud, pensiones, riesgos laborales y servicios sociales complementarios. En asuntos de trabajo individual y colectivo, realiza seguimiento preventivo y de intervención judicial ante los juzgados, tribunales, Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional, en calidad de sujeto especial, en defensa de los principios constitucionales y legales. Asimismo, se fomenta el trabajo formal, digno y decente, que constituye las bases de las cotizaciones y del ahorro, se expiden directivas, circulares, requerimientos, y se realizan mesas técnicas para lograr la efectividad de los derechos y obligaciones.

Hemos logrado importantes avances protegiendo el patrimonio público, el uso eficiente de los recursos, asegurando que miles de ciudadanos tengan acceso a sus derechos en todas las ramas de la protección social, bajo los principios de eficiencia y eficacia que enmarcan nuestra función constitucional.

Debido al momento coyuntural que atraviesa el país como consecuencia de las tres reformas sociales presentadas por el Gobierno nacional, la Procuraduría alertó sobre los riesgos que podrían afectar el derecho fundamental a la salud de los colombianos, ocasionada por la intención del gobierno de transformar estructuralmente el actual modelo. Igualmente, advirtió que una buena reforma pensional debe ser una buena reforma laboral para que formalice y genere empleos, aumentando las cotizaciones, los ahorros y la cobertura, para ser sostenible fiscalmente en el tiempo, garantizando una vejez digna.

Nuestra recomendación es continuar fomentando el desarrollo de los sistemas de seguridad social; promover la educación y cultura de la seguridad social; ser vigilantes de las garantías de los derechos fundamentales en salud, pensiones, seguridad y salud en el trabajo, riesgos laborales, servicios sociales, trabajo digno y decente; garantizar los derechos de asociación y libertad sindical; propender a la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad y protección social, así como trabajar por la dinamización de los mercados laborales.

## Reforma a la salud

En el mes de febrero de 2022, el Gobierno nacional presentó un proyecto de ley con el cual se pretendía implementar un nuevo sistema de salud. El modelo propuesto generó una significativa resistencia por parte de un sector representativo de la sociedad que incluyó a los usuarios del sistema, la academia y las sociedades científicas.

Según expertos, como la Academia Nacional de Medicina, y el doctor Ramón Abel Castaño, consultor internacional en sistemas de salud, o exministros de salud como los doctores Fernando Ruíz Gómez, Alejandro Gaviria, Augusto Galán, Andrés Vecino, profesor e investigador en la Universidad John Hopkins, entre otros, la reforma se trataba de un proyecto regresivo, sin aval financiero, sin análisis de riesgos de corrupción, con rutas de atención atomizadas y sin evidencia técnica sobre su operación, que colocaba en riesgo la garantía del derecho fundamental a la salud de los colombianos.

Se alertó a la Procuraduría sobre el riesgo de vulneración al derecho fundamental a la salud de los colombianos por la crisis financiera que enfrentan las Entidades Promotoras de Salud (EPS) e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), cuya principal causa es el cálculo insuficiente de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y los recursos para financiar los servicios que no están incluidos en los planes

de beneficios en salud con cargo a la UPC (recobros No PBS, hoy presupuestos máximos) que le corresponden al Ministerio de Salud y Protección Social.

La PGN consolidó y estructuró las observaciones jurídicas, técnicas y financieras y las remitió a Congreso de la República, para construir un debate técnico y participativo, e invitó al Gobierno Nacional a cumplir con sus obligaciones de reconocimiento y pagos oportunos a las EPS, ya que estas circunstancias han incidido en una crisis sistémica que colocó al sector salud en un momento de extrema criticidad. Este proyecto fue archivado en el Senado de la República.

## Seguimiento a la Sentencia T-760-2008

La Sentencia T-760 de 2008 es el antecedente judicial que permitió establecer la salud como derecho fundamental. La PGN realiza seguimiento al Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia de Salud, a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y a varios actores del sistema, para verificar el cumplimiento del ranking de las EPS e IPS con ocasión de la negación de los servicios de salud, la actualización e implementación de los planes de beneficios dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud, la equidad en los planes de beneficios y en la Unidad de Pago por Capitación para todos los colombianos; el flujo y suficiencia de

recursos en salud, la medición de las acciones de tutela, entre otros, con el fin de vigilar el funcionamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud y presentar informes a la Corte Constitucional en cada una de las órdenes vigentes.

### **Vigilancia preventiva en defensa del derecho fundamental a la salud**

Adicionalmente, esta Delegada atiende en temas de salud a los colombianos ante las miles de solicitudes que deben ser resueltas por las diferentes Entidades Promotoras de Salud, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, Empresas Sociales del Estado (ESE), Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), Ministerio de Salud y Protección Social, y la Superintendencia Nacional de Salud, particularmente, en temas relacionados con regulaciones, procedimientos, citas, medicamentos, insumos, incapacidades, etc., con la misión de evitar la afectación de los derechos fundamentales y obtener importantes resultados en cobertura y calidad. También se realizan seguimientos a las inversiones en infraestructura, tecnología y recursos en el sistema de salud.

### **Intervención en materia de pensiones**

#### **Seguimiento a las administradoras de pensiones y otras entidades**

La Delegada realiza intervención pre-

ventiva en la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y las Administradoras de Fondos Privados, con el fin de atender las diferentes solicitudes de reconocimientos, revisión de historias laborales, calificaciones de pérdidas de capacidad laboral, inclusiones en nómina, cumplimientos de fallos y múltiples PQR de los afiliados y pensionados al Sistema General de Pensiones. Así mismo, promovemos políticas públicas orientadas a mejorar los sistemas pensionales en Colombia.

De igual forma, se adelanta seguimiento al Sistema de Certificación Laboral para efectos pensionales, por medio de la Plataforma Cetil - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para realizar el seguimiento preventivo al pago de bonos pensionales y la expedición de certificación de tiempos de servicios.

Por último, se mantiene el seguimiento permanente a los operadores pensionales de todos los regímenes, tanto comunes, especiales y exceptuados, como Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal -UGPP, Administradoras de Fondos de Pensiones-AFP, Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles-CAXDAC, Magisterio, Fuerzas Militares, Policía y el Fondo de Previsión del Congreso-FONPRECON, para el cumplimiento de todas las normas pensionales, derechos y obligaciones prestacionales.

**Reforma: “Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones”**

La Procuraduría General de la Nación abordó el análisis del articulado del Proyecto de Ley 293 de 2023 y emitió observaciones relacionadas con la importancia de estudios actuariales, preservación de los ahorros de los afiliados y sostenibilidad financiera del sistema. De igual modo, advirtió que la generación de empleos y la formalización laboral son factores principales para la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social. De conformidad con lo reportado por el DANE, en Colombia más del 58% de la población ocupada se encuentra en la informalidad, de ahí la importancia de generar políticas de dinamización de mercados laborales provistos de formalidad, para ampliar coberturas y generar cotizaciones al sistema.

De conformidad con el estudio realizado por esta Delegada, la Ley 2381 de 2024 no genera cobertura, no tuvo en cuenta aspectos paramétricos, la vigencia de la ley es prematura por la situación de Colpensiones y más del 50% del articulado está pendiente por reglamentar, además de contener artículos que carecen de estudios actuariales, entre otros aspectos relevantes.

Se enviaron observaciones al Congreso de la República y a los Minis-

terios del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público, para que la reforma fuera objetiva, técnica y consensuada; con estudios actuariales, observancia de los derechos adquiridos y financieramente viable con esfuerzos fiscales (no contributivo), y respeto a los ahorros de los cotizantes.

En cuanto a Colpensiones, se continúan advirtiendo las deficiencias de la capacidad operativa, técnica y administrativa de esta entidad para asumir nuevos procesos, lo cual imposibilitaría atender las obligaciones contenidas en la ley. Además, de acuerdo con las respuestas emitidas por Colpensiones a este Órgano de Control, se pudo establecer que no cuentan con el recurso humano y experticia para asumir las obligaciones que implica la reforma pensional y de protección a la vejez.

Esta ley genera gran incertidumbre acerca de los importantes retos reglamentarios, fiscales, tecnológicos, operativos y administrativos que tendrá su adopción. Hay un gran número de artículos que quedan sujetos a reglamentación posterior y que requieren de gran tecnicismo, claridad jurídica y financiera, para preservar los recursos de las cotizaciones de los colombianos y evitar grandes judicializaciones.

**Diana Ojeda Visbal**


Procuradora Delegada con Funciones Mixtas 7. Para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social









A group of construction workers wearing hard hats and safety vests are gathered around a piece of machinery on a construction site. The scene is dimly lit, with a blue tint. The workers are looking at the machinery, which appears to be a pump or generator. The background shows a large, partially completed structure with concrete walls and a metal railing.

## 17. ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO, DEFENSA DEL MEDIOAMBIENTE Y LUCHA CONTRA LA DEFORESTACIÓN

Gustavo Guerrero Ruiz





**A**l iniciar su administración, una de las principales líneas de acción que se planteó la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello, fue abordar los desafíos ambientales más urgentes y prioritarios de nuestro país en defensa del medio ambiente, como la lucha contra la deforestación, el control de la minería ilegal y la mitigación y adaptación del cambio climático ante la intensificación de los fenómenos climáticos como “El Niño” y “La Niña”, que han generado impactos en las familias colombianas.

Por ello, durante estos 4 años, la Procuraduría General de la Nación ha desempeñado un papel crucial desde la función preventiva de la PGN, abordando los desafíos ambientales más urgentes del país y realizando a la fecha un total de 45.465 actuaciones, entre informes preventivos, mesas de trabajo, reuniones, requerimientos, visitas, entre otras.

Las principales actuaciones se han centrado, de manera enfática, en la mitigación y adaptación del cambio climático, siguiendo de cerca las acciones del Gobierno Nacional en materia de transición energética y la prevención y atención de los fenómenos climáticos de “El Niño” y “La Niña”.

La defensa del medio ambiente, en el marco de la línea de acción sobre adaptación al cambio climático que contempla la Procuraduría General de la Nación, en su Modelo de Buena Gobernanza, impuso la necesidad a

este ente de control de desplegar su accionar preventivo desde una óptica integral que incluya el análisis de los asuntos minero energéticos desde un enfoque ambiental y de desarrollo sostenible.

Por ello, la Procuraduría General de la Nación ha venido adelantando un estricto seguimiento a las acciones del Gobierno Nacional en relación con los temas minero energéticos, orientadas en avanzar en el proceso de Transición Energética. Debido a que, este proceso es de vital importancia en la medida en que contemple no solo la reducción de impactos ambientales en la generación y consumo energético, sino además las fundamentales implicaciones de estos cambios en las posibilidades de desarrollo social y económico de nuestro país.

A su vez, al iniciar la administración de Margarita Cabello Blanco, la deforestación en Colombia alcanzaba niveles alarmantes. Según el IDEAM, para el año 2022, se habían perdido 3.306.393 hectáreas de bosque desde el año 2001, lo que equivale a un poco más del área total de departamento de Santander. Esta situación exigía una respuesta contundente y coordinada por parte de la PGN para revertir la tendencia de pérdida de bosques y mitigar los efectos del cambio climático.

Debido a los principales motores de deforestación, el Ministerio Público puso los ojos en la ampliación de la frontera agrícola en áreas no permitidas, las malas prácticas de ganade-

ría, las vías y la minería ilegal.

Este último motor preocupó aún más a esta entidad defensora de derechos humanos porque no solo era uno de los principales motores de deforestación del país, y nuestro mayor porcentaje de aporte a la emisión de gases de efecto de invernadero, sino porque también estaba significando la afectación irreversible de las fuentes hídricas que abastecen de agua potable a diversas poblaciones en Colombia por la contaminación de metales pesados como el mercurio y el arsénico, y la alteración del régimen sedimentológico de los cuencas hídricas.

Por todo ello, durante los últimos cuatro años, la Procuraduría General de la Nación ha desplegado una serie de acciones preventivas para abordar los desafíos ambientales más urgentes y prioritarios de nuestro país en defensa del medio ambiente, como la lucha contra la deforestación, el control de la minería ilegal y la mitigación y adaptación del cambio climático.

Es así como, frente a la deforestación, se debe destacar que la Procuraduría emitió la Directiva 006 de 2022, los Memorandos 16 de 2021, 34 y 35 de 2022 y las Circulares 4, 9 y 14 de 2023, para coordinar esfuerzos interinstitucionales en la mitigación y la lucha contra la deforestación de los diferentes motores de la deforestación, como la praderización, malas prácticas de ganadería e infraestructura de transporte no planificada. Además, se realizaron dos mesas de

trabajo sobre la praderización para el acaparamiento de tierras y seis mesas de trabajo específicas para el control y seguimiento de la ganadería en las áreas de Parques Naturales Nacionales y Regionales.

Por otra parte, este ente de control ha venido desplegando un estricto seguimiento a las acciones del gobierno en materia de política minero energética, haciendo particular observancia en los siguientes asuntos:

- (i) Actualización de la política pública de Transición Energética en el presente gobierno;
- (ii) Seguimiento a las acciones del gobierno para superar la interinidad que se presenta en la Comisión de Regulación de Energía y Gas —CREG—;
- (iii) Alerta para la implementación de acciones de prevención, mitigación y atención del Fenómeno del Niño 2023-2024;
- (iv) Seguimiento a los trámites ambientales y sociales de proyectos de generación de energía a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable;
- (v) Seguimiento a las estrategias y políticas implementadas por el Gobierno Nacional para garantizar la seguridad y soberanía energética del país;
- (vi) Exploración y explotación de minas de carbón.

Uno de los logros más importantes de esta Administración fue ampliar las facultades de la antes denominada Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios,

para que pudiera desplegar su accionar integral en temas relacionados con asuntos minero energéticos.

Por ello, la Procuradora General de la Nación, a la par de las visiones más contemporáneas acerca del desarrollo sostenible del sector minero energético, expidió la Resolución No. 211 del 30 de mayo de 2023, por medio de la cual otorgó funciones de Intervención, Preventiva y de Control de la Gestión en asuntos minero energéticos a la ahora denominada Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios.

Así, como resultado de esta ampliación de facultades, la Procuraduría General de la Nación ha podido participar e incidir en las más altas instancias de la institucionalidad energética del país, como lo es la Mesa de Alto Nivel de Energía —MANE—, precedida por el Ministerio de Minas y Energía y de la Comisión Asesora de Coordinación y Seguimiento a la Situación Energética —CACSSSE—. Entre otros logros que se han obtenido es importante resaltar que la Procuraduría General de la Nación ha cumplido un rol articulador preponderante entre las entidades y autoridades del Sector Minero Energético y del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por ejemplo, durante el año 2023, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios realizó seguimiento preventivo a los trámites ambientales necesarios para el desarrollo de pro-

yectos de generación de fuentes no convencionales de energía renovable, los cuales se encontraban a cargo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca —CAR—, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique —CARDIQUE—, la Corporación Autónoma Regional del Cauca —CRC—, la Corporación Autónoma Regional de Magdalena —CORPOMAG—, y la Corporación Autónoma Regional de la Guajira —CORPOGUAJIRA—. Como resultado del mencionado seguimiento preventivo, los trámites ambientales a cargo de CARDIQUE, CRC y CORPOMAG se encuentran al día, y ya fueron resueltos y notificados.

Por otra parte, la Procuraduría implementó la Estrategia para el Control de la Minería ilegal y la contaminación por mercurio, en la que se han realizado muestreos de mercurio y arsénico en los departamentos de Chocó, Putumayo, Cauca, Santander, Antioquia, Valle del Cauca y Guainía, lo que ha permitido alertar sobre la posible afectación de abastecimiento de agua potable en las ciudades de Bucaramanga y Cali.

También, bajo dicha estrategia, se han emitido las Circulares 008 y 009 de 2023 y 003 de 2024, y realizado mesas de trabajo interinstitucional en Santander, Antioquia y Valle del Cauca, lo que ha permitido coordinar los esfuerzos de toda la oferta institucional del Estado en la lucha contra la minería ilegal y contaminación por mercurio.

Finalmente, es importante concluir

que, a pesar de los logros alcanzados, persisten desafíos significativos sobre los retos en la adaptación al cambio climático, lucha contra la deforestación y el control de la minería ilegal en los que se hace necesario optimizar los procedimientos administrativos y judiciales para asegurar una gestión eficiente y transparente de los recursos; también es necesario el fortalecimiento institucional y promover la educación y sensibilización, tanto a nivel institucional como comunitario.

