



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera Ponente: María del Pilar Bahamón Falla

Bogotá, D.C., 21 de junio de 2024

Radicación: 11001-03-06-000-2023-00904-00

Número Único: 2519

Referencia: Consulta formulada por el Ministerio del Interior sobre los requisitos para ser procurador general de la Nación.

El ministro del Interior, con fundamento en lo previsto en el artículo 237 numeral 3° de la Constitución Política, y en el numeral 1° del artículo 112 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consulta a la Sala sobre los requisitos para ser elegido procurador general de la Nación para lo cual plantea los siguientes:

I. ANTECEDENTES

Manifiesta el señor ministro del Interior que, a nivel constitucional y legal se encuentran definidos los requisitos para ser elegido contralor general de la República, fiscal general de la Nación y defensor del pueblo, mientras que, para la elección del procurador general de la Nación, ni la Carta Política ni la ley establecen los requisitos mínimos exigidos para ejercer dicho cargo, ni efectúan una remisión expresa a los requisitos y calidades de los magistrados de alta corte.

Afirma que, para el caso del procurador general, el artículo 280 de la Constitución Política dispone que, «Los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo».

Menciona que si bien, una de las funciones del procurador general de la Nación es intervenir en los procesos ante las autoridades judiciales o administrativas, «tal situación no puede extrapolarse de manera automática a los requisitos para dicho cargo, esto es, que se tenga que acreditar los mismos requisitos establecidos para los magistrados de las altas cortes, aunado a que [...] para estos efectos, se encuentran dispuestos los cargos de procuradores delegados».

Agrega que, conforme lo previsto por el legislador en el artículo 180 del Decreto Ley 262 de 2000 el procurador general de la Nación no tiene la condición de agente del

Ministerio Público, razón por la cual, no es destinatario de la disposición contenida en el artículo 280 de la Constitución Política.

Expresa que, ante el vacío constitucional, la Ley 201 de 1995 fijó los requisitos para ser procurador general de la Nación, norma que fue derogada por el Decreto Ley 262 de 2000, el cual no abordó lo referente a tales requisitos, por lo que existe vacío legal sobre la materia.

Por otra parte, reseña el señor ministro las disposiciones en materia de equivalencia de experiencias, contenidas en el artículo 4° de la Ley 2119 de 2021 y en el artículo 16 de la Ley 2113 de 2021, ambas modificatorias de algunos apartes de la Ley 2039 de 2020 «Por medio de la cual se dictan normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes, y se dictan otras disposiciones».

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Ministerio del Interior formula ante la Sala las siguientes:

PREGUNTAS:

1. ¿Cuáles son los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para ser elegido Procurador General de la Nación?
2. ¿Para ser elegido Procurador General de la Nación, se deben cumplir con los requisitos similares a los establecidos para ser magistrado de Alta Corte, como en su momento lo contempló el hoy derogado artículo 4 de la Ley 201 de 1995?
3. ¿Frente al término de experiencia a acreditar para ser elegido Procurador General de la Nación, resulta procedente aplicar los artículos 16 de la Ley 2113 de 2021 y 4 [de] la Ley 2119 de 2021?
4. ¿Para ser elegido Procurador General de la Nación, quien ostente el título como abogado o profesional en derecho puede acreditar experiencia en el ejercicio de su profesión, en actividades distintas a las exigidas para ser magistrado de Alta Corte?

Previo al desarrollo temático, se advierte que, este asunto inicialmente correspondió al despacho del consejero Óscar Darío Amaya Navas, cuya ponencia no fue acogida por la Sala, por lo que la consulta rotó al despacho de la consejera ponente. En consecuencia, dicho despacho procedió de conformidad y presentó una nueva ponencia a consideración de la Sala. Dado que tal ponencia no alcanzó la mayoría decisoria, por Secretaría se adelantó sorteo de conjuez de la lista de la Sala de Consulta, siendo designado el doctor William Zambrano Cetina, quien en sesión de fecha 14 de junio de 2024 manifestó una postura que llevó a desempatar las posiciones

expuestas por los consejeros que integran la Sala. Al producirse el desempate, la Sala, decidió de manera unánime adoptar la posición mayoritaria, y conforme a ella, la consejera ponente plasmó la decisión en esta ponencia, la cual fue aprobada en sesión del 21 de junio de 2024.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con los antecedentes y preguntas formuladas, la Sala estima necesario abordar las siguientes temáticas:

- 1) El Ministerio Público en Colombia.
- 2) Funciones del procurador general de la Nación.
- 3) Los agentes del Ministerio Público y sus calidades para el ejercicio del cargo.
- 4) Requisitos para ser procurador general de la Nación.
- 5) La Ley 2039 de 2020.
- 6) Conclusiones.

