

# El Ministerio Público

¿Qué puede hacer el ciudadano común cuando las cosas fallan, cuando surgen quejas sobre el Gobierno y nadie las escucha? Una opción es acudir al sistema judicial, pero aun si dicho sistema está funcionando de acuerdo con la ley, los procesos tienden a ser lentos, caros y a tener procedimientos complicados. Cuando el sistema judicial mismo está fallando, ¿cómo se puede proteger a la gente? En los países donde existe, muchos acuden al *Ombudsman*, conocido como Defensor del Pueblo, Procurador de Derechos Humanos, Defensor del Habitante, Oidor, etc.

Las funciones clásicas desarrolladas por el *Ombudsman* en América Latina, consistentes fundamentalmente en recibir e investigar quejas y en formular recomendaciones a las autoridades competentes para corregir los problemas detectados en materia de administración, derechos humanos y corrupción, en Colombia aparecen radicadas en diversas autoridades, cuyas atribuciones también son diferentes, agrupadas en el órgano conocido como Ministerio Público.

Es así como las funciones de recibir quejas contra servidores públicos, adelantar las investigaciones de carácter disciplinario e imponer las sanciones correspondientes competen a la entidad donde ocurre el acto, hecho u omisión y, prevalentemente, al Procurador General de la Nación, a quien la ley otorga la facultad de desplazar a la entidad cuando lo estime pertinente. Por regla general, las entidades desarrollan esas funciones por conducto de sus dependencias de control interno, las cuales también tienen a su cargo formular recomendaciones para el mejoramiento del servicio o para evitar que los hechos de corrupción o de violación de los derechos humanos se repitan.

En materia de derechos humanos, el Defensor del Pueblo, quien hace parte del Ministerio Público, recibe y tramita las quejas presentadas por los ciudadanos y formula recomendaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación para velar por su promoción y ejercicio.

De manera que en el ordenamiento jurídico colombiano no se contempla la figura del *Ombudsman* tal como se le conoce en numerosos países y, entre ellos, algunos latinoamericanos. Es, en cambio, el denominado “Ministerio Público”, el cual constituye uno de los pilares del Sistema Nacional de Integridad que, junto con el Contralor General de la República, conforman los órganos de control. El Ministerio Público tiene como función la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

## ¿Cómo está integrado el Ministerio Público?

El Procurador General, a la cabeza de la Procuraduría General de la Nación, actúa como el supremo director del Ministerio Público; ello refleja el grado máximo de independencia y autonomía que quiso darle el constituyente colombiano de 1991 y que implicó una abrupta ruptura con el régimen anterior, en el cual el Ministerio Público era ejercido “bajo la suprema dirección del Gobierno”.

Además del Procurador General de la Nación, integran el Ministerio Público el Defensor del Pueblo, los procuradores delegados, los agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales y, en el nivel territorial, los personeros municipales o distritales.

### Designación

La autonomía e independencia del Ministerio Público supondrán que en la designación de los miembros que lo componen no intervengan quienes constituyen el objeto de su control, es decir, los poderes públicos.

Sin embargo, en el ordenamiento jurídico colombiano se dispone la elección del Procurador General de la Nación por el Senado de la República, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, lo cual, evidentemente, facilita la injerencia de los vigilados en las tareas del vigilante.

El Defensor del Pueblo es elegido por la Cámara de Representantes para un período de cuatro años, de terna presentada por el Presidente de la República, lo cual, como en el caso anterior, hace surgir inquietudes acerca de su independencia para evaluar la situación de los derechos humanos y remitir los casos a las autoridades competentes para su juzgamiento.

Por su parte, los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales son funcionarios de libre nombramiento y remoción designados por el Procurador General de la Nación. Estos últimos deben reunir las mismas calidades y tienen la misma categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces ante quienes ejercen el cargo. La relación de subordinación jerárquica con el Procurador y su condición de empleados de libre nombramiento y remoción de dicho funcionario, unidas a y la forma de designación de éste, pueden restarles la necesaria independencia en el ejercicio de sus funciones.

Los personeros municipales o distritales son elegidos por el respectivo Concejo Municipal o Distrital para períodos de tres años. Sin embargo, nada impide que aquellos puedan ejercer presión sobre los personeros para evitar indagaciones por hechos en los que ellos o sus próximos puedan resultar comprometidos.

El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los personeros no pueden ser removidos de sus cargos antes del vencimiento del período señalado por la Constitución y la ley, a menos que incurran en faltas disciplinarias o penales que impongan su separación temporal o definitiva del mismo. Los procuradores delegados y agentes del Ministerio

Público ante las autoridades jurisdiccionales, en cambio, pueden ser desvinculados discrecionalmente por el Procurador, quien, dicho sea de paso, dispone libremente de cerca de 400 de los cargos mejor pagados del país, los cuales puede poner al servicio de quienes lo eligieron en retribución de la elección.