**Gustavo Guerrero Ruiz**

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 3. Para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios











## **18. BUENA GOBERNANZA: PLAN DECENAL DEL MINISTERIO PÚBLICO**

**María José Campo Caparrosa**





**E**n los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, el Ministerio Público se configuró como una unidad tripartida liderada por la Procuraduría General de la Nación, de la cual también hacen parte la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales y Distritales. En su marco institucional, el artículo 118 constitucional encomienda al Ministerio Público el continuo fortalecimiento en la salvaguarda y promoción de los derechos humanos. En cumplimiento de la norma citada, la Procuraduría General de la Nación busca continuamente oportunidades de mejora en la defensa del interés general y la vigilancia de quienes ejercen funciones públicas. Lo anterior, con el fin de acercar a la ciudadanía a las entidades que lo componen y aumentar el impacto positivo en las condiciones de vida de los colombianos, a través de su oferta institucional, ya que se trata de un órgano fundamental dentro de la estructura del Estado.

La Procuraduría General de la Nación, como órgano rector del Ministerio Público, desarrolla actividades y proyectos armonizados desde los despliegues misionales de cada entidad que lo integra, cumpliendo sus deberes constitucionales a partir de la aplicación de los principios de coordinación, eficiencia y modernización. Dichas facultades, a su vez, representan retos en materia de formulación e implementación de proyectos conjuntos, entre los cuales conviene destacar: la heterogeneidad de las capacidades institucionales, la efectividad de los canales de comu-

nicación, y el alcance territorial con el que cuenta el Ministerio Público, a través de las Personerías Municipales y Distritales.

A propósito de la efectividad de los canales de comunicación, la Procuraduría General de la Nación ha puesto en evidencia la limitada capacidad con la que contaban las entidades que conforman el Ministerio Público para mantener flujos constantes de información de calidad entre sí e internamente. Si bien todas las entidades del Ministerio Público cuentan con autonomía, estas a su vez se intersecan y confluyen en la prevención de la vulneración de los derechos humanos, lo cual hace que resulte imperante la necesidad de reforzar la gobernanza del Ministerio Público y generar un direccionamiento estratégico común.

Por tal razón, y con el objetivo fundamental de crear impacto en la promoción de la consolidación de una ciudadanía que ejerza de manera activa y efectiva sus deberes y derechos, la Procuraduría General de la Nación, como cabeza del Ministerio Público, aceptó el reto de acercar a las entidades que la componen, consolidando una institución fuerte que atienda la multiplicidad de asuntos que demanda la ciudadanía y el Estado. Dicho reto, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley 1955 de 2019: “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022”, que contempla que la Procuradora General de la Nación, como suprema directora del Ministerio Público, y con la orientación técnica del

Instituto de Estudios del Ministerio Público, formulará e implementará el Plan Decenal del Ministerio Público para el periodo 2022 – 2031.

El fundamento normativo del Plan Decenal dispone que este será la ruta que permita que el Ministerio Público logre mayor coordinación y modernización, y alcance mayor eficacia y eficiencia en el desarrollo de sus fines constitucionales. El Plan Decenal es una herramienta de planeación sectorial, el cual se convierte en un instrumento indicativo adicional para la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo, y las Personerías Municipales y Distritales. Además, cuenta con un enfoque territorial importante, el cual propende por la garantía de derechos en todo el territorio nacional a través de escenarios con enfoques basados en derechos, diferencial y participativos, que permiten comprender el Ministerio Público de manera agrupada, tomando en consideración las condiciones geográficas y culturales de todo el país.

Cumpliendo su mandato legal, la Procuraduría General de la Nación inició en 2021 la formulación del Plan Decenal del Ministerio Público con un enfoque participativo y territorial, tomando en consideración los conceptos, las opiniones y las sugerencias recolectadas a través de talleres que contaron con la participación permanente de funcionarios de la Procuraduría, la Defensoría y las Personerías. Adicionalmente, actores externos representantes del Gobierno Nacional, la Rama Judicial, enti-

dades territoriales, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, academia y cooperación internacional, manifestaron las oportunidades de mejora que tenían para el Ministerio Público. Los insumos recibidos permitieron tener una visión amplia de las percepciones y recomendaciones en torno al Ministerio Público, permitiendo que el Plan Decenal se constituyera como un plan participativo que orienta sus decisiones en línea con las realidades sociales de los territorios.

Por consiguiente, los lineamientos dados por la señora Procuradora General de la Nación en la formulación del Plan Decenal lograron fortalecer y complementar las oportunidades de mejora de cada entidad a nivel interno, lo cual permitió profundizar en los aspectos que podrían ser más relevantes a nivel externo para mejorar la atención a la ciudadanía. Con dichas oportunidades, en 2021 se dio inicio al proceso de análisis estratégico para determinar la manera más adecuada de afrontar los retos identificados, se definieron las perspectivas por implementar y se estructuraron los objetivos que el Plan Decenal persigue a largo plazo. Los hallazgos del diagnóstico evidenciaron elementos de direccionamiento estratégico que se han venido potencializando en la materialización del Plan Decenal, a través de cuatro (4) perspectivas:

**1. Ciudadanía y Estado:** se refiere a los objetivos que describen los efectos e impactos que el Ministerio Público va a lograr en la

ciudadanía y las instituciones del Estado, planteados en términos de efectividad.

**2. Coordinación y Gobernanza:** se refiere a los procesos de coordinación entre áreas, funciones y esquemas de toma de decisión que deben operar de manera óptima en el Ministerio Público para tener una gestión eficiente que permita cumplir los objetivos de la perspectiva de ciudadanía y Estado.

**3. Modernización:** se refiere a los objetivos que potencien y modernicen los activos intangibles del Ministerio Público (capital humano, capital de conocimiento, capital tecnológico y capital organizacional) para hacer su gestión más eficiente.

**4. Gestión de recursos con equidad:** se refiere al balance entre eficacia y equidad en la asignación de los activos tangibles, para garantizar que el Ministerio Público cuente con los recursos suficientes para operar de manera óptima en todo el territorio nacional (gestión del presupuesto, infraestructura, bienes inmuebles, equipos tecnológicos y capacidad operativa).

Estas perspectivas facilitaron la labor de estructuración de los objetivos estratégicos del Plan Decenal a largo plazo, facilitando el encuentro de sinergias y relaciones relevantes. Al finalizar el proceso de formulación del Plan Decenal se había logrado identificar cuáles eran las acciones nece-

sarias por emprender, quiénes serían los actores responsables de su ejecución, y de qué manera se realizaría el seguimiento oportuno al avance en el cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados. Con la información recabada se diseñó el ABC del Plan Decenal y se inició la gestión de articulación para su publicación en las páginas web de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

Adicionalmente, en la vigencia 2021, se adoptó el Modelo de Gobernanza del Plan Decenal, mediante la Resolución 352 de 2021, compuesto por un Comité Técnico, un Comité Directivo, y la Secretaría Técnica, liderada por el Instituto de Estudios del Ministerio Público; los cuales tienen como objetivo dirigir, orientar y coordinar la implementación y desarrollo del Plan. Seguidamente, durante la vigencia 2022, se radicó ante la Federación Nacional de Personerías de Colombia —FENALPER— la propuesta de elección de personerías que conforman el Comité Técnico y Comité Directivo; nueve (9) personerías fueron electas de manera democrática al interior de la Federación para ejercer su representación en el marco del Modelo de Gobernanza del Plan Decenal.

Al finalizar la vigencia 2021, la Secretaría Técnica puso de presente que los principales retos evidenciados durante la formulación del Plan Decenal incluían las necesidades de: promover y profundizar la coordinación armónica de las entidades del Ministerio Público generando es-

pacios de gestión interinstitucional oportunos y de calidad, formular de manera anticipada los planes de acción anuales, y la necesidad de establecer mecanismos para que los funcionarios y la ciudadanía conozcan y se mantengan informados sobre los avances del Plan Decenal.

Continuamente, durante el primer año de implementación del Plan Decenal en 2022, se iniciaron las mesas de trabajo con las Oficinas de Planeación de la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo para poner en marcha el Modelo de Buena Gobernanza, definir las actividades por desarrollar durante dicha vigencia, e iniciar la construcción de los parámetros e instrumentos de programación, ejecución y seguimiento anual, a través de los cuales se reporta el cumplimiento de los indicadores, los objetivos estratégicos, y el resultado de avance de la ejecución de los planes de acción anuales. Los parámetros de seguimiento propuestos durante 2022 establecieron metas preliminares de cumplimiento basadas en históricos de información de las entidades, a manera de comparativo (líneas base de medición). En los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022, se realizaron mesas técnicas para la consolidación de la información del Ministerio Público en un solo plan de acción anual, el cual fue desarrollado durante el 2023.

La implementación del Plan de Acción 2023 y su ejecución fue una tarea compleja que incluyó de manera prioritaria la difusión del Plan Dece-

nal a las Personerías Municipales y Distritales, dando a conocer su impacto en el territorio, sus mecanismos de monitoreo y seguimiento, con el fin de vincularlos a las actividades propuestas para la vigencia y ofrecerles mejores canales de comunicación con el nivel central de la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo para facilitar el ejercicio de su función misional, estrategia particularmente enfocada a las personerías de quinta y sexta categoría.

El Plan de Acción 2023 se encontró ya confeccionado desde los primeros meses de la vigencia, el cual articuló 81 actividades que tenían un impacto similar en diez (10) proyectos interinstitucionales, facilitando la implementación de mecanismos de seguimiento y monitoreo por parte de la Secretaría Técnica. Se dispuso, además, que los responsables de ejecutar los 10 proyectos serían las dependencias homólogas de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo; las acciones propuestas, como se mencionó, apuntaron al fortalecimiento misional de las personerías distritales y municipales. Los proyectos que hacen parte del Plan de Acción y que fueron ejecutados durante el 2023 nacieron de la transversalización de los planes estratégicos institucionales, unificando las acciones que por su misionalidad eran coincidentes, generando un mayor impacto institucional.

Es así como el Plan de Acción 2023 impacta directamente el mandato legal dispuesto en el artículo 118 constitucional, a través del desarrollo de



proyectos como: el Plan Nacional de Capacitación del Ministerio Público, el Plan Nacional de Socialización del Ministerio Público, el monitoreo y seguimiento a la implementación del Plan Decenal, el cumplimiento de la Directiva Conjunta No. 006 del 13 de marzo de 2023, para promover la participación de las víctimas del conflicto armado en el componente de justicia del sistema integral para la paz, la implementación de la campaña “Lidera la Vida”, la articulación para realizar mesas penitenciarias en territorio con autoridades nacionales, el fortalecimiento del Ministerio Público para la defensa de los derechos de la mujer, el seguimiento a los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, relativos a la atención de víctimas pertenecientes a grupos vulnerables, el diseño de estrategias de fortalecimiento del Ministerio Público mediante iniciativas conjuntas, el desarrollo de protocolos de atención a la ciudadanía y el seguimiento preventivo al proceso de elección de personeros y personeras municipales y distritales para el periodo 2024 – 2028.

El fortalecimiento del Ministerio Público en territorio ha sido una prioridad de la señora Procuradora General de la Nación. Por ello, el Plan Decenal destaca la importancia de abordar integralmente las problemáticas y la diversidad del país, enfocados en la labor transformadora para la salvaguarda de derechos de los colombianos. La labor realizada durante la vigencia 2023, en seguimiento a los lineamientos dados a través del Modelo de Buena Gobernanza, han

visibilizado el Ministerio Público ante la ciudadanía y han fortalecido las estrategias de diálogo interinstitucional. Al finalizar la vigencia de 2023, el Plan Decenal contaba con un directorio de enlaces técnicos, quienes fueron los responsables de articular acciones y darles cumplimiento a las metas establecidas en el Plan de Acción de ese año.

La consolidación de escenarios de diálogo de alto nivel, a través del Comité Técnico y el Comité Directivo del Plan Decenal, permitió establecer acuerdos entre diferentes entidades del Estado, potenciar la coordinación territorial mediante la interoperabilidad de canales de información y mejorar la gestión del conocimiento en todas las dependencias del Ministerio Público, especialmente en las personerías de quinta y sexta categoría, que representan más del 80% del país.

A través de diversos escenarios de socialización en territorio, se fortalecieron los canales de cohesión organizacional del Ministerio Público. Las estrategias de acompañamiento territorial, a través de asambleas de personeros, permitieron recibir retroalimentación directa de los personeros, los procuradores regionales y provinciales, y los defensores regionales, facilitando la identificación de áreas de mejora y la toma de decisiones informadas.

Con el fin de fortalecer el apoyo institucional de la Procuraduría General de la Nación hacia las Personerías Municipales y Distritales, el Vicepro-

curador General de la Nación emitió el Memorando No. 006 del 13 de septiembre de 2023, en el que se subraya la importancia de mantener una colaboración armónica entre los procuradores delegados con función preventiva, la procuraduría auxiliar para asuntos disciplinarios, los procuradores distritales, regionales y provinciales, y las personerías municipales y distritales.

Adicionalmente, durante el 2023, la señora Procuradora General adelantó reuniones con asociaciones de personerías de varios departamentos (Antioquia, Atlántico, Boyacá, Caquetá, Casanare, Chocó, Huila, Magdalena, Risaralda y Tolima) para escuchar las inquietudes, las necesidades y las oportunidades de mejora del Ministerio Público en cada territorio, fortaleciendo así los Planes de Capacitación Institucional de la entidad. Los insumos recolectados en las reuniones realizadas permitieron que, con el apoyo del Instituto de Estudios del Ministerio Público, la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP y la Dirección de Promoción y Divulgación en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, se formulara el programa de formación a personerías 2024 – 2028, enfocado en la mejora continua de sus procesos y respuestas a la ciudadanía.

Los resultados de ejecución del Plan de Acción 2023 culminaron con un avance del 83.2% de las actividades programadas para dicha vigencia. Con el propósito de darle continuidad a las acciones propuestas en 2023, fortalecer la interlocución

entre el Ministerio Público con la ciudadanía y otras instituciones del Estado, y materializar la planeación estratégica del Plan Decenal a largo plazo, a través del Modelo de Gobernanza, se propuso darle continuidad a los diez (10) proyectos para la siguiente vigencia.

En consecuencia, el Plan de Acción 2024 incluye desafíos como la necesidad de fortalecer la política de diálogo con la ciudadanía, proporcionar mejores herramientas de servicio del Ministerio Público, capacitar a los funcionarios y establecer mecanismos de intercambio de información, entre otros. Estos desafíos deberán abordarse con la visión del Plan Decenal hasta 2031, que señala: “En el año 2031, el Ministerio Público será reconocido por tener una institucionalidad más articulada, transparente y accesible, que genere confianza al velar por la efectiva protección de los derechos, luchas contra la corrupción y salvaguardar el interés general de la sociedad con enfoque diferencial, de género y territorial”.

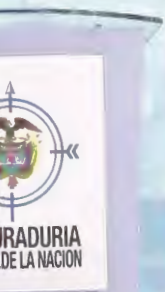
Para el 2024 se pretende tener un impacto más profundo en el territorio, vinculando a la Asociación de Personerías Capitales de Colombia —PERSONOCAPITALES— en las actividades de socialización del Plan Decenal, y haciendo partícipes de la oferta institucional con la que cuenta la Procuraduría General a las personerías y a la ciudadanía. El progreso constante en los canales de comunicación entre los equipos de trabajo del Ministerio Público ha impulsado la presentación de nuevas actividades, cumpliéndole

a la ciudadanía para que los retos, objetivos, hitos y líneas de trabajo no se queden en el papel. El Modelo de Buena Gobernanza del Plan Decenal permite que se atribuyan responsabilidades y tareas concretas para la evaluación y seguimiento en tiempo real, convirtiéndose en un mecanismo de articulación para el desarrollo de los planes de acción anuales.

La fortaleza del Plan Decenal radica en la pertinencia de los espacios de articulación y capacitación del rol que tiene el Ministerio Público frente a la ciudadanía, en los cuales las estrategias desarrolladas se retroalimentan de manera oportuna para impulsar su sostenibilidad y elevar las capacidades de las entidades que lo conforman, solucionando de forma eficiente y efectiva las problemáticas de la ciudadanía bajo los principios democráticos que lo cobijan.

**María José Campo Caparrosa**

Directora del Instituto de Estudios del Ministerio Público



REND  
DE CU  
2







DICIÓN  
UENTAS

## **19. PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2021-2024 Y MODELO DE BUENA GOBERNANZA**

**Diana Carolina Enciso Upegui**



## Introducción

La Procuraduría General de la Nación (PGN) implementó el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2021-2024: “Construyendo desde la Equidad y la Diferencia”, como resultado de un exhaustivo proceso de diagnóstico que permitió identificar las prioridades de la administración y definió el mapa estratégico para este período. El presente apartado tiene como objetivo presentar los avances y resultados del PEI 2021-2024, reflejados en el fortalecimiento de la gestión pública, optimización en la satisfacción ciudadana, y garantizar la preservación del patrimonio público.

Este plan se enmarcó en un Modelo de Buena Gobernanza basado en el Balanced Scorecard (BSC), estableciendo perspectivas que van desde la mejora institucional hasta la eficiente utilización de los recursos físicos y financieros.

En este sentido, se detallan las iniciativas y los indicadores clave que han permitido evaluar el desempeño de la entidad en función de sus objetivos estratégicos.

## Plan Estratégico Institucional 2021-2024 y seguimiento al Modelo de Buena Gobernanza

### **Plan Estratégico Institucional – PEI 2021-2024: “Construyendo desde la Equidad y la Diferencia”**

El Plan Estratégico Institucional (en adelante PEI) de la Procuraduría General de la Nación (PGN) fue adoptado mediante Resolución No. 149 de 2022, actualizado con la Resolución 315 de 2022, y se encuentra formulado para cuatro años, comprendiendo las vigencias 2021 a 2024. La

implementación de este plan ha representado un esfuerzo significativo para fortalecer la alineación de los servidores de la PGN con los objetivos estratégicos de la entidad.

El PEI se diseñó utilizando la metodología del Balanced Scorecard (BSC), estableciendo cuatro (4) perspectivas, trece (13) objetivos estratégicos, treinta y ocho (38) iniciativas y sesenta y dos (62) indicadores estratégicos, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Perspectivas	Objetivos Estratégicos	Iniciativas	Indicadores Estratégicos	Planes asociados
Sociedad Estado	3	N.A.	5	N.A.
Misional	3	21	42	137
Capacidades Institucionales	4	9	7	16
Recursos Físicos y Financieros	3	8	8	6

Fuente: Oficina de Planeación PGN

Las cuatro perspectivas institucionales claves consisten en:

- **Sociedad y Estado:** reúne los objetivos finales o de resultado como la optimización de la gestión, el aumento de la satisfacción de la ciudadanía con los servicios que presta la entidad, la garantía efectiva de derechos y la preservación del patrimonio público.
- **Misional:** define los objetivos de los procesos misionales de la entidad. Es en esta perspectiva donde se concentran los esfuerzos preventivos, de intervención y disciplinarios que consolidan el trabajo colaborativo de las tres funciones misionales, las cuales afianzan la articulación interinstitucional entre las diferentes entidades del Ministerio Público y acercan a la PGN con la ciudadanía.
- Las últimas dos (2) perspectivas son Capacidades Institucionales y Recursos Físicos y Financieros: refuerzan el trabajo institucional, para que se cuente con una base de operación sólida sobre la que se soporte todo el PEI.

Dado que el PEI es un plan a cuatro años, la estrategia se implementa anualmente a través de Planes de Acción Institucionales (PAI), formulados por las dependencias de la entidad y con el avance de los indicadores establecidos para los objetivos estratégicos. La medición se realiza de manera trimestral, semestral o anual, distribuyéndose de la siguiente manera: 34 indicadores trimestrales, 20 indicadores semestrales y 8 indicadores anuales.

Para lograr consolidar todos los elementos que dieron origen a la solidez de dicho Plan Estratégico, fue necesario contar previamente con un PEI transitorio, mientras se adelantaba el proceso de formulación del Plan Estratégico Institucional a través de una metodología basada en el estudio de riesgos. Por lo que para el 2021, los procesos transversales y estratégicos de la entidad enfocaron sus esfuerzos en establecer un diagnóstico del contexto interno y externo, lo que permitió desarrollar la planeación estratégica de la entidad y fijar los objetivos estratégicos y el Modelo de Buena Gobernanza. Todo el esfuer-



zo anterior constituyó el documento definitivo que puede ser consultado en detalle en el siguiente enlace:

- [https://apps.procuraduria.gov.co/portal/planeacion\\_control.page](https://apps.procuraduria.gov.co/portal/planeacion_control.page) QR



Para el 2022, se ejecutaron acciones que permitieron medir el cumplimiento de las metas planteadas de cara a la ciudadanía.

Adicionalmente, se consolidó el Sistema de Gestión de la entidad y se adelantaron las actividades tendientes a su transformación tecnológica.

Es así como, se revisó y complementó la base metodológica para la formulación del Plan de Acción Institucional (PAI), y se actualizaron y elaboraron instructivos, guías, formatos y procedimientos. De igual manera, se acompañó a las dependencias en la formulación de sus actividades o proyectos contenidas en el PAI, alineados con las iniciativas más relevantes para cada una de ellas, con el despliegue a nivel central y territorial cuyo objetivo fue el afianzamiento de la metodología y la formulación preliminar del Plan de Acción Insti-

tucional - PAI 2023, proceso que fue desarrollado para el nivel territorial a través de las seis seccionales definidas: Caribe, Eje Cafetero, Pacífico, Centro Oriente, Centro Sur y Llanos; y para el nivel central en las delegadas y áreas transversales. Una vez los PAI fueron validados técnicamente, se parametrizaron en el sistema de información Strategos, para su seguimiento y control.

De los resultados obtenidos de la gestión institucional, se destaca que con corte a 31 de diciembre de 2022 el PEI tuvo un cumplimiento del 92%, lo cual corresponde a la medición de todos los indicadores que lo componen. Por su parte, la ejecución del Plan de Acción Institucional 2022, presentó un cumplimiento del 97%, lo cual se realiza a partir de la medición de las 482 actividades que lo componen. Los detalles de la medición se pueden consultar en el siguiente enlace:

- <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/Transparenci.aspx>
- Plan de Acción 2022



Para la vigencia 2023, se reportó un cumplimiento general del PEI del 90.41%, cuyo detalle se presenta a continuación, para cada una de las

perspectivas y objetivos estratégicos:

PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL (PEI) AVANCE PEI VIGENCIA 2023			
01. SOCIEDAD ESTADO	89,99%	01. Optimizar la gestión de la PGN como una entidad referente por su actuación anticipatoria y vital para la efectiva gestión pública.	79,98%
		02. Aumentar la satisfacción de los usuarios respecto a los servicios que presta la PGN mediante su actuación oportuna y transparente	89,99%
		03. Contribuir a la garantía efectiva de derechos y preservación del patrimonio público	100,00%
02. MISIONAL	87,14%	04. Consolidar el trabajo colaborativo de las tres funciones misionales teniendo como enfoque la creación de valor para tener una actuación más anticipatoria y prestar un servicio de calidad a los ciudadanos	83,89%
		05. Afianzar la articulación interinstitucional del Ministerio Público y demás entidades para prestar una oferta de servicios integrada y oportuna a la ciudadanía	88,96%
		06. Acercar a la PGN a la ciudadanía para el reconocimiento de su propósito misional	93,03%
03. CAPACIDADES INSTITUCIONALES	95,89%	07. Consolidar y apropiar el modelo de gestión del conocimiento y la innovación para incrementar la productividad institucional y adaptarse a los cambios del entorno	99,65%
		08. Consolidar el gerenciamiento del talento humano para incentivar el cumplimiento de las funciones institucionales en cada área de la entidad	87,33%
		09. Fomentar la cultura organizacional para mejorar la coordinación intrainstitucional y promover el sentido de apropiación institucional	99,90%

	89,99%	10. Implementar el modelo de direccionamiento estratégico basado en riesgos de la gestión pública para contribuir al alcance de resultados y efectos institucionales	96,67%
04. RECURSOS FÍSICOS Y FINANCIEROS	88,04%	11. Asegurar la disponibilidad de soluciones tecnológicas para funcionarios y grupos de interés que faciliten la prestación y actualización de los servicios de la PGN	94,00%
		12. Mejorar la planificación administrativa y financiera para el suministro oportuno y adecuado	73,13%
		13. Fortalecer la gestión documental para acceder oportunamente a la información producida institucionalmente	97,00%

Fuente: Oficina de Planeación PGN

En cuanto al seguimiento y cumplimiento de los Planes de Acción Institucionales, a través de la ejecución de 772 actividades que componen el PAI, a 31 de diciembre de 2023, se logró un nivel de cumplimiento del 97.27%. Los detalles de la medición se pueden consultar en el siguiente enlace:

- <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/Transparenci.aspx>



- Plan de Acción 2023

Para la vigencia 2024, durante el primer semestre, se tiene un avan-

ce del 60% de lo planeado para esta vigencia. Vale mencionar que se han logrado los siguientes avances en la implementación de la planeación estratégica en la entidad:

- Consolidación de la metodología para la formulación de planes de acción y proyectos institucionales y su correspondiente parametrización en el sistema Strategos. Las acciones definidas están orientadas a continuar con la implementación de las iniciativas del PEI y alcanzar los objetivos estratégicos.
- Las nuevas dependencias de juzgamiento fueron integradas en el sistema Strategos, en este proceso se llevaron a cabo actividades de sensibilización y capacitación metodológica en la formulación de iniciativas, proyectos, informes

cualitativos e indicadores estratégicos.

- Se consolidó la medición del Modelo de Buena Gobernanza a través de los cuatro ejes transversales y sus siete líneas de acción, alineando los indicadores estratégicos temáticos y los planes de acción institucionales que contribuyen al desarrollo de las líneas de acción del modelo. Esto ha permitido evidenciar cuantitativamente la consolidación del modelo. Los detalles de la medición se pueden consultar en el siguiente enlace:

- <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/Transparenci.aspx>



- Plan de acción 2024

Los resultados obtenidos reflejan un avance positivo hacia la consecución de las metas establecidas y demuestran el compromiso de los funcionarios con el rol que desempeñan dentro de la organización. Este enfoque integral asegura que la PGN está bien equipada para enfrentar los desafíos futuros y continuar su misión de servir al público con excelencia y eficiencia.

## Seguimiento al Modelo de Buena Gobernanza

A través de los objetivos e iniciativas estratégicas formuladas en el Plan Estratégico Institucional 2021 – 2024: “Construyendo Desde la Equidad y la Diferencia”, se desarrolla el Modelo de Buena Gobernanza de la Procuraduría General de la Nación, el cual busca focalizar las prioridades a trabajar en dicho periodo. El Modelo de Buena Gobernanza fue construido a partir de un extenso proceso de diagnóstico, tanto interno como externo, y, además, de los asuntos misionales referentes a las necesidades de la sociedad colombiana, que incluyen un componente de proyección a futuro, planeación estratégica y sostenibilidad, así como de gestión dirigida al resultado y fortalecimiento institucional.

El resultado de este ejercicio de planeación se refleja en la medición de sus cuatro ejes transversales, enfocados en la atención eficiente a las necesidades de la población y en la generación de impactos positivos en la sociedad colombiana y la medición de sus siete líneas de acción, que atienden a problemáticas más específicas e incrementan las capacidades para fomentar el cambio en nuestro país.

Los ejes transversales deben considerarse en el despliegue de los objetivos estratégicos y, por lo tanto, su medición se hace a través de los indicadores estratégicos asociados al Plan Estratégico Institucional, los cuales apuntan a esas temáticas. Por su par-



te, las líneas de acción conforman las iniciativas estratégicas de cada uno de los objetivos, e igualmente, su medición se hace a través de los Planes de Acción Institucionales que cada una de las dependencias formula anualmente.

Es importante recordar que, por medio de la Resolución 149 de 2022, se adoptó el Plan Estratégico Institucional de la Procuraduría General de la

Nación y, a su vez, se acogió el Modelo de Buena Gobernanza como ruta para lograr resultados para la ciudadanía y fomentar una administración eficiente; por esta razón, su evaluación se presenta a partir del 2022.

A continuación, se presenta el nivel de cumplimiento del Modelo de Buena Gobernanza entre los años 2022 y 2023:

EJECUCIÓN DEL MODELO DE BUENA GOBERNANZA		2022	2023	AVANCE 2024 30 DE JUNIO
EJES TRANSVERSALES	TOTAL EJECUCIÓN - EJES TRANSVERSALES	93%	86%	74%
LÍNEAS DE ACCIÓN	TOTAL EJECUCIÓN - LINEAS DE ACCIÓN	91%	98%	75%
TOTAL EJECUCIÓN - MODELO BUENA GOBERNANZA POR AÑO		92%	92%	PENDIENTE
TOTAL EJECUCIÓN - MODELO BUENA GOBERNANZA GLOBAL AL CIERRE 2023		92%		CIERRE DEL AÑO

La medición del año 2024 se encuentra en etapa de desarrollo y, al cierre del primer trimestre del 2024, presenta un avance del 74% en los ejes transversales y del 46% en las líneas de acción. Obteniendo así, al corte

del primer semestre del año 2024, un avance en su ejecución total del 75%. En la siguiente tabla se observan los avances en cada eje transversal y cada línea de acción para los años 2022, 2023, y el primer semestre de 2024.

EJECUCIÓN DEL MODELO DE BUENA GOBERNANZA		2022	2023	AVANCE 2024 30 DE JUNIO
EJES TRANSVERSALES	Enfoque diferencial y de género: el principal pilar institucional	91%	84%	89%
	Fortalecimiento preventivo, buen desarrollo de la gestión pública y apoyo al sistema de justicia	87%	84%	58%
	Construcción de paz como una labor que nos convoca como sociedad	100%	100%	73%
	La renovación del compromiso con la promoción, protección y defensa de los derechos humanos	96%	77%	78%
	TOTAL EJECUCIÓN - EJES TRANSVERSALES	93%	86%	74%
LÍNEAS DE ACCIÓN	La ruta hacia un derecho disciplinario más efectivo y garantista	96%	100%	89%
	Trabajo a nivel local: construcción de capacidades con énfasis territorial y rural	99%	96%	87%
	Fortalecimiento preventivo para la buena administración pública	94%	98%	88%
	Estricto control electoral para la promoción y defensa de la democracia	77%	100%	51%
	Acceso a la salud en Colombia: un desafío contemporáneo	77%	100%	51%
	Adaptación al cambio climático, defensa del medio ambiente y lucha contra la deforestación	92%	99%	85%
	Función del Ministerio Público como factor transformador de la justicia	100%	96%	75%
	TOTAL EJECUCIÓN - LÍNEAS DE ACCIÓN	91%	98%	PENDIENTE
TOTAL EJECUCIÓN - MODELO BUENA GOBERNANZA POR AÑO		92%	92%	CIERRE DEL AÑO
TOTAL EJECUCIÓN - MODELO BUENA GOBERNANZA GLOBAL AL CIERRE 2023		92%		

## Conclusiones

El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2021-2024 ha logrado avances significativos en la implementación de sus objetivos estratégicos, alcanzando un alto porcentaje de cumplimiento en cada una de las perspectivas establecidas. La metodología de planeación institucional se fortaleció mediante

la actualización y elaboración de instructivos, guías, formatos y procedimientos, así como la asesoría permanente a todas las dependencias en este proceso. Esto ha permitido sumar capacidades a la entidad para la implementación del PEI, la consolidando un Modelo de Buena Gobernanza y la consecución de resultados

efectivos y el fomento de una administración pública eficiente y orientada al ciudadano.

Los resultados obtenidos reflejan el compromiso institucional con el Modelo de Buena Gobernanza, la inclusión social, y la adaptación a las nuevas demandas ciudadanas y del entorno.

A través de este plan, la Procuraduría General de la Nación ha consolidado un modelo de gestión que no solo garantiza el cumplimiento de sus

metas, sino que también contribuye a una administración pública más eficiente y transparente.

Estos avances posicionan a la entidad como un referente en la defensa de los derechos ciudadanos y la preservación del Estado de Derecho en Colombia.

**Diana Carolina Enciso Upegui**  
Jefe de la Oficina de Planeación



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

FUNCIONAL:  
CAPACIDADES  
DESDE  
RITORIALES



**Margarita Cabello**  
*Procuradora General de*

**20. COORDINACIÓN  
TERRITORIAL:  
ESTRATEGIA PARA UNA  
GESTIÓN DINÁMICA Y  
EFICIENTE**

**Valentina Mahecha Varón**



## Resumen

**E**l artículo hace referencia a las acciones desarrolladas desde la estrategia de Coordinación Territorial para articular la gestión misional de las procuradurías regionales, distritales y provinciales, tanto de instrucción como de juzgamiento, considerando los desafíos según la heterogeneidad de los territorios, las necesidades de las comunidades y la expectativa de respuestas institucionales acordes con esas realidades.

El documento muestra los avances que año a año se han logrado (entre el 16 de enero de 2021 y el 30 de junio de 2024) con la estrategia de Coordinación Territorial y el fortalecimiento progresivo, incorporando herramientas tecnológicas y metodologías de seguimiento a la gestión que permiten, a la fecha, la identificación de niveles de desempeño en

tiempo real en todas las procuradurías territoriales y la generación de alertas oportunas para minimizar riesgos de gestión.

Se describe, asimismo, el liderazgo de la Coordinación en la convocatoria de Puestos de Mando Unificados internos, en la comunicación oportuna y efectiva de lineamientos, decisiones y políticas institucionales a los equipos de trabajo territoriales, y en el conocimiento de sus inquietudes, aportes y desafíos que requieran gestión o respuesta desde el nivel central.

Se concluye que la estrategia ha aportado elementos concretos al Modelo de Buena Gobernanza de la Procuraduría General de la Nación y ha impactado favorablemente en la gestión misional de la entidad.

## Introducción

**L**a Procuraduría General de la Nación, para estar más cerca de los ciudadanos, cuenta con dependencias regionales en cada departamento, distritales en la capital del país, y provinciales distribuidas estratégicamente en atención a la cantidad de municipios por jurisdicción y a la concentración demográfica.

Ahora bien, con las disposiciones del Código General Disciplinario, la Procuraduría asumió, durante la vigencia 2023, el reto de estructurar las dependencias disciplinarias de juzgamiento, tanto en el nivel central como en el ámbito territorial, por lo que, a las 32 procuradurías regionales, dos distritales y 50 provinciales que se encontraron al inicio de esta

administración, y que pasaron a ser dependencias de instrucción, se han agregado las de juzgamiento. A la fecha de cierre de este documento, se han creado 15 dependencias regionales, una distrital y 16 provinciales de juzgamiento.

En ese sentido, ha sido claro para esta administración, desde el primer momento, que los equipos requieren una permanente articulación, tanto en el ámbito territorial como con la alta dirección y las dependencias del nivel central, en aras de una gestión armónica, dinámica, eficaz y con criterios coherentes. Precisamente, uno de los objetivos del Plan Estratégico Institucional 2021-2024 es “consolidar el trabajo colaborativo de las funciones misionales teniendo como enfoque la creación de valor para tener una actuación más anticipatoria y prestar un servicio de calidad a los ciudadanos”.

Con este contexto, la Procuradora General definió la estrategia de Coordinación Territorial, cuyo eje es la comunicación asertiva y oportuna con las dependencias regionales, distritales y provinciales, tanto de instrucción como de juzgamiento, estas últimas con especial necesidad de orientación y acompañamiento durante la transición normativa.

Por lo tanto, mediante la Resolución 016 de 2021, se dispuso agrupar las dependencias territoriales en seis (6) seccionales para la identificación de los problemas recurrentes, priorización y focalización de determinadas gestiones institucionales, y coordinación con los demás aspectos de la

estrategia, a saber:





La estrategia de Coordinación atiende el propósito, establecido en el Modelo de Buena Gobernanza de la Procuraduría, de lograr resultados para la ciudadanía y fomentar una administración eficiente, y responde a los tres componentes de la visión institucional: i) entidad fortalecida, eficiente, oportuna, articulada, moderna, ágil, transformada digitalmente, y de fácil acceso con enfoque territorial; ii) cercana al ciudadano, para llegar a todos los colombianos con credibilidad y confianza; y iii) referente en materia de prevención, hacia un efecto mayor en términos de la lucha contra la corrupción y protección de los derechos.

### **La comunicación: eje para la articulación con los territorios**

La oportunidad en el contacto, la asertividad de los mensajes y la disposición frente a las respuestas o requerimientos que surjan en los equipos territoriales, han sido aspectos clave para lograr una adecuada articulación desde el nivel central con las procuradurías regionales, distritales y provinciales, por lo que desde la Coordinación se han propiciado espacios de comunicación efectiva por canales como el grupo de chat PMU-PGN y las reuniones virtuales vía Microsoft Teams, entre otros medios.

En estos espacios se comparten lineamientos que propenden por la unidad de criterio y la actuación misional más eficaz posible; asimismo, se obtienen y procesan insumos del

territorio en temas de impacto nacional y de interés para las procuradurías delegadas.

A partir del trabajo realizado, la Coordinación identificó una oportunidad de mejora en el relacionamiento con los titulares de las dependencias territoriales y estableció un protocolo para que, inmediatamente se surta la llegada de un nuevo procurador, ya sea por designación definitiva o temporal, se establezca comunicación directa para presentar la estrategia, informar los principales aspectos de la gestión misional y brindar elementos iniciales clave para la articulación institucional.

Por otro lado, un escenario efectivo para la socialización de directrices y la orientación de asuntos estratégicos han sido los Puestos de Mando Unificado (en adelante PMU) internos, que se han llevado a cabo de manera virtual, con agendas que han abordado asuntos preventivos de impacto nacional.

Entre el 16 de enero de 2021 y el 30 de junio de 2024 se han llevado a cabo 27 PMU internos, con presencia de los procuradores territoriales, procuradores delegados y funcionarios del orden central, en los que se han abordado temas como protesta social, control electoral, seguridad y orden público, gestión con enfoque diferencial y de género, garantía del derecho a la salud, respuesta ante eventos de riesgo de desastres, entre otros.

Por los canales institucionales, la

Coordinación Territorial ha compartido directrices misionales para atender asuntos en sede preventiva y ha motivado a los procuradores a informar, por medios como el chat PMU, sobre las novedades más destacadas de sus jurisdicciones, así como a alertar oportunamente situaciones críticas, en aras de analizar cada caso y brindar los insumos y apoyo pertinente desde el nivel central.

### **Seguimiento a los indicadores de la gestión territorial**

Un gran desafío en este ejercicio de articulación centro-territorio ha sido contar con información suficiente, oportuna y confiable sobre las actuaciones de las dependencias regionales, distritales y provinciales, lo que permite identificar alertas en el desempeño y debilidades en la gestión, así como enfocar esfuerzos en las variables críticas para lograr los objetivos institucionales.

La Coordinación Territorial ha participado en el diseño de instrumentos (tableros de control) para la analítica de datos de gestión misional desarrollados por la dependencia denominada en la actualidad: “Dirección de Apoyo Estratégico y Análisis de Información”.

A partir de los registros que permanentemente se actualizan en el Sistema de Información Misional SIM, con estos nuevos instrumentos, es factible acceder a opciones de consulta gráfica y numérica que dan cuenta del desempeño de los indicadores

puntuales. Para los análisis requeridos por la Coordinación Territorial, durante esta administración se han desarrollado herramientas sobre:

- El plan de descongestión de procesos con riesgo de prescripción.
- El desempeño de la productividad disciplinaria.
- Los avances en la evacuación de quejas sin evaluar en el SIM.

### **Gestión de riesgos de prescripción y caducidad**

Desde el segundo semestre de 2022, y de manera complementaria a los esquemas institucionales de seguimiento y medición de gestión, se implementó una estrategia para la priorización de los procesos con riesgo de fenómenos extintivos de caducidad y prescripción (según el momento y la vigencia de la norma), tanto en el ámbito nacional como territorial, que definió metas diferenciadas de descongestión y evacuación de expedientes teniendo en cuenta la capacidad instalada de cada dependencia y su carga en el inventario.

En los análisis para la definición de la estrategia y de los indicadores para el seguimiento, concurren la Oficina de Planeación, la Dirección de Apoyo Estratégico, Análisis de Datos e Información, la Oficina de Control Interno y la Coordinación Territorial.

La Fase 1 del Plan de Descongestión se desarrolló en 27 semanas comprendidas entre el 25 de agosto de 2022 y el 23 de febrero de 2023, con

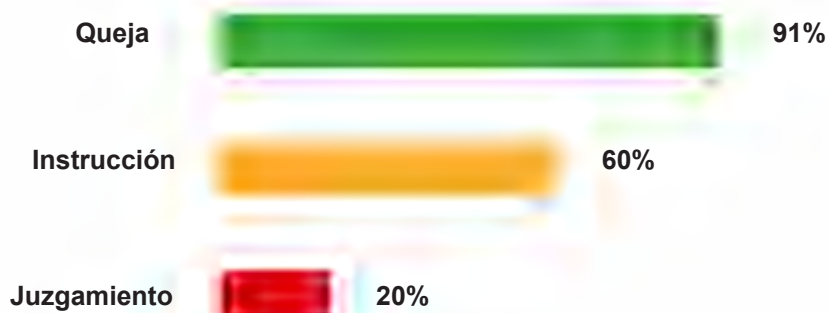
los siguientes resultados para las dependencias territoriales:

ETAPA	META PROGRAMADA EN FASE 1	AVANCE	% AVANCE
QUEJA	1.869	1.698	91%
INSTRUCCIÓN	13.525	8.165	60%
JUZGAMIENTO	1.262	256	20%
<b>TOTAL</b>	<b>16.656</b>	<b>10.119</b>	<b>61%</b>

Avance y meta a la fecha de corte



Porcentaje de cumplimiento por meta



La Fase 2 abarcó 17 semanas entre el 2 de marzo y el 22 de junio de 2023, así:

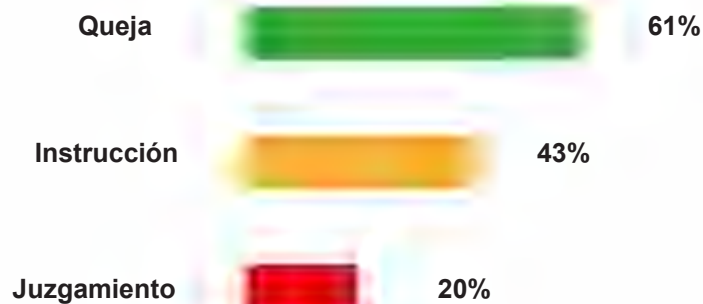


ETAPA	META PROGRAMADA EN FASE 2	AVANCE	% AVANCE
QUEJA	173	105	61%
INSTRUCCIÓN	5.325	2.271	43%
JUZGAMIENTO	1.754	356	20%
TOTAL	7.252	2.732	38%

Avance y meta a la fecha de corte



Porcentaje de cumplimiento por meta



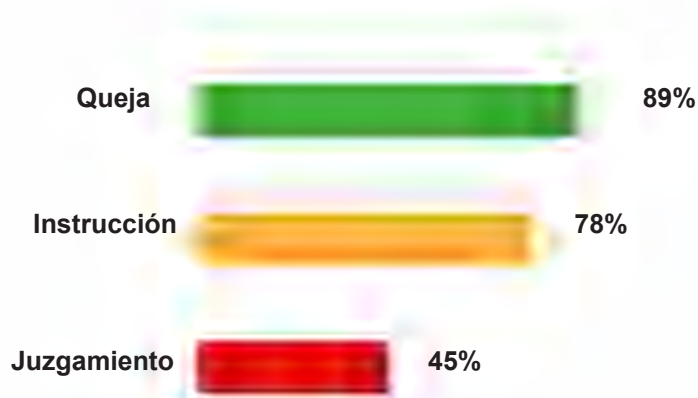
La Fase 3 se programó inicialmente para un periodo de 25 semanas entre el 29 de junio y el 14 de diciembre, y se amplió a 27 semanas, hasta el 28 de diciembre de 2023, con las siguientes cifras en el ámbito territorial:

ETAPA	META PROGRAMADA EN FASE 3	AVANCE	% AVANCE
QUEJA	70	62	89%
INSTRUCCIÓN	3.178	2.473	78%
JUZGAMIENTO	2.290	1.041	45%
TOTAL	5.538	3.576	65%

Avance y meta a la fecha de corte



Porcentaje de cumplimiento por meta



En el balance, es evidente el impacto de las estrategias de seguimiento en la reducción de riesgos de caducidad y prescripción. De los 16.656 procesos disciplinarios que se incluyeron en la meta territorial del plan en agosto de 2022, se registró un avance del 88% en los procesos identificados con riesgo en las procuradurías regionales, provinciales y distritales.

La finalización de la fase 3 del Plan de Descongestión no implicó, de ningún modo, que se diera por concluida la priorización de los procesos con riesgo, y

durante la vigencia 2024 se ha adelantado un esquema de seguimiento con una nueva versión del tablero de control que permite visualizar el estado de los expedientes priorizados por fecha y por dependencia.

#### Indicadores de productividad disciplinaria

Si bien la Procuraduría cuenta con un Sistema de Información Misional para el registro de todas las actuaciones preventivas, disciplinarias, de intervención y conciliación, fue solo hasta esta administración que se diseñaron los instrumentos para contar con consultas gráficas y numéricas sobre la adopción de decisiones disciplinarias por parte de cada dependencia.

Así, esta herramienta brinda la oportunidad de monitorear, en tiempo real, los indicadores de productividad disciplinaria de las procuradurías territoriales y, a su vez, identificar alertas cuando se muestran estadísticas precarias, ya sea por la ausencia de decisiones o por la falta de su registro en el sistema. Estos datos facilitan, además, el análisis del desempeño de los equipos de trabajo y las fortalezas o debilidades en los liderazgos de las dependencias.

En mayo de 2024 se planteó a las procuradurías territoriales un reto en los indicadores de pliegos de cargos en instrucción y fallos en juzgamiento. Con una metodología que consideró estadísticas históricas, inventarios actuales y conformación de los equipos de trabajo, se definieron metas

de productividad que son objeto de seguimiento permanente desde la Coordinación, enfatizando en la importancia de salvaguardar el orden jurídico y las garantías procesales, así como la calidad y pertinencia de las decisiones.

#### Evacuación de quejas

Conscientes de la importancia de dar adecuado trámite a la totalidad de requerimientos y denuncias que presentan los ciudadanos ante la Procuraduría, se estableció una estrategia articulada con la Oficina de Control Interno. Desde el 21 de febrero de 2024 se envía semanalmente a los correos electrónicos de los procuradores territoriales un listado de las quejas o documentos sin gestionar en el SIM, con la finalidad de que sea priorizada la efectiva evaluación de tales radicados.

La “línea de base” fue de 23.400 quejas por evaluar a nivel territorial. De esa cantidad inicial, con corte al 30 de junio de 2024, se habían evacuado 12.833 asuntos, lo que se traduce en un 54,8% de reducción en esos inventarios.

#### Seguimiento a decisiones en procesos disciplinarios de trascendencia

Con el propósito de contar mensualmente con un reporte de las posibles decisiones disciplinarias que han de adoptar las procuradurías regionales, distritales y provinciales, tanto de instrucción como de juzgamiento

to, con énfasis en los casos de mayor impacto, la Coordinación Territorial diseñó un modelo de seguimiento disciplinario a procesos de trascendencia, a través de un formulario en línea que se lanzó en el mes de julio de 2023.

El impacto de las decisiones es valorado por los mismos equipos territoriales a partir de aspectos como: la calidad del sujeto investigado, la gravedad de la posible vulneración de derechos, el monto de los recursos públicos involucrados y el interés del caso para la ciudadanía en general o para determinadas comunidades.

El modelo ha afianzado los ejercicios de planeación en las procuradurías territoriales y los reportes han permitido la identificación de alertas sobre casos críticos, frente a los cuales se han planteado recomendaciones a los respectivos procuradores y se ha advertido sobre aspectos como la competencia para actuar y la calidad de los argumentos para decidir, entre otros.

### **Socialización de indicadores y alertas de gestión**

Con base en la información que es posible consultar en los tableros de control y en el análisis de tales reportes, se han generado alertas permanentes y se han desarrollado reuniones de trabajo para el seguimiento a la gestión misional territorial.

Entre el 2021 y el primer semestre de 2024 se habían desarrollado 14 reuniones nacionales, con la participa-

ción de los procuradores regionales, distritales y provinciales de instrucción y juzgamiento. Estos espacios han sido escenarios en los que, además de presentar el desempeño de los principales indicadores de gestión, se formulan recomendaciones desde la Coordinación Territorial y la Oficina de Control Interno.

### **La Coordinación: con los procuradores y en los territorios**

#### **Alertas de noticias**

Como una tarea de anticipación y respuesta oportuna a alertas por posibles hechos de corrupción y/o vulneración de derechos, desde la Coordinación Territorial se ha implementado la labor de revisión diaria de 88 portales de noticias nacionales y regionales, con el objeto de advertir situaciones de trascendencia por amenaza de vulneración de derechos, así como por riesgos para el erario o el orden jurídico, que impliquen relevancia misional disciplinaria, preventiva o de intervención.

Una vez se recopila la información, la Coordinación la analiza y de inmediato genera las respectivas alertas con destino a las procuradurías regionales, distritales y provinciales, de acuerdo con su jurisdicción y, si es pertinente, una vez realizadas las articulaciones internas con el despacho, también se ponen en conocimiento de las procuradurías delegadas con competencia en el asunto.

Estos registros se consignan en una



base de datos para el seguimiento a las acciones misionales por parte de las dependencias territoriales y se propician los escenarios de articulación que se requieran con el orden central.

Entre el 16 de enero de 2021 y el 30 de junio de 2024 la Coordinación gestionó 6.197 alertas de noticias, de las cuales 2.478 dieron lugar a actuaciones preventivas, 1.668 a disciplinarias, 153 se abordaron simultáneamente en actuaciones disciplinarias y preventivas, mientras que 1.898 alertas fueron enrutadas con fines informativos.

### **Visitas a las dependencias**

Entre el 2021 y el 2023 se realizaron visitas a las dependencias territoriales, en las que se conocieron de primera mano las fortalezas y desafíos de los equipos de trabajo, los avances en materia preventiva y disciplinaria, así como las condiciones físicas de las sedes.

En la agenda de estas visitas se incluía la realización de una reunión inicial con los servidores titulares de los despachos, así como un recorrido por las sedes y la verificación de asuntos tanto en los sistemas misionales como en existencias físicas, con énfasis en la revisión de los procesos i) de transcendencia regional y ii) con alto riesgo de prescripción.

Durante las visitas se propusieron ejercicios para optimizar, por ejemplo, el estado de los inventarios de procesos y la evacuación oportuna

tanto de las quejas por evaluar como de los asuntos en SIGDEA.

En las 31 visitas institucionales que se realizaron de 2021 a 2023 se analizó la situación de 24 procuradurías regionales y 30 provinciales. A partir de lo observado en las visitas se construyeron informes y se plantearon algunas recomendaciones, alrededor de los siguientes aspectos:

- Misionalidad disciplinaria y preventiva: inventario de procesos con riesgo de caducidad y prescripción; radicados y quejas pendientes de evaluación; y productividad de asesores y profesionales con competencia como operadores disciplinarios.

- Planta de personal: composición del equipo de trabajo por cargos, tipo de vinculación y antigüedad; necesidades de fortalecimiento; y propuestas de incentivos para los servidores de mejor desempeño.

- Necesidades locativas: situación de la sede, la distribución de los espacios de trabajo, conectividad, condiciones de equipos, estado de los archivos físicos, accesibilidad para los ciudadanos, entre otros aspectos.

Las conclusiones y sugerencias de los informes hicieron énfasis en los puntos clave observados en los aspectos que requerían atención prioritaria.

## Encuentro de procuradores territoriales

Los días 17, 18 y 19 de agosto de 2022 se llevó a cabo en Bogotá el encuentro “Construcción de capacidades y generación de resultados desde las procuradurías territoriales”, actividad en la que los titulares de las dependencias regionales, distritales y provinciales recibieron insumos e información acerca de la implementación del Código General Disciplinario (en especial las competencias jurisdiccionales de la Procuraduría), las funciones de policía judicial disciplinaria, buenas prácticas procesales y el Modelo de Buena Gobernanza para gestionar eficazmente las solicitudes ciudadanas.

El enfoque práctico de los contenidos, la respuesta a inquietudes en asuntos misionales y administrativos, la relación de los temas con los desafíos misionales, la unidad de criterio para determinadas acciones preventivas y disciplinarias, y la utilidad de las orientaciones sobre redacción y elaboración de providencias en el proceso disciplinario, fueron algunos de los aspectos resaltados por los procuradores en la evaluación del encuentro. Varios de ellos indicaron que, con posterioridad al evento, se dinamizó el trabajo en sus dependencias y se despejaron dudas sobre algunos procedimientos, lo que impactó de manera positiva en las metas de gestión.

## Conclusiones

Con la dedicada y permanente gestión desde la estrategia de Coordinación Territorial se ha atendido el propósito del Modelo de Buena Gobernanza de la Procuraduría, en correspondencia con cada una de las etapas que integran el modelo.

En primer lugar, el ejercicio de diagnóstico ha sido permanente frente a la gestión misional de las dependencias territoriales y, de manera oportuna, se han identificado sus necesidades, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, y se han propuesto las soluciones.

El fortalecimiento de la articulación entre el nivel central y las dependencias regionales, distritales y provinciales, ha generado un impacto positivo frente a lo indicado en la segunda etapa del modelo, referente a la atención eficiente de las necesidades de la población, considerando los ejes de (i) enfoque diferencial y de género, (ii) fortalecimiento preventivo, buen desarrollo de la gestión pública y apoyo al sistema de justicia, (iii) construcción de paz y (iv) la renovación del compromiso con la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos.

La tercera etapa del Modelo de Buena Gobernanza se centra en la materialización de líneas de acción misional frente a las cuales la Coordinación ha propiciado espacios para el intercambio de información y experiencias, la divulgación de orientaciones y directrices, la articulación de actuaciones y la atención de las inquietudes o solicitudes planteadas por los equipos territoriales.

Queda trazada, desde la Coordinación, la proyección a futuro que define la cuarta etapa del modelo. Además de las metodologías para el seguimiento a la gestión y articulación de escenarios, que se han construido y documentado con la experiencia de estos cuatro años, la Coordinación de las procuradurías regionales, distritales y provinciales se asignó, mediante Resolución 202 de 2024, a la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, definiendo los aspectos puntuales que corresponden al desarrollo de la estrategia de coordinación.

**Valentina Mahecha**

Procuradora Delegada Preventiva y de Control de Gestión 2. Para Asuntos Étnicos









PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

## 21. INVERSIÓN, FUNCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN INTERNA

Carlos Alberto Castellanos Araújo



## Resumen

**D**esde la perspectiva gerencial de la Procuraduría General de la Nación, el Modelo de Buena Gobernanza se presenta como un criterio rector, una guía de interpretación y una pauta de comportamiento, no solo para los servidores del nivel directivo, sino para todos los funcionarios de la entidad, siendo objeto de aplicación desde el inicio del periodo de la Procuradora General de la Nación 2021-2024.

Este Modelo representa un marco esencial para la adecuada ejecución de los recursos destinados al funcionamiento e inversión de la entidad,

siendo un marco esencial para que los recursos asignados en el presupuesto de la PGN se utilicen de manera eficiente, con el fin de asegurar y fortalecer el cumplimiento de las funciones misionales.

De igual forma, al establecer procesos claros y procedimientos rigurosos, se ha promovido una cultura de integridad y responsabilidad dentro de la institución, que ha permitido optimizar el uso de los recursos, asegurando permanentemente la operación de la entidad, así como su fortalecimiento a nivel tecnológico, físico y humano.

## Introducción

**E**n el contexto de la implementación del Modelo de Buena Gobernanza, la administración efectuó un exhaustivo diagnóstico sobre la inversión, funcionamiento y ejecución interna de la entidad, teniendo como objetivo evaluar la eficacia y la eficiencia en la utilización de los recursos asignados, así como identificar posibles áreas de mejora en los procesos administrativos y operativos, de tal forma que se pudiese ofrecer una visión clara y precisa del estado inicial de la gestión de recursos, proporcionando una base sólida para la toma de decisiones estratégicas.

El diagnóstico reveló diversas áreas clave que requerían atención y optimización. Entre estos aspectos se encontraban la asignación de recursos para inversión y funcionamiento, la eficacia en la formulación y ejecución de proyectos, y la gestión interna de los recursos, cuya atención es fundamental para ajustar las prácticas y procedimientos internos, de acuerdo con los lineamientos del Modelo de Buena Gobernanza, asegurando que la Procuraduría pueda cumplir con sus objetivos y metas de manera más efectiva.

Al identificar y analizar las áreas de mejora en estos aspectos, se implementaron y fortalecieron prácticas de gestión específicas que optimizan la utilización de recursos y garantizan su alineación con los objetivos estratégicos de la Procuraduría, asegurando al mismo tiempo que la administración de recursos sea eficiente, transparente y efectiva.

El manejo eficaz de los recursos no solo ha permitido mejorar la operatividad y la ejecución de proyectos, sino que también ha fortalecido la rendición de cuentas y la transparencia en la administración pública.

## Gerencia y ejecución: Gestión dirigida al resultado y el fortalecimiento institucional

**E**n el contexto de una gestión eficaz y orientada a resultados, el contar con recursos suficientes, tanto de funcionamiento como de inversión, es esencial para garantizar el cumplimiento de las funciones de la Procuraduría General de la Nación. La disponibilidad adecuada de recursos financieros y materiales es un pilar fundamental que permite la ejecución eficiente de proyectos y programas, por lo que, sin esta base sólida, la capacidad de la entidad para llevar a cabo sus iniciativas clave se ve comprometida, afectando negativamente su desempeño y resultados.

Además, una gestión adecuada de los recursos asegura que la Procuraduría pueda cumplir con su misión de manera integral y efectiva. La asignación correcta y la administración eficiente de los recursos no solo facilitan el desarrollo de los objetivos e inicia-

tivas estratégicas que conforman el Plan Estratégico Institucional, sino que también refuerzan la capacidad de la entidad para enfrentar los desafíos y cumplir con sus objetivos misionales.

En ese sentido, como primer aspecto, se destaca que el fortalecimiento institucional, la apropiación de los ejes transversales y la ejecución de las líneas de acción del Modelo de Buena Gobernanza, así como el éxito en el cumplimiento de las funciones de la Procuraduría General de la Nación, dependen en gran medida de una gestión robusta de los recursos.

Para lograr estos objetivos, los esfuerzos en materia presupuestal deben enfocarse en abordar las problemáticas que se identificaron al interior de la entidad dentro del proceso de diagnóstico institucional, como la ineficiencia en la prestación de servi-



cios operacionales, el incremento en la brecha tecnológica y los niveles de riesgo físico en las instalaciones de la entidad. De esta manera, la correcta formulación y ejecución de proyectos de inversión se convierte en la base para superar los desafíos institucionales y garantizar que la entidad cumpla con sus metas misionales y fortalezca su capacidad operativa.

La primera gran problemática identificada fue la ineficiencia en la prestación de servicios operacionales dirigidos a los grupos de interés, tanto a nivel nacional como territorial, en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión de la Procuraduría General de la Nación (MIPGN). Esta ineficiencia afectaba la calidad y la efectividad de los servicios ofrecidos, lo que impactaba negativamente en la satisfacción de los ciudadanos y la capacidad de la entidad para cumplir con sus objetivos.

Para abordar esta cuestión, se formuló y ejecutó un proyecto de inversión orientado a reforzar la implementación de las dimensiones y políticas operacionales del MIPGN de la entidad, fortalecer los conocimientos y capacidades del capital humano y promover el manejo adecuado de la documentación física de la entidad y principalmente la relativa a DDHH.

La segunda problemática significativa identificada fue el incremento de la Brecha Tecnológica y Cultural del Gobierno Digital dentro de la Procuraduría. Este desafío impedía el cumplimiento pleno de la misionalidad de la entidad, ya que las deficiencias

tecnológicas y culturales limitaban la capacidad de la Procuraduría para adaptarse a las nuevas demandas digitales y para implementar soluciones innovadoras. Para enfrentar esta brecha, se llevaron a cabo proyectos destinados a modernizar las herramientas tecnológicas y a promover una cultura digital dentro de la organización.

Los proyectos destinados a reducir la Brecha Tecnológica y Cultural incluían la actualización de sistemas informáticos, la capacitación del personal en el uso de nuevas tecnologías y la implementación de plataformas modernas. La asignación suficiente de recursos para estos proyectos fue crucial para asegurar que la Procuraduría pudiera avanzar hacia un gobierno digital eficiente y efectivo.

La tercera problemática identificada fue el alto nivel de riesgo físico que enfrentaban los funcionarios y visitantes que frecuentan y hacen uso de las instalaciones de la Procuraduría. Los riesgos físicos en las instalaciones representan una amenaza para la seguridad y el bienestar de todos los usuarios de las instalaciones. Para abordar esta situación, se desarrollaron proyectos de construcción, mantenimiento y adquisición, destinados a mejorar las condiciones de seguridad y a reducir los riesgos asociados con las instalaciones. Adicionalmente, como parte de la renovación de la infraestructura, se implementaron sistemas de monitoreo y prevención de riesgos.

La correcta formulación y la asignación

nación adecuada de recursos fueron esenciales para garantizar la efectividad de estas intervenciones y para asegurar un entorno seguro tanto para los funcionarios como para los visitantes. La reducción de los riesgos físicos contribuye a un ambiente de trabajo más seguro.

La adecuada formulación y ejecución de los proyectos de inversión, conforme a los objetivos, productos y actividades planteadas, fue fundamental para el fortalecimiento institucional durante el periodo 2021-2024. Estos proyectos no solo abordaron las problemáticas específicas identificadas, sino que también facilitaron la implementación de las etapas del Modelo de Buena Gobernanza. En particular, la correcta ejecución de estos proyectos fue esencial para avanzar en la segunda etapa del modelo, que se centra en los ejes transversales, y, en la tercera etapa, que abarca las líneas de acción específicas.

Específicamente, los proyectos de inversión facilitaron la implementación de las líneas de acción específicas del Modelo de Buena Gobernanza. Estas líneas de acción abarcan una variedad de iniciativas diseñadas para mejorar la gestión institucional, la calidad del servicio y la satisfacción de los grupos de interés.

La correcta formulación y ejecución de los proyectos permitieron a la Procuraduría avanzar en estas áreas, consolidando su capacidad para cumplir con sus objetivos y mejorar su gestión, tal como se evidencia al analizar las acciones implementadas

de cara a la Línea de acción: “Trabajo a nivel local: construcción de capacidades con énfasis territorial y rural”, por medio de la cual se ha fortalecido la infraestructura física de la entidad en municipios como Riohacha y Puerto Carreño al construir nuevas sedes; llevando los servicios de capacitación a los servidores a lo largo de todo el territorio nacional y fortaleciendo las capacidades tecnológicas y de conectividad en cada sede de la entidad.

En resumen, la identificación y abordaje de las tres grandes problemáticas mediante proyectos de inversión fueron claves para el fortalecimiento institucional de la Procuraduría General de la Nación durante el periodo 2021-2024. La adecuada asignación de recursos y la correcta ejecución de estos proyectos no solo resolvieron desafíos específicos, sino que también facilitaron el cumplimiento de las etapas del Modelo de Buena Gobernanza, asegurando una gestión más efectiva, eficiente y alineada con los estándares del modelo.

Ahora bien, la eficacia en la asignación y ejecución de los recursos de funcionamiento e inversión de la Procuraduría General de la Nación se mide a través de diversos mecanismos de seguimiento y evaluación. Los resultados son monitorizados constantemente mediante la implementación de planes de acción e indicadores específicos que permiten evaluar el progreso y el impacto de las actividades realizadas. Este proceso de medición asegura que los recursos se utilicen de manera eficien-

te y que los objetivos establecidos se cumplan conforme a lo previsto.

El Comité Institucional de Gestión y Desempeño (CIGD) juega un papel crucial en este proceso, supervisando los avances de las acciones y proyectos a lo largo del año. A través de reuniones periódicas y la revisión de informes detallados, el CIGD evalúa el cumplimiento de los objetivos y la efectividad de las inversiones y el funcionamiento de la entidad. Además, el Comité de Seguimiento al PEI (CESPEI) contribuye al monitoreo al asegurar que los proyectos y acciones estén alineados con el Plan Estratégico Institucional, facilitando ajustes necesarios para mantener el rumbo hacia los objetivos estratégicos.

Asimismo, las Mesas Estratégicas de Trabajo Articulado (META) desempeñan un papel fundamental en la coordinación y evaluación de los proyectos y acciones formuladas. Estas mesas permiten una revisión integral y colaborativa de los avances, asegurando que todas las áreas de la entidad estén alineadas y trabajando en conjunto para alcanzar los objetivos. El monitoreo continuo a través de estas instancias garantiza que las inversiones y recursos de funcionamiento se gestionen de manera efectiva, impulsando el fortalecimiento institucional y la mejora continua en el desempeño de la Procuraduría General de la Nación.

Todo el enfoque en la medición de resultados y la supervisión, a través de instancias como el Comité Institucional de Gestión y Desempeño

(CIGD), el Comité de Seguimiento al PEI (CESPEI) y las Mesas Estratégicas de Trabajo Articulado (META), está diseñado para fortalecer la articulación entre el nivel central y los territorios.

Esta articulación es fundamental para asegurar que los recursos humanos, tecnológicos, financieros y administrativos se concentren de manera eficiente y efectiva en las áreas y proyectos que requieren mayor atención. Al coordinar esfuerzos entre el centro y las distintas regiones, se busca optimizar el uso de los recursos y maximizar el impacto de las acciones emprendidas, garantizando que se cumpla con la misión de la entidad de manera integral y coherente.

Este enfoque de coordinación centro-territorio permite a la Procuraduría General de la Nación focalizar los esfuerzos en áreas clave, facilitando una gestión más eficiente de los recursos y una respuesta más efectiva a las necesidades de los grupos de interés. Al integrar las capacidades y recursos de manera sincronizada, la entidad no solo mejora su capacidad operativa, sino que también asegura que los objetivos misionales se alcancen con mayor eficacia. Este modelo de coordinación es esencial para consolidar el fortalecimiento institucional y para lograr un desempeño óptimo en todas las áreas de la Procuraduría, contribuyendo al éxito de su misión y a la satisfacción de sus objetivos estratégicos.

## Resultados y avances institucionales

### **Modernización de las capacidades tecnológicas de la entidad para afianzar el ejercicio de las funciones preventivas, en el marco del enfoque diferencial de género: creación del Observatorio de Datos y Análisis de la Información (ODA)**

La modernización de las capacidades tecnológicas, especialmente con la creación del Observatorio de Datos y Análisis de la Información (ODA), ha sido un avance significativo para el desarrollo del enfoque diferencial y de género en la Procuraduría General de la Nación. Esta modernización fortalece el pilar institucional del enfoque de género al permitir una recopilación y análisis más preciso de datos relacionados con la equidad de género. Con el ODA, la entidad puede identificar patrones y necesidades específicas, mejorando su capacidad para diseñar e implementar estrategias preventivas y de intervención ajustadas a los desafíos de género.

Además, el fortalecimiento tecnológico ha permitido un mejor desempeño en el apoyo al sistema de justicia y en la construcción de paz. La

capacidad de generar alertas tempranas y analizar datos de manera más eficiente contribuye a una gestión pública más efectiva y a una intervención más precisa en conflictos y desigualdades. La modernización tecnológica refuerza el compromiso de la Procuraduría con la promoción de los derechos humanos y la protección de las poblaciones vulnerables, consolidando su papel en la defensa y garantía de los derechos en el marco del enfoque diferencial.

Por otra parte, como lo señala el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, dos de los atributos esenciales de la buena gobernanza son la participación y la capacidad de respuesta a las necesidades de la población, para lo cual, se ha otorgado especial relevancia al impulsor de la planeación estratégica denominado: “Gestión de datos y tecnología en las entidades públicas”, fortaleciendo las capacidades tecnológicas de la entidad y desarrollando e integrando distintos sistemas que permitirán acercar a la ciudadanía, mejorando la cobertura en todo el país y generando sinergias entre los diferentes ámbitos o sectores, así como su relación con el Ministerio Público.<sup>1</sup>

---

1. Plan Estratégico Institucional para el periodo 2021-2024. Procuraduría: Construyendo desde la Equidad y la Diferencia. PGN.



## **Fortalecimiento y mejoramiento de la infraestructura física a nivel nacional**

El mejoramiento de la infraestructura física a nivel nacional ha sido un esfuerzo fundamental para la Procuraduría General de la Nación, especialmente en regiones de difícil acceso como Riohacha y Puerto Carreño. Este esfuerzo permite reforzar la presencia territorial de la entidad, facilitando una gestión más cercana y accesible para los ciudadanos a lo largo de todo el territorio nacional. Este enfoque se alinea con el eje transversal de la construcción de paz, al mejorar la capacidad de la Procuraduría para intervenir y brindar apoyo en territorios con necesidades específicas y conflictos potenciales.

La expansión y modernización de las instalaciones también contribuyen al fortalecimiento preventivo y al buen desarrollo de la gestión pública. Con una infraestructura mejorada, la Procuraduría puede ofrecer servicios más eficientes y rápidos, optimizando su respuesta a los problemas locales y apoyando el sistema de justicia en el territorio. Este avance en la capacidad física está estrechamente vinculado con el compromiso de la entidad en promover la protección y defensa de los derechos humanos en todo el país.

## **Capacitación para el fortalecimiento de competencias misionales a todo nivel nacional**

La capacitación para el fortalecimiento de competencias misionales a nivel nacional ha sido crucial para apoyar los ejes transversales del Modelo de Buena Gobernanza. Los programas de formación dirigidos a todo el personal de la Procuraduría han reforzado el enfoque diferencial y de género, permitiendo al equipo de trabajo manejar de manera más efectiva las cuestiones relacionadas con la equidad y la justicia. La capacitación ha incluido temas relacionados con el proceso disciplinario, desarrollo jurisprudencial y las principales dudas teórico-prácticas; fortalecimiento de la redacción jurídica como herramienta para el servidor en el desarrollo de sus funciones; manejo de las herramientas de gestión documental de la PGN y MIPGN.

## **Gestión de los recursos presupuestales y financieros para garantizar el funcionamiento de la entidad en óptimas condiciones**

Durante el periodo 2021-2024, la Procuraduría General de la Nación implementó una gestión eficiente y proactiva de los recursos presupuestales para asegurar el funcionamiento continuo y óptimo de la entidad. Se realizaron todas las acciones necesarias para asegurar que los recursos fueran suficientes para cubrir tanto las operaciones diarias como las inversiones estratégicas. Esta estrategia incluyó una planificación financiera exhaustiva y una asignación cuidadosa de fondos, lo que permitió a la Procuraduría mantener su capacidad

operativa y cumplir con sus objetivos institucionales de manera efectiva. La adecuada administración de los recursos garantizó que la entidad pudiera enfrentar los desafíos y mantener la calidad en la prestación de sus servicios.

### **Implementación de estrategias para mayor participación y servicio ciudadano, con enfoque de género**

La implementación de estrategias para aumentar la participación y el servicio ciudadano, con un enfoque de género, ha sido una prioridad en la Procuraduría General de la Nación. Estas estrategias se alinean con el eje transversal del enfoque diferencial y de género, asegurando que todos los ciudadanos, independien-

temente de su género, puedan participar activamente en los procesos y recibir servicios de manera equitativa. La Procuraduría ha desarrollado iniciativas que facilitan una mayor inclusión, representación y defensa de las mujeres y otros grupos vulnerables, promoviendo la justicia y la igualdad.

Este enfoque también apoya el fortalecimiento preventivo y la construcción de paz al garantizar que las políticas y servicios sean accesibles y justos para todos. Al integrar el enfoque de género en sus estrategias, la Procuraduría no solo mejora la calidad del servicio ofrecido, sino que también refuerza su compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos, asegurando que todas las voces sean escuchadas y atendidas de manera adecuada.

## **Conclusiones**

**A** pesar de los avances significativos logrados en la Procuraduría General de la Nación durante el periodo 2021-2024, la sostenibilidad de los proyectos implementados enfrenta varios desafíos. Uno de los principales retos es garantizar la continuidad y efectividad de la modernización tecnológica en el tiempo. La actualización constante de los sistemas de información requiere recursos financieros y humanos continuos, que pueden ser difíciles de asegurar en un entorno fiscal cambiante, por lo que es necesario que se mantenga

el compromiso con el componente tecnológico de la institución.

De igual forma, el esfuerzo para mejorar la infraestructura física en regiones remotas y garantizar una cobertura territorial adecuada puede verse obstaculizado por limitaciones presupuestarias y logísticas, especialmente en áreas de complejo desplazamiento, por lo que es necesario que se dé continuidad a los proyectos de infraestructura física que se encuentran actualmente estructurados.

En lo relativo al personal, asegurar

que se mantengan sus competencias y que las inversiones en tecnología sigan alineadas con las necesidades cambiantes requiere un esfuerzo constante y una planificación estratégica robusta. La necesidad de una gestión eficiente es crucial para garantizar que las inversiones en sistemas de información y proyectos de inversión continúen produciendo resultados de alto impacto.

Para superar estos desafíos, es esencial implementar estrategias integrales de monitoreo y evaluación, fortalecer la cooperación interinstitucional y buscar nuevas fuentes de financiamiento que respalden la continuidad y efectividad de los proyectos a largo plazo.

En síntesis, la Procuraduría General de la Nación ha logrado avances significativos en su misión de fortalecer la institucionalidad y mejorar la gestión pública mediante la implementación de proyectos clave y la aplicación del Modelo de Buena Gobernanza. A través de la capacitación de su personal, la modernización tecnológica, y la mejora de su infraestructura, la entidad ha fortalecido su capacidad para cumplir con su misión y abordar los desafíos nacionales.

Sin embargo, la sostenibilidad de estos logros depende de enfrentar desafíos persistentes, como asegurar recursos continuos y mantener altos estándares de formación y gestión. La implementación efectiva de estrategias de monitoreo, la diversificación de fuentes de financiamiento,

y la optimización de recursos serán cruciales para garantizar que estos avances se mantengan a largo plazo, asegurando así un impacto positivo y duradero en la protección de los derechos humanos y la promoción de la justicia en todo el país.

## Bibliografía

- Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos. Naciones Unidas. Último acceso 27 de noviembre de 2022. Tomado de: <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>

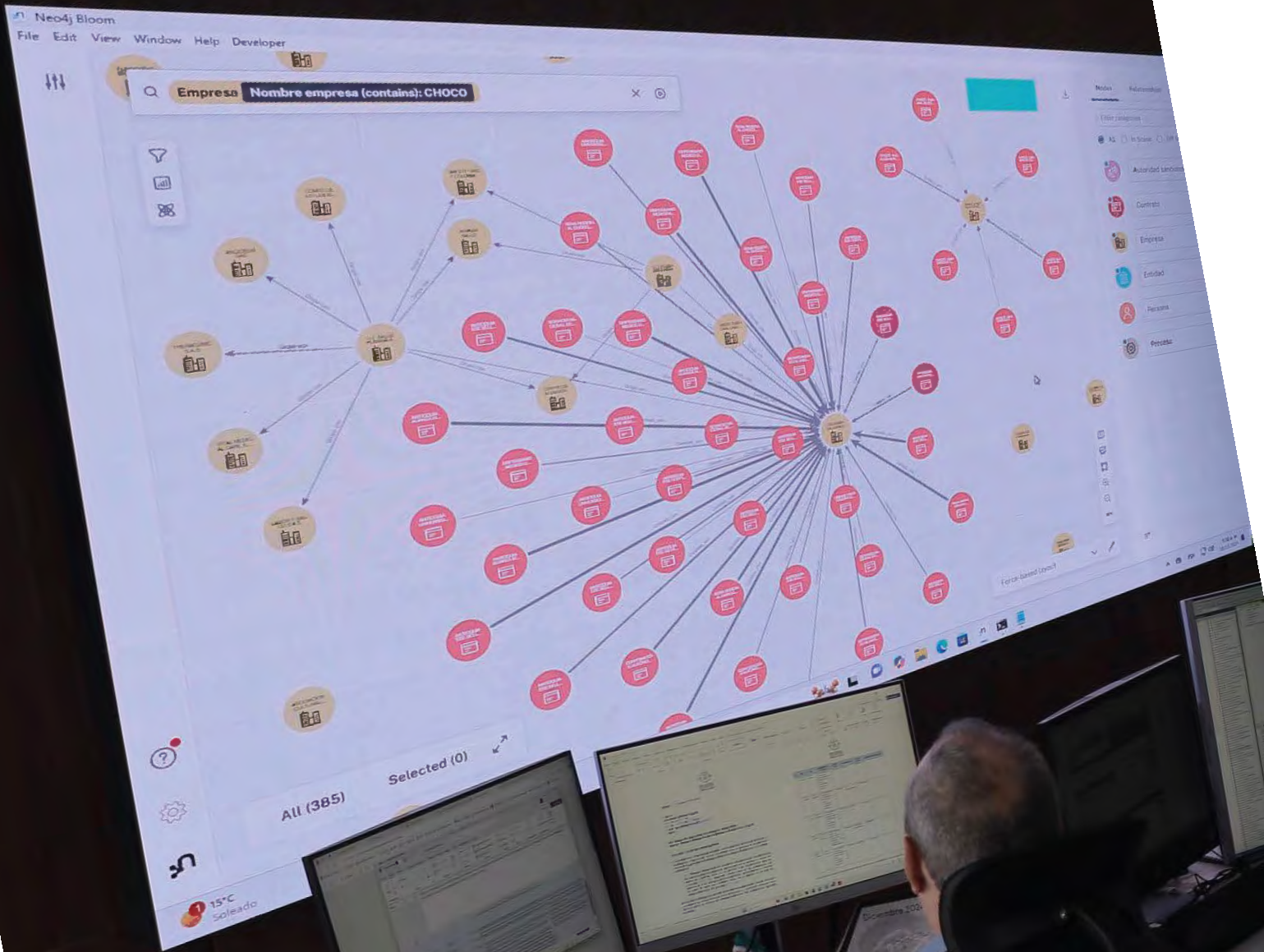
**Carlos Alberto Castellanos Araújo**  
Secretario General



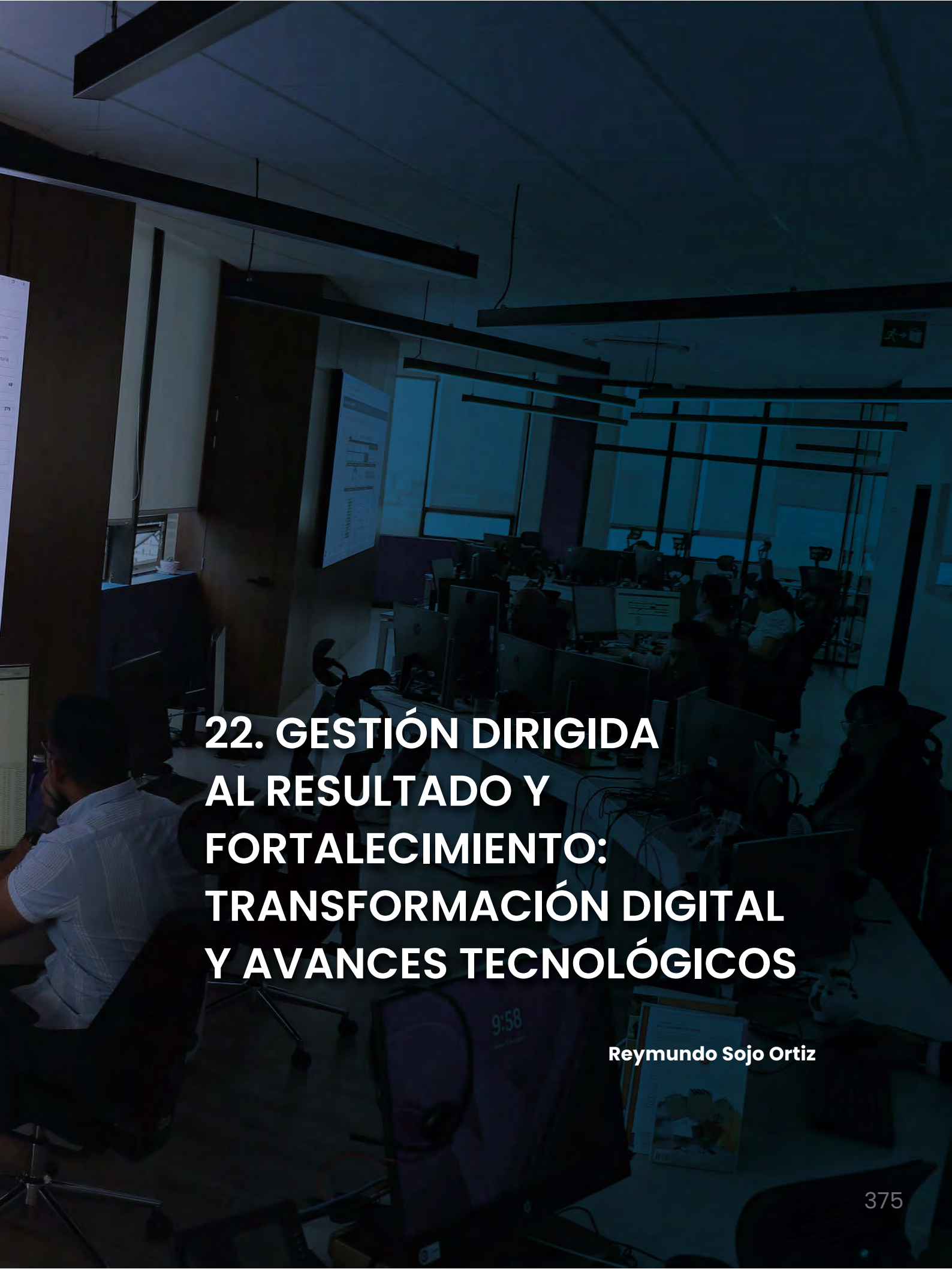
- González, Jorge, Flor Salazar, Raúl Ortiz, Darwin Verdugo. 2019. Gerencia Estratégica: herramienta para la toma de decisiones en las organizaciones. Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacín. V. (21): 242-267. Tomado de: <https://bases-biblioteca.uexternado.edu.co:4525/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&sid=3392f8d5-ab56-485c-977b-7ac0da07e518%40redis>











# **22. GESTIÓN DIRIGIDA AL RESULTADO Y FORTALECIMIENTO: TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y AVANCES TECNOLÓGICOS**

**Reymundo Sojo Ortiz**





## Resumen

**L**a transformación digital y los avances tecnológicos tienen el potencial de revolucionar la forma en la que investigamos, monitoreamos y aseguramos el cumplimiento de nuestros deberes. En esa medida, en la Procuraduría hemos venido trabajando fuertemente en la consolidación y actualización de nuestros procesos, para que sean simples, apoyados en el uso de herramientas tecnológicas y de sistemas de información robustos y fáciles de usar, incorporando infraestructura tecnológica de vanguardia, con mecanismos y herramientas de ciberseguridad y seguridad de la información.

En este camino, diseñamos y apropiamos una hoja de ruta en la que priorizamos la transformación, renovación y modernización tecnológica

en la entidad para hacerla más accesible para la ciudadanía y nuestro público interno. Nuestra primera gran acción hacia la transformación digital fue estructurar un proyecto de inversión con una visión a ocho (8) años, aprobado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo cual nos permitió definir estrategias a mediano y largo plazo.

Las acciones implementadas a lo largo de este periodo, así como la obtención de resultados concretos con generación de valor para la entidad, han permitido posesionar a la Oficina de Tecnología, Innovación y Transformación Digital de la Procuraduría, no solo a nivel interno, sino a nivel externo, como referente de otras entidades.

## Introducción

**E**n un mundo que evoluciona constantemente hacia lo digital es imperativo que la institucionalidad se adapte a estas nuevas tendencias. La transformación digital ya no es una opción, sino una necesidad para garantizar que la justicia sea efectiva, ágil y accesible para todos los ciudadanos.

La Procuraduría no se ha quedado atrás. Al inicio de esta administración, realizamos un proceso de diag-

nóstico riguroso para identificar las debilidades internas y externas de la entidad, con el fin de detectar oportunidades de mejora y establecer el camino que estamos recorriendo en la actualidad. Por ejemplo, se evidenció que los proyectos de tecnología se han desarrollado sin una visión estratégica que marque el inicio de una nueva era tecnológica y por ello se continúan arrastrando con soluciones que impiden generar valor al interior de la entidad.

A nivel de infraestructura tecnológica, se enfrentaba un rezago importante debido a la alta obsolescencia de tecnología. La continuidad de la política de contar con soluciones On-premise presentaba como oportunidad de mejora la necesidad imperiosa de redefinir la estrategia para migrar a soluciones en la nube. Esto permitiría contar con infraestructura y plataformas como un servicio, disminuyendo los costos de inversión, haciendo sostenible la solución y garantizando la actualización permanente de la infraestructura tecnológica que utilice la entidad.

Así mismo se encontró deficiencia en la definición e implementación de la Política de Gobierno de TI (Tecnologías de la Información), que permitiera fortalecer y apropiar la cultura tecnológica al interior de la entidad.

También se pudo evidenciar la ausencia de una línea de acción y política para la seguridad informática y ciberseguridad, teniendo como oportunidad de mejora la incorporación de nuevas tecnologías que protejan la información y datos de la entidad.

Por otro lado, el diagnóstico arrojó que había dificultad en la implementación de la estrategia de adquisición de elementos, infraestructura, herramientas y sistemas de información, lo cual generaba inconvenientes en el despliegue de la estrategia y plan estratégico de la Procuraduría.

Adicionalmente se encontró que existía debilidad en el uso y apro-

piación de tecnologías de la información (Sistemas de información y herramientas tecnológicas), llevando a la no existencia de una cultura de aprovechamiento de la tecnología por parte de los usuarios de la entidad.

Por último, se evidenciaron más de cuarenta (40) sistemas de información, lo cual generaba duplicidad de la información e incidía en la toma de decisiones de manera efectiva y en tiempo real.

Teniendo en cuenta lo anterior, se identificó como problemática central un Incremento de la Brecha Tecnológica y Cultural del Gobierno Digital de la PGN para el cumplimiento de la misionalidad de la entidad. La brecha tecnológica concierne a la distribución desigual en el acceso, el uso, y el impacto de los servicios TIC, así como su adopción y utilización. También se relaciona con la calidad de la infraestructura tecnológica, el software, los dispositivos, los canales y las conexiones y, sobre todo, con el capital cultural para transformar la información y generar valor agregado.

Esta situación se presenta porque al no aplicarse adecuadamente el modelo de Gobierno Institucional, dentro de los diferentes proyectos que contaron con recursos, la entidad permitió que algunos de ellos optaron por adelantar procesos de contratación asumiendo el liderazgo funcional y técnico de la solución, lo que en últimas generó que los productos recibidos no atendieron todas

las necesidades definidas, y a nivel tecnológico se amplió la gama de productos desconociendo marcos de referencia.

Dado lo anteriormente expuesto, la Procuraduría General de la Nación ha propuesto como objetivo a nivel de tecnologías de la información: “Reducir la brecha Tecnológica y Cultural del Gobierno Digital de la PGN para el cumplimiento de la misionalidad de la entidad”.

Para ello se desarrollan tres (3) objetivos específicos, a saber:

- Optimizar la gestión e integración de la información para la toma de decisiones misionales, actualizando, modernizando y mejorando la usabilidad de los sistemas de información y aplicaciones. Esto incluye mejorar la interoperabilidad de los sistemas de información, controlando el ciclo de vida de la información, estableciendo estándares de gestión y disminuyendo la dependencia de los sistemas de información de terceros.

- Incrementar la cobertura de la capacidad tecnológica de la entidad, mediante el aumento de la disponibilidad de servicios tecnológicos, el aprovechamiento de las bondades que ofrecen las tecnologías disruptivas, tecnologías emergentes y actualizando la infraestructura tecnológica.

- Fortalecer la capacidad estratégica de TIC, reforzando la planeación y gobernanza de TI, e incentivando el uso y apropiación de la transformación digital en la cultura organizacional.

Con el logro de estos objetivos, se podrá evitar la pérdida y fuga de la información y disminuir la vulnerabilidad de los sistemas de información, para así garantizar la continuidad del negocio. Así mismo, se busca facilitar el acceso y la trazabilidad de la información de la entidad al ciudadano, mejorar los procesos internos, fortalecer el uso y apropiación de las tecnologías y disponer de la información oportunamente y aumentar su calidad.

## Gestión

**H**emos implementado una serie de iniciativas clave para alcanzar la evolución, actualización y modernización tecnológica de la entidad. Estas acciones buscan no solo mantenernos a la vanguardia, sino también optimizar los procesos

internos y mejorar la experiencia de nuestros usuarios internos como de la ciudadanía.

En primer lugar, se aprobó y socializó la Circular N° 006 de 2021 que estableció los lineamientos generales para la adquisición de Tecnologías de

la Información al interior de la entidad, la cual es línea base de la política de TI y de la implementación y consolidación del Gobierno de TI. Con esta directriz, la Oficina de Tecnología, Innovación y Transformación Digital valida y genera concepto técnico para adquisición y/o renovación de Infraestructura de TIC requerida por cualquier dependencia de la entidad, lo cual permitirá verificar su concordancia con el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información.

Así mismo, se definió, implementó y socializó la Circular N° 004 de 2023, en la cual se vuelve obligatorio el cambio de contraseña a través del nuevo Sistema de Gestión de Identidades, mitigando los riesgos de vulnerabilidad y/o acceso indebido a la información de los funcionarios de la entidad.

Frente a la implementación del sistema de gestión de identidades de la entidad, que controla el ciclo de vida de todos los usuarios desde su inicio hasta su fin, se ha garantizado que los datos de los usuarios sean consistentes en varios de los sistemas de información y aplicaciones de la entidad. Esto genera un incremento en la seguridad y acceso a la data de la entidad.

También hemos llevado a cabo el traslado de los equipos de comunicaciones unificadas a un centro de datos con certificaciones de alta calidad, con el fin de garantizar la disponibilidad y seguridad física de los servicios de telefonía.

De otro lado, se trasladó el 90% de la

infraestructura tecnológica (servidores, respaldo, almacenamiento) del Data Center On-Premises a un Data Center de nube privada con los más altos estándares de calidad en la región y se ha implementado SD-WAN nacional para la duplicación de anchos de banda, alta disponibilidad, redundancia y mejora de calidad de servicios de los canales de datos a nivel nacional.

Adicionalmente, se implementó el esquema de seguridad y gestión de TI de la entidad, a través de herramientas de monitoreo, SOC, NOC y Ciberseguridad, logrando detectar y mitigar incidentes de seguridad, a través de las nuevas plataformas implementadas y fortalecidas como lo son: SOAR, SIEM, Tecnología de Señuelos, NDR, entre otros.

También se ha implementado la plataforma de interoperabilidad X-ROAD para la publicación de servicios de la entidad en la Carpeta Ciudadana Digital, y para el intercambio de información de manera segura.

Otra iniciativa ha sido la implementación y despliegue de la APP de la entidad “PGN EN LÍNEA”, en las tiendas virtuales Android, Harmony e IOS, para consulta y descarga de PQRSDF, constancia de procesos disciplinarios, preguntas frecuentes y el certificado de Antecedentes Disciplinarios. Este último también puede obtenerse a través de la página web (<https://www.procuraduria.gov.co/Pages/certificado-antecedentes.aspx>) y desde la Carpeta Ciudadana Digital Gov.co (<https://www.gov.co/>)



ficha-tramites-y-servicios/T85748)

Se ha trabajado en la modernización e implementación de la plataforma de gestión de casos de la Mesa de Ayuda, implementando ServiceNow (Líder Mundial en soluciones ITSM – Herramientas de Gestión). Con esto, el servicio es más ágil y simple de usar y cuenta con un modelo de gestión con inteligencia artificial.

De igual forma, es importante destacar la actualización y modernización de 1.820 equipos de cómputo de la entidad con una vida útil de 3 a 5 años, a partir del 2023. Específicamente, se actualizaron 1.090 equipos a través del modelo DaaS (Device as a Service); se repotencializaron 480 con ampliación de memoria RAM y cambio de Disco Duro a SSD y se compraron 250 equipos nuevos.

Se ha logrado implementar y poner en marcha el ODA (Observatorio de Datos, Analítica e Innovación), un centro moderno y tecnológico que permite a la PGN realizar investigaciones y aplicar modelos analíticos descriptivos, predictivos y prescriptivos, optimizando y automatizando tiempos de respuesta, mejorando la gestión misional, utilizando herramientas de análisis y equipos de última tecnología, e incluyendo herramientas de la cuarta revolución industrial para generar valor en los procesos de la entidad.

Contamos igualmente con la implementación de herramientas colaborativas vanguardistas con mecanismos de seguridad e inclusión de herramientas de la cuarta revolución (Ej. Inteligencia artificial, intelligen-

cia de negocios, entre otras), para uso de nuestros funcionarios y colaboradores.

Además, se ha automatizado el proceso de asignación de suscripciones de Office 365, a través del Sistema de Gestión de Identidades. También, se implementó y se puso en producción el Sistema de Información para la Administración de los Servicios Públicos de la entidad. Se ha proporcionado capacitación permanente a los funcionarios de la PGN en las herramientas de trabajo colaborativas de Office 365, como One Drive, SharePoint y Teams. En este mismo sentido, se instalaron nuevas UPS en las sedes que así lo requirieron, garantizando la continuidad del servicio y proporcionando energía de reserva de calidad para proteger los equipos en caso de pérdida de suministro.

A nivel de procedimientos en el sistema de Gestión de calidad, se actualizó, publicó y se socializó el Procedimiento de Gestión de Casos, sus anexos y el catálogo de servicios TI.

Para fortalecer la cultura de TI, en las vigencias 2022 y 2023, se implementó la realización del evento anual de transformación digital y tecnología “DÍA TECH PGN”. Esta jornada ha sido concebida como un espacio de aprendizaje, intercambio y crecimiento en las últimas tendencias de la innovación y el progreso tecnológico.

De igual forma, hemos ejercido un liderazgo activo en la implementación y apropiación de la política de

“Cero Papel”, mediante el servicio Outsourcing de gestión y administración centralizada de impresoras de la entidad (Paper Cut).

## Resultados

**D**urante el periodo comprendido entre 2021 y 2024, se lograron avances en múltiples aspectos estratégicos, impactando la forma en la que trabajamos y mejoramos nuestros servicios.

Se implementaron herramientas tecnológicas enfocadas en la seguridad informática y ciberseguridad, permitiendo mitigar y controlar más de 40.000 ataques mensuales.

Logramos una disponibilidad de servicios tecnológicos y de infraestructura superior al 98%, gracias a mecanismos de respaldo en la nube pública, lo que garantiza la disponibilidad permanente de nuestra infraestructura, servicios y sistemas de información. Además, fortalecimos nuestras plataformas de Seguridad Digital con soluciones de Fortinet, Extreme Networks, Sophos, HPE, Netscout, Broadcom, entre otras.

Actualizamos y mejoramos el cableado estructurado y la red regulada en más del 60% de las sedes a nivel nacional, mejorando la conectividad de los puestos de trabajo, garantizando la actualización tecnológica y mitigando el riesgo de obsolescencia de los puntos de red.

Esta revolución tecnológica ha sido

pensada para la ciudadanía. Con el despliegue de la aplicación móvil “PGN EN LÍNEA”, acercamos a los ciudadanos a los servicios digitales de la entidad. Desde su disponibilidad en las tiendas móviles, la aplicación ha sido descargada más de 1.500 veces.

Como resultado de la gestión, mantenimiento y disponibilidad de los sistemas de información, desde el 2021 se generaron un total de 92.618.927 certificados de antecedentes disciplinarios, 14.148 constancias de procesos disciplinarios, y se han tramitado más de 108.364 casos a través de la mesa de ayuda, utilizando herramientas sistematizadas y automatizadas.

De igual forma, ahora contamos con mecanismos de interoperabilidad, con más de 15 entidades a nivel nacional y territorial, lo que nos permite atender con mayor eficiencia las solicitudes y necesidades de la ciudadanía. Esto permite realizar gestiones con mayor completitud y mejor calidad de la información, al poder integrar información y datos que complementan las acciones misionales de la entidad, así como mejorar la calidad de los datos que conllevan a estructurar modelos analíticos más detallados, facilitando la toma de decisiones.

## Conclusiones

Como parte de la estrategia de transformación digital de la PGN, y para garantizar su continuidad, es prioritario e indispensable seguir la hoja de ruta de transformación digital establecida en el proyecto de inversión tecnológico de la entidad. En este punto, resulta vital el compromiso de la alta dirección de la entidad, la disponibilidad de los recursos presupuestales para el desarrollo de las actividades / iniciativas / proyectos, y el compromiso del equipo de trabajo de la Oficina de Tecnología, Innovación y Transformación Digital.

Para lograrlo, se debe mantener la estrategia de la Mesa de Ayuda integral, con la cobertura de una amplia gama de servicios. En primer lugar, proporcionar personal de apoyo para ofrecer soporte tecnológico a nivel nacional, asegurando que todas las áreas de la entidad puedan operar sin interrupciones. Además, gestionar el licenciamiento, soporte y mantenimiento de la plataforma de gestión de casos de mesa de ayuda —ServiceNow—, para garantizar una atención eficiente y eficaz a las solicitudes y problemas tecnológicos.

El renting de equipos, bajo la modalidad Device as a Service (DaaS), cubre el servicio de impresión a nivel nacional, asegurando la disposición de equipos de impresión modernos y bien mantenidos. También es indispensable el outsourcing, igualmente bajo la modalidad DaaS, para el servi-

cio de UPS a nivel nacional, lo que garantiza la protección y cuidado de los equipos de cómputo, minimizando el riesgo de daño de estos y permitiendo a la entidad actualizar y mejorar las características técnicas de las UPS, con una economía de escala y análisis financiero beneficioso para esta.

Así mismo, los servicios profesionales y elementos necesarios para la instalación de nuevos puntos y el mantenimiento de puntos existentes de cableado estructurado y redes eléctricas a nivel nacional. Esto asegura que la infraestructura tecnológica esté en óptimas condiciones.

Por último, el servicio de Colocation, que incluye el soporte del Data Center en TRIARA y el mantenimiento de equipos de telecomunicaciones propios, junto con el servicio de Nube Privada, que abarca el crecimiento de almacenamiento, equipos, seguridad y servicios cloud.

Para esto, es importante utilizar los modelos IaaS (Infrastructure as a Service), SaaS (Software as a Service) y PaaS (Platform as a Service). Estos modelos están enfocados a la generación de valor, optimización de recursos (físicos, humanos y financieros), a la mitigación de riesgos y depreciación tecnológica, así como a la facilidad y simplicidad al momento de realizar transiciones, actualizaciones y modernizaciones tecnológicas. Sumado a esto, permiten contar con personal capacitado y preparado en

el uso, implementación y apropiación de nuevas tecnologías, las cuales apoyan la gestión de la entidad.

De otro lado, es indispensable dar continuidad y ampliar los servicios digitales ofrecidos, a través de la aplicación móvil “PGN EN LÍNEA”. En este sentido, es crucial identificar y definir nuevos servicios para ser incluidos en la aplicación, lo que permitirá satisfacer de manera más completa las necesidades de los usuarios. Además, se debe garantizar la disponibilidad de recursos de desarrollo de software, lo cual es fundamental para el mejoramiento y actualización de la aplicación. Finalmente, es vital continuar la estrategia de comunicación y despliegue, para aprovechar al máximo los servicios ofrecidos a través de la aplicación.

Igualmente, mantener los estándares de calidad del servicio de conectividad a nivel nacional, garantizando la calidad del servicio y el mejoramiento continuo a nivel de nuevas tecnologías. A nivel de seguridad informática y ciberseguridad, mantener la estrategia y despliegue de herramientas tecnológicas implementadas. Para lograr esto es importante tener presente:

- Compromiso de la alta dirección de la entidad.
- Disponibilidad de los recursos presupuestales para el desarrollo de las actividades / iniciativas / proyectos.
- Compromiso del equipo de trabajo de la Oficina de Tecnología, Innovación y Transformación Digital.

- Revisión permanente del mercado para evaluar nuevas y mejores tecnologías.

Dar continuidad a la estrategia de interoperabilidad e integración de las nuevas y mejores tecnologías que se puedan implementar en la entidad, lo cual, permitirá avanzar en las acciones que conlleven a mejorar la toma de decisiones en aspectos misionales, así como en la estructuración, uso y apropiación de modelos analíticos con mayor completitud y con capacidad de integrar mecanismos de análisis con inteligencia artificial, que faciliten la gestión y los resultados.

Sin duda, toda esta transformación digital ha servido de impulso para contar con una mayor eficiencia en el trámite de los procesos, permitir la autogestión de la ciudadanía dado que pueden acceder fácilmente a servicios virtuales, promover una participación en denuncias y fortalecer la transversalidad e interoperabilidad entre las entidades de control y las entidades del orden nacional y territorial.


### **Reymundo Sojo Ortiz**

Jefe de la Oficina de Tecnología, Innovación y Transformación Digital









# **23. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO**

**María José Campo Caparrosa**





**E**l Instituto de Estudios del Ministerio Público - IEMP fue creado mediante en el artículo 22 de la Ley 201 de 1995. Según el artículo 49 del Decreto Ley 262 de 2002, el IEMP es una unidad administrativa especial de carácter académico, con autonomía financiera y presupuestal en los términos del Estatuto Orgánico de Presupuesto, y capacidad de contratación y autonomía administrativa para expedir su reglamento interno, regular su propia actividad y establecer las tarifas de los servicios que presta.

## Gestión

**M**ediante el Plan Estratégico Institucional 2021-2024 “Procuraduría: Construyendo desde la Equidad y la Diferencia”, la Procuraduría General de la Nación (PGN) adoptó el Modelo de Buena Gobernanza, una herramienta de planeación, derivada de diagnósticos internos y externos, que priorizó cuatro ejes transversales y siete líneas de acción para el mandato de la Procuradora General, Margarita Cabello Blanco.

Dentro del componente de Gestión dirigida al resultado y fortalecimiento de capacidades institucionales, el Modelo de Buena Gobernanza reconoce “La labor transformadora del Instituto de Estudios del Ministerio Público” y contempla su relevancia para el quehacer institucional. Esta priorización ha contribuido a robus-

El IEMP tiene como funciones principales la promoción y protección de los derechos humanos, el mejoramiento de la gestión administrativa y la lucha contra la corrupción, a través de actividades académicas. Su labor transformadora genera conocimiento, sostenibilidad en los procesos y fortalecimiento de la capacidad instalada en la entidad y el Ministerio Público, mediante la gestión del conocimiento y la innovación, que se articula en torno a capacitaciones, investigaciones, publicaciones y eventos académicos.

tecer la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción, mediante capacitaciones, investigaciones y publicaciones dirigidas a las entidades que conforman el Ministerio Público, otras entidades públicas y la sociedad en general.



Desde la llegada de la Señora Procuradora Margarita Cabello Blanco, la dirección del IEMP hizo prioritaria la articulación de la labor del instituto como unidad académica del Ministerio Público con el PEI de la PGN, con su Modelo de Buena Gobernanza y con el Plan Decenal del Ministerio Público 2022-2031. Para ello, se culminó la elaboración de un plan estratégico institucional propio, para el periodo 2021-2024, con el fin de brindar a los ciudadanos un servicio ágil y oportuno, aportando a la construcción de una sociedad más justa, equitativa y en paz.

Para la elaboración de esta herramienta de planeación se realizó un diagnóstico entre servidores del IEMP y la PGN, se identificaron los posibles destinatarios de los servicios del IEMP, se fijaron los puntos de articulación IEMP-PGN y se formularon los pilares de una filosofía

interna de direccionamiento estratégico: misión, visión, propósito superior y valores rectores.

Dicha formulación se realizó a partir de la situación del IEMP en 2021, la cual se sintetiza en un diagnóstico.

En consecuencia, con la participación colaborativa de cada uno de los equipos de trabajo del IEMP, se articuló el Plan Estratégico Institucional del Instituto en torno a seis ejes estratégicos.

**1. Capacitaciones pertinentes:** dada la relevancia de capacitar a los servidores del Ministerio Público y del enorme esfuerzo que implica hacerlo en términos de cobertura y calidad, se estableció que se privilegiarían aquellas actividades académicas que tuvieran vocación de fortalecer específicamente las capacidades relativas

al desempeño de las funciones de cada servidor para mejorar y lograr la excelencia en la prestación del servicio.

Para lograrlo, se trabajó en la actualización del modelo pedagógico del IEMP y en la construcción del modelo académico que articula la labor misional del Instituto; así como en la identificación y priorización de las necesidades de capacitación de los servidores de la PGN que dieron lugar a contar con Planes de Capacitación anuales para la entidad y para el Ministerio Público, orientados al cierre de brechas de capacitación. Para dar cumplimiento a los mismos se diseñaron curricularmente procesos de capacitación que se encuentran alojados en el campus virtual del IEMP, se optimizaron recursos como la Red de formadores e investigadores, se diversificó la oferta y se fortaleció la articulación con distintas entidades.

Como resultado de la gestión se obtuvieron logros como:

- Más de 1300 eventos de capacitación realizados de manera presencial y virtual a través del campus virtual del IEMP, con una valoración de satisfacción de 4,5 sobre 5.
- Más de 14 cursos realizados de manera conjunta entre las entidades del Ministerio Público.

**2. Investigaciones aplicadas e innovadoras:** puesto que la investigación que adelanta o apoya el

IEMP está supeditada a los desafíos que enfrentan las entidades y servidores del Ministerio Público, se identificó la necesidad de fortalecer la articulación de la labor investigativa con las necesidades de las distintas dependencias de la PGN, no solo en la fase de identificación, sino en el desarrollo de las investigaciones con metodologías innovadoras, a partir del análisis y valoración de los datos, buscando la aplicación y apropiación de los resultados, teniendo en el centro a los ciudadanos y servidores públicos relacionados con las problemáticas que se estudian. Para lograrlo, se propuso encaminar las investigaciones al apoyo del cumplimiento efectivo de la misión institucional de las dependencias o entidades vinculadas a la investigación. De igual forma, se avanzó en la actualización de la plataforma investigativa y en la articulación de la labor investigativa con las entidades que integran el Ministerio Público, así como con otras unidades de capacitación de entidades del Estado, agrupada en la Red de Escuelas del Estado (REDES). Como resultado de la gestión se obtuvieron los siguientes logros:

- Desarrollo de 29 Investigaciones aplicadas e innovadoras. Estas investigaciones se trabajaron en articulación con las dependencias involucradas con las temáticas en estudio, creando un grupo motor en tres de las temáticas estudiadas, en el que intervenían funcionarios de la procuraduría delega-

da correspondiente y del IEMP; se denominan “Grupo Motor” porque han permitido dinamizar las estrategias metodológicas que se utilizan y generar acciones prácticas que favorecen la comprensión de los temas y la aplicación de los resultados en el día a día de las dependencias relacionadas.

- 11 actividades asociadas a investigación en articulación con entidades del Ministerio Público. Particularmente en actividades de socialización de investigaciones, a través de nuevas estrategias para dar a conocer avances o resultados de los estudios adelantados, como podcast, videos cortos y cátedras Carlos Mauro Hoyos, en cada una de las temáticas analizadas.

**3. Gestión del conocimiento y la innovación:** para que la labor académica impartida por el IEMP sea útil y accesible, para potenciar el conocimiento, incrementar la productividad de los servidores y promover el cierre de las brechas entre cargo y desempeño, y atendiendo los desafíos del Ministerio Público, la dirección del IEMP consideró necesaria la creación de iniciativas que apuntaran a la sinergia entre las capacidades académicas e investigativas. Para ello, propuso una estrategia de consolidación, apropiación y despliegue de un Modelo de Gestión del Conocimiento y la Innovación, como un proceso enmarcado en el Plan Estratégico Institucional, que articula las distintas dependencias de la entidad comprometidas con la generación

de conocimiento y con la incorporación de estrategias innovadoras que permitan su apropiación. Por esto, además de la creación del Modelo Académico, que integra estrategias pedagógicas e investigativas, como resultado de la gestión se obtuvieron los siguientes logros:

- Creación de la Red de Formadores e Investigadores, a través de un proceso de convocatoria y selección el cual permitió la formación, formalización y certificación de 82 integrantes de distintas partes de todo el país.

- Más de 30 actividades académicas realizadas con la Red de Formadores e Investigadores, que incluye la participación en los procesos de investigación y en la implementación de acciones que hacen parte del Plan de Capacitación, en temas como Transparencia, Acceso a la información, Catastro Multipropósito, formación en ética, liderazgo y Escuelas Regionales de Diálogo Social, entre otros.

**4. Gestión editorial en clave de comunicación estratégica:** atendiendo a que las publicaciones físicas y digitales hacen parte de la labor de socialización de contenidos relevantes para el quehacer institucional, se propuso que la gestión editorial del IEMP estuviera orientada a difundir contenido útil y efectivo en el marco del Plan Estratégico Institucional de la PGN. Para ello, se diseñó un plan editorial junto a un cronograma de publicaciones que priorizó aque-



llas que estaban alineadas al cumplimiento del Modelo de Buena Gobernanza y el Plan Decenal del Ministerio Público. Como resultado de la gestión se obtuvieron más de 80 publicaciones desarrolladas en la comunicación de contenidos estratégicos.

**5. Fortalecimiento organizacional:** bajo el entendimiento de que el IEMP, como toda entidad del sector educativo, afronta desafíos gerenciales en materia de transformación digital, se propuso una estrategia de aprendizaje organizacional que procura el cierre de brechas digitales. Así mismo, se propuso una estrategia para el fortalecimiento de las capacidades del grupo de comercialización, con el propósito de que la venta de los servicios y productos educativos contribuyeran a la sostenibilidad financiera del IEMP. Ello en el marco de una gestión de apalancamiento de recursos con el concurso de la PGN, la cooperación internacional y otros aliados estratégicos. Como resultado de la gestión se obtuvieron los siguientes logros:

- Desarrollo de una estrategia comercial que generó ingresos por venta de productos y servicios por más de \$1.200 millones de pesos.
- Creación y desarrollo tecnológico del primer campus virtual del IEMP, con más de 15.000 usuarios activos y más de 20 cursos auto gestionables.

Así, luego de implementar la herra-

mienta de planeación y el Modelo de Buena Gobernanza, ha sido satisfecha esta “labor transformadora del Instituto de Estudios del Ministerio Público”, la cual contempla su relevancia para el quehacer institucional y conlleva a que el IEMP no sea simplemente una entidad académica, sino un faro de esperanza y transformación, un arquitecto del futuro que, con cada capacitación, investigación, publicación y actividad académica, va trazando un camino hacia una sociedad más equitativa y justa.

La labor del IEMP trasciende los límites de las aulas y las oficinas, influyendo profundamente en la vida de los funcionarios del Ministerio Público, de los funcionarios de otras entidades públicas y de la sociedad en general. A través de su oferta académica, el IEMP no solo edifica el conocimiento técnico necesario para el ejercicio de sus funciones, sino que también cultiva valores de integridad, respeto y compromiso con los derechos humanos. Cada curso, cada investigación y cada publicación se convierten en herramientas que los funcionarios aplican en su día a día, no solo para fortalecer sus conocimientos, sino para mejorar su gestión propendiendo, cuando así se requiere, por la defensa de aquellos a quienes más lo necesitan.

La formación y capacitación potencia el desarrollo de “círculos virtuosos”, en donde la profesionalización ética de los funcionarios imprime calidad a la gestión que, ejercida de manera compatible y en sinergia con la observancia de los principios de

justicia y responsabilidad, redundarán en bienestar social y permitirán un adecuado relacionamiento con la comunidad.

Los funcionarios formados en el IEMP llevan consigo no solo conocimientos, sino también la pasión y el compromiso de construir un futuro mejor. La visión del IEMP es proyectada hacia un horizonte donde cada capacitación se traduce en acciones concretas que promueven la justicia y la equidad con miras a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Las investigaciones realizadas no solo aportan datos y análisis, sino que también generan nuevas perspectivas y soluciones innovadoras a los desafíos que enfrenta nuestra sociedad. Las publicaciones se convierten en recursos valiosos que enriquecen el acervo cultural y profesional de todos los que las consultan.

Al mirar hacia el futuro, el IEMP se visualiza como una fuente inagotable multiplicadora del conocimiento, con miras a una transformación, donde cada esfuerzo, cada capacitación y cada investigación logren dar un paso más hacia un país que respete y reconozca la dignidad de la persona humana, que busque y proteja el interés general, en el que se promueva una administración eficaz, eficiente y responsable en su gestión, que impulse y respete la participación ciudadana y que visibilice su gestión, con el fin de que sea la transparencia en su actuar la que genere la confianza de la ciudadanía.

### **María José Campo Caparrosa**

Directora del Instituto de Estudios  
del Ministerio Público