1. El Ministerio Público en Colombia

En el marco de la organización y estructura del Estado consagradas en el título V de la Constitución Política, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control, autónomos e independientes¹ para el cumplimiento de las funciones del Estado, distintas a las atribuidas a las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del poder público.

Sobre el Ministerio Público el artículo 118 de la Carta prevé:

Artículo 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

En Sentencia C- 479 de 1995 la Corte Constitucional precisó el alcance del Ministerio Público en los siguientes términos:

¹ Artículo 113 C.P.

El Ministerio Público es un órgano social de control de la función pública, como expresión del interés general prevalente, que es el del conjunto de los asociados, interesados en la conservación de la moral pública. En una democracia el buen manejo de la cosa pública depende de la rectitud (aspecto subjetivo) y de la eficiencia (aspecto objetivo) con que el funcionario desempeña su labor, con la garantía de que toda actuación de las autoridades públicas tiene que estar autorizada por la ley. Pero el Ministerio Público no sólo ejerce función de control, sino de defensa del interés social y de vocero del común en los aspectos trascendentes de la función pública. Toda defensa supone acción preventiva o acción impulsiva, bien contra la lesión o bien contra la amenaza inminente sobre el interés común protegido por la Constitución y las leyes.

A su vez, el artículo 275 de la Constitución Política, prevé que el procurador general de la Nación «es el supremo director del Ministerio Público».

Respecto de dicha función la Corte Constitucional en Sentencia C-743 de 1998 señaló:

Comporta la trascendental responsabilidad de dar concreción al marco funcional que, por vía de enunciación general, traza la Constitución, para lo cual le corresponde señalar mediante directivas los propósitos y objetivos a los que debe dirigirse la misión institucional; de consiguiente, la de formular las directrices, las políticas generales y las estrategias generales que orientarán la gestión de la entidad en sus distintos ámbitos de competencia funcional; la de determinar las metas y prioridades de su acción, tanto sectorial como territorial, de corto, mediano y largo plazo.

Y agregó la Corte en el mismo pronunciamiento:

La fijación de las políticas y orientaciones generales de la gestión por el Procurador General de la Nación es, pues, el instrumento que convierte los enunciados constitucionales en prioridades estratégicas de acción y que permite redefinirlas y priorizarlas en función de las cambiantes exigencias del acontecer nacional. De hecho, con base en tales lineamientos y orientaciones generales, es que cada una de las áreas y dependencias que integran su estructura, en los distintos niveles, deben a su turno, formular el plan de acción que ejecutarán para traducir en ejecutorias y resultados tangibles las prioridades estratégicas de acción y de intervención que le corresponde fijarles al Procurador General de la Nación, en su condición de "supremo director del Ministerio Público", bien de manera directa o, con la asesoría de sus órganos consultores y asesores.

En esa misma línea, la jurisprudencia del Consejo de Estado² ha precisado que la función de supremo director del Ministerio Público, atribuida al procurador general de la Nación, comprende esencialmente, el desarrollo de:

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Auto 2016-00718 de octubre 31 de 2018, radicación número: 11001-03-25-000-2016-00718-00 (3218-16).

- Actividades de orientación.
- Actividades de coordinación.
- Actividades de dirección de las diferentes dependencias y funcionarios que integran la entidad, a través de directivas, circulares, conceptos, memorandos y cualquier otra clase de actos administrativos, para que actúen de manera articulada en los ámbitos orgánico, funcional y técnico, y así asegurar unidad de acción.

El máximo órgano del Ministerio Público es la Procuraduría General de la Nación, entidad a cargo del procurador general de la Nación. Sobre el particular, el artículo 1° del Decreto Ley 262 de 2000, «Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos», prevé:

Artículo 1o. Suprema dirección del Ministerio Público. La Procuraduría General de la Nación es el máximo organismo del Ministerio Público. Tiene autonomía administrativa, financiera y presupuestal en los términos definidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional y ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación.

De conformidad con lo previsto en la Resolución 253 de 2012 «Por la cual se adopta el Manual Específico de Funciones por Competencias Laborales y Requisitos de los empleos de la Planta de Personal de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público»³, las funciones misionales de dicho organismo se agrupan en las siguientes:

- **Función preventiva**

Considerada la principal responsabilidad de la Procuraduría consistente en «prevenir antes que sancionar», vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales.

Está dirigida a evitar que los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas incurran en conductas sancionables y a impedir conductas violatorias del orden jurídico, económico y social. Así mismo, esta función está relacionada con la guarda y promoción de los derechos y deberes fundamentales del Estado y de la sociedad.

³ Modificado por la Resolución No. 127 de 25 de abril de 2024.

- **Función de intervención**

La Procuraduría General de la Nación:

(i) interviene en los procesos y ante las autoridades judiciales, administrativas y de policía cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales; esto, en ejercicio de la facultad de representar a la sociedad ante tales autoridades en el marco de procesos en los que existen intereses opuestos.

Así las cosas, la Procuraduría General de la Nación interviene en los procesos que adelantan las jurisdicciones de lo contencioso administrativo y ordinaria, la justicia penal militar, la Jurisdicción Especial para la Paz. la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Su facultad de intervención no es facultativa sino imperativa y se desarrolla de forma selectiva, cuando el procurador general de la Nación lo considere necesario siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales. Y,

(ii) Rinde concepto en los procesos de control constitucional formal y material que adelanta la jurisdicción constitucional en defensa de los intereses colectivos.

Sobre esta importante función de intervención se ahondará más adelante.

- **Función disciplinaria**

Con el fin de propender por el ejercicio diligente y eficiente de la función pública, la Procuraduría General de la Nación es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones disciplinarias contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado.

2. Funciones del procurador general de la Nación

Como quedó precisado en el acápite anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 275 de la Constitución Política, el procurador general de la Nación es el supremo director del Ministerio Público.

En tal condición, sus funciones se encuentran dispuestas en los artículos 277 y 278 de la Constitución Política, así:

Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.

2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad.
4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
10. Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias.

Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.
2. Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial.
3. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.

4. Exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes.
5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad.
6. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.

De manera adicional a las funciones del procurador general de la Nación antes citadas, la Constitución autoriza al legislador para asignarle otras, las cuales deben respetar la Constitución y, obviamente, no pueden modificar las funciones que ella misma le asigna, ni las que se le atribuyen al ente que dirige⁴.

Es así como, el artículo 7° del Decreto Ley 262 de 2000 modificado por el artículo 2° del Decreto Ley 1851 de 2021⁵ recoge las funciones establecidas en los artículos 277 y 278 de la Constitución Política, y dispone funciones adicionales a cargo del procurador general de la Nación.

De las funciones contenidas en las normas citadas, se tiene que, las asignadas al procurador general de la Nación en el artículo 277 superior, pueden ser objeto de delegación en sus subalternos jerárquicos, lo que no ocurre con las previstas en el artículo 278 del mismo ordenamiento, las cuales deben ser ejercidas directamente por dicho funcionario, lo cual, en concordancia con los referidos mandatos superiores, también se desprende del numeral 5° del artículo 7° del Decreto 262 y del párrafo del mismo artículo.

De lo anterior se colige que, las atribuciones delegables son todas aquellas descritas en el artículo 277 de la Carta, así como las previstas en el Decreto Ley 262 de 2000, salvo la prevista en el numeral 5° del artículo 7° de dicho decreto ley.

A continuación, la Sala encuentra pertinente referirse a la función de intervención del procurador general de la Nación en los procesos que adelantan las autoridades judiciales y al alcance de su delegación, para luego abordar lo concerniente a sus funciones de ejercicio exclusivo.

⁴ Sentencia C-429 de 2001.

⁵ «Por el cual se modifican los Decretos ley 262 y 265 de 2000 con el fin de reconfigurar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, modificar el régimen de competencias internas, crear, fusionar cargos y determinar los funcionarios que los ocupaban a donde pasarán a ocupar los nuevos cargos que se creen, así como la reasignación o cambio de la estructura de funcionamiento y asignación de las diferentes funciones y cargos de los empleados y se dictan otras disposiciones».

2.1. La función de intervención

Dentro de las funciones que pueden ser ejercidas, bien de manera directa por el procurador general de la Nación, o bien a través de sus delegados y de los agentes del Ministerio Público, se encuentra la relativa a «Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales», a que se refiere el numeral 7° del artículo 277 de la carta política.

Tal intervención ante autoridades judiciales tiene fundamento en el principio de colaboración armónica⁶ que debe existir entre todos los órganos del Estado, en aras de procurar la realización de sus fines⁷.