## Funciones

Al Procurador General de la Nación le corresponde, por sí mismo o por medio de sus delegados y agentes, vigilar el cumplimiento de las normas, decisiones judiciales y actos administrativos; proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad con el auxilio del Defensor del Pueblo; defender los intereses de la sociedad y los intereses colectivos y, especialmente, el ambiente; velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas; vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive de los cargos de elección popular; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las sanciones de conformidad con la ley; intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y de las garantías fundamentales. Adicionalmente, rinde concepto en los procesos de control de constitucionalidad adelantados por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Para el ejercicio de estas funciones el Procurador General de la Nación cuenta con atribuciones de policía judicial y está facultado para exigir informes a los servidores públicos y particulares, quienes no pueden oponer reserva alguna.

El Defensor del Pueblo, por su parte, tiene a su cargo la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual orienta e instruye a las personas en el ejercicio y defensa de los mismos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado; hace recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o de violación; realiza diagnósticos de alcance general sobre las situaciones económicas, sociales, culturales, jurídicas y políticas en las cuales se pueden encontrar las personas frente al Estado; difunde el conocimiento de la Constitución, especialmente los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente y recomienda las políticas para su enseñanza; organiza y dirige la defensoría pública; interpone acciones de tutela y acciones populares; demanda, impugna o defiende ante la Corte Constitucional normas relacionadas con los derechos humanos; y presenta proyectos de ley sobre las materias relativas a su competencia.

A diferencia de la atención que prestan las autoridades de los distintos países al *Ombudsman*, en Colombia las recomendaciones del Defensor del Pueblo merecen escasa y casi ninguna

### Informe final del Procurador General

Al hacer un balance de su gestión, el Procurador General de la Nación<sup>1</sup> período 1997-2000, reveló que 7.325 funcionarios fueron sancionados en primera instancia desde el 13 de enero de 1997 hasta el 30 de septiembre del año 2000... En materia de corrupción la Procuraduría tramitó entre 1997 y 2000, 4.020 expedientes relacionados con irregularidades en contratación administrativa (...)

Los 19 abogados de la Procuraduría Primera Delegada para la Contratación Estatal debieron conocer de procesos por cuantía superior a \$2 billones de pesos. Dicha cifra involucra a entidades como la 9 Millonaria, Chingaza, Caprecom, Interterra (Ejército), Caja Agraria, Invías, Inpec, Foncolpuertos, Dragacol... y las Gobernaciones del Putumayo, San Andrés, Cundinamarca, Casanare, Tolima, Guajira, Arauca, Chocó y Guaviare... Cooperativa de Municipalidades, Alcaldía de Leticia (...)

Las anteriores determinaciones se tomaron con base en denuncias hechas en el marco de las audiencias públicas –Programa del Ministerio Público para la denuncia de hechos de corrupción– celebradas en 33 ciudades del país. Además de los anteriores casos también se destacan las sanciones contra parlamentarios y funcionarios del Congreso de la República, donde se encontraron irregularidades en la destinación de los dineros públicos...

AAA Flash, Boletín de la Procuraduría General de la Nación 16 de marzo de 2001 .

1 Informe rendido por el Procurador General, Jaime Bernal Cuéllar.

atención del gobierno nacional. Es así como las que fueron formuladas en septiembre de 1998 en materia de derecho a la participación ciudadana y justicia e impunidad, entre otras, no recibieron respuesta formal del Gobierno<sup>2</sup>.

En cumplimiento de su labor de dar efectividad a los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo entabló 1.238 acciones de tutela; recibió y tramitó 13.591 quejas, siendo los derechos a la salud, a la protección humanitaria y a la petición, los derechos violados o amenazados con mayor frecuencia y las autoridades departamentales las de más alta participación en los hechos motivadores, durante 1999 y 2000<sup>3</sup>.

Como se dijo, los personeros distritales y municipales ejercen en el municipio o distrito las funciones de Ministerio Público y desempeñan, adicionalmente, las que determinen la Constitución, la ley y los acuerdos municipales o distritales. Entre las funciones asignadas por la ley se destacan la vigilancia de la distribución de los recursos transferidos por la Nación al municipio o distrito y la puntual y exacta recaudación de las rentas municipales, así como la promoción de la creación y del funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias.

Finalmente, corresponde a la totalidad de los funcionarios integrantes del Ministerio Público velar por el ejercicio y la efectividad del derecho de petición. Para ello deben instruir a las personas acerca de la manera de ejercerlo adecuadamente; escribir sus peticiones si no pueden hacerlo por ellas mismas; recibir y hacer tramitar las peticiones que las autoridades administrativas no hayan querido recibir y aplicar medidas o solicitar su aplicación contra los funcionarios que hagan ineficaz el derecho de petición.