Sobre esta función, la Corte Constitucional ha indicado lo siguiente⁸:

En cuanto concierne a esta función, es también pertinente señalar que la Constitución de 1886 asignaba al Ministerio Público la "defensa de los intereses" de la Nación. Así lo preveía su artículo 143, según el cual correspondía "a los funcionarios del Ministerio Público defender los intereses de la Nación". Esta función fue cualitativamente modificada por la Constitución de 1991. En efecto, el Constituyente de 1991 al incluirla en un nuevo texto, la dotó de mayor entidad, dada la significativa riqueza axiológica que le agregó, en el que corresponde al actual numeral 7°. del artículo 277 de la Carta.

En sentir de la Corte, mediante el contenido normativo que se interpreta, la Constitución Política radica en cabeza del Procurador General de la Nación una importante competencia de regulación normativa para que, atendidos los requerimientos coyunturales de la Nación, ejerza la función de "supremo director del Ministerio Público" fijando las políticas, señalando los criterios e impartiendo las directrices que, según las urgencias nacionales, determinen su necesaria intervención en los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales, quedando obviamente a salvo las competencias que le corresponden al legislador, según lo determinan expresamente los artículos 150, numeral 23 y 279 de la C.P. Significa lo anterior que, además de aquellos casos en los que la Ley hace obligatoria la intervención del Ministerio Público, esta será igualmente imperativa, aunque, desde luego en forma selectiva cuando el Procurador, así lo considere "necesario" para la defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales.

La función de intervención de la que es titular el procurador general de la Nación por virtud del numeral 7° del artículo 277 superior, deviene entonces de la calidad de parte

⁶ Constitución Política, artículo 113.

⁷ Constitución Política, artículo 2.

⁸ Sentencia C-743 de 1998.

o sujeto procesal de la Procuraduría General de la Nación ante los órganos judiciales y administrativos, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional.⁹

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 262 de 2000¹⁰, la función de intervención es ejercida, en calidad de agentes del Ministerio Público también por (i) el viceprocurador general de la Nación,¹¹ (ii) los procuradores delegados¹²⁻¹³ y (iii) los procuradores judiciales.¹⁴

En punto a la diferencia entre delegados del procurador general de la Nación y agentes del Ministerio Público, la Corte Constitucional en la Sentencia C-245 de 1995 precisó:

Tanto los unos como los otros, en razón de la inmediatez del **vínculo funcional** con el Procurador, traducen su inspiración, voluntad y las directrices de su política general en lo relativo a la actividad de control que constitucionalmente se les atribuye. Pero obviamente, la asignación de funciones por la ley y la **delegación de funciones que pueden recibir conlleva cierta autonomía e independencia para realizarlas y la radicación en cabeza de dichos delegados y agentes de la consiguiente responsabilidad**, sin que ello comporte ruptura del **vínculo jerárquico y funcional** con el Procurador en su condición de supremo director del Ministerio Público.

Dicha autonomía e independencia, aun cuando relativa según se ha visto, se predica con mayor propiedad de los delegados o agentes del Procurador ante las

⁹ Sentencia C- 479 de 1995.

¹⁰ **Artículo 180. Servidores que tienen la calidad de agentes del ministerio público.** Son agentes del Ministerio Público, el Viceprocurador General, los procuradores delegados, los procuradores judiciales y los personeros distritales y municipales.

¹¹ **Artículo 17. Funciones del Viceprocurador General de la Nación.** <Artículo modificado por el artículo 7 del Decreto Ley 1851 de 2021. El Viceprocurador General tiene las siguientes funciones: [...]

11. Intervenir en los procesos disciplinarios que adelante la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o los derechos y garantías fundamentales.

[...]

¹² Decreto Ley 262 de 2000. **Artículo 23. Funciones.** Las procuradurías delegadas ejercerán funciones preventivas y de control de gestión, disciplinarias, de protección y defensa de los derechos humanos y **de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales**, de conformidad con la Constitución Política, las leyes y lo dispuesto en este título, cuando lo determine el Procurador General en virtud de las facultades contenidas en el artículo 7 de este decreto. [...] [Resaltado de la Sala]

¹³ Decreto Ley 262 de 2000. **Artículo 28. Funciones de intervención ante las autoridades judiciales.** Los procuradores delegados que intervienen ante las autoridades judiciales tienen la condición de agentes del Ministerio Público, para lo cual ejercerán las funciones que se les asignen en la ley y en los artículos siguientes.

¹⁴ Decreto Ley 262 de 2000. Artículos 42 a 48 sobre las funciones de intervención judicial en procesos ante tribunales superiores de distrito Judicial, comisiones seccionales de disciplina judicial, unidades de fiscalía y de policía judicial, tribunales administrativos, juzgados, tribunales de arbitramento, cámaras de comercio y asociaciones profesionales gremiales que conozcan procesos contencioso administrativos y demás autoridades que señale