### **¿Quiénes vigilan al Ministerio Público?**

El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los agentes del Ministerio Público responden penalmente ante la Corte Suprema de Justicia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, por los hechos punibles que se les imputen.

Así mismo, el Procurador General de la Nación responde disciplinariamente ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y, en caso de haber sido postulado por esta Corporación, ante la Sala Plena del Consejo de Estado. El Defensor del Pueblo, los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales, por su parte, responden disciplinariamente ante el Procurador General de la Nación.

### **La rendición de cuentas**

Como corresponde en un sistema democrático, la Constitución y la ley prevén la rendición de cuentas del Ministerio Público. Es así como el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo deben rendir informes anuales de su gestión al Congreso de la República; y los personeros municipales y distritales a los respectivos Concejos.

### **Eficacia**

Como ya se dijo, la eficacia de la labor de los organismos de control está determinada por el grado de independencia y autonomía que detenten respecto de los demás órganos estatales y, particularmente, del Ejecutivo.

Pues bien, la Constitución y la ley otorgan al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y a los personeros municipales la capacidad para nombrar y remover el personal de sus dependencias, de conformidad con la ley; ordenar el gasto; administrar los recursos asignados en el presupuesto de la Nación o del municipio o distrito respectivo, según el caso; y celebrar contratos y convenios.

2 Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República correspondiente al período 1999-2000.

3 Ídem.

## El Ombudsman en América Latina<sup>4</sup>

La Constitución española de 1978 introdujo la figura con la denominación de Defensor del Pueblo y de ahí pasó a América Latina, donde en 1983, en Caracas, se fundó el Instituto Latinoamericano del Ombudsman con el propósito de difundir la institución.

Hoy funcionan en Latinoamérica más de 40 oficinas con distintas denominaciones: Defensor del Pueblo, Procurador de los Derechos Humanos, Defensor del Habitante, Oidor, etc.

En este continente el Ombudsman ha evolucionado para encarar (además de la tradicional función de corregir la mala administración) dos de los más graves problemas de la región: las violaciones de los derechos humanos y la corrupción.

El Ombudsman constituye una Oficina que recibe e investiga de manera independiente las acusaciones de mala administración. No compite con las cortes ni es una instancia a la que puedan apelar quienes no tuvieron éxito en las cortes<sup>5</sup>. La mayoría no tiene jurisdicción para investigar a las cortes mismas. La función principal del Ombudsman generalmente consiste en examinar:

- ⊞ Una decisión, proceso, recomendación, acto de omisión o comisión contraria a la ley, a las reglas o las reglamentaciones, o que representa una desviación de la práctica o procedimiento habitual (a menos que sea auténtica o tenga una razón válida); que sea perversa, arbitraria, irracional, injusta, parcial, opresiva o discriminatoria; que se base en supuestos irrelevantes; o que involucre el ejercicio del poder (o la falta de él) por razones corruptas o impropias, como el soborno, el robo de puestos, el favoritismo, el nepotismo y los excesos administrativos; y
- ⊞ La inatención, la negligencia, el retraso, la incompetencia y la ineptitud en la administración o en el cumplimiento de deberes y responsabilidades<sup>6</sup>.

El Ombudsman revisa la acción u omisión a la luz de las disposiciones de la ley escrita, de los principios legales no escritos y de las normas del buen gobierno, y formula recomendaciones para corregir las deficiencias encontradas. El Ombudsman no tiene el poder para ordenar que se tomen medidas de acuerdo con sus conclusiones.

La fuerza de sus recomendaciones radica en el peso moral de su contenido y en el prestigio de quien las emite. Es más, los Ombudsman de todo el mundo están convencidos que si se dotara de fuerza obligatoria a sus recomendaciones, sus oficinas perderían eficacia. El poder corrompe y el Ombudsman, sin otro poder que su fuerza moral, es menos vulnerable a la corrupción y más creíble.

4 Tomado de La Hora de la Transparencia en América Latina.

5 En algunos casos, se les prohíbe a las oficinas del Ombudsman recibir quejas que de otra manera podrían tratarse en una corte legal. En otros casos, la condición para recibir una queja es que el quejoso renuncie a cualquier derecho de acudir a las Cortes (esto sirve para eliminar la posibilidad

de que las quejas se usen para buscar información para casos posteriores en la Corte; también fomenta mayor cooperación por parte de las agencias de gobierno de lo que habría en el caso contrario).

6 Esta definición se tomó de la legislación pakistaní que estableció la Oficina del Ombudsman en ese país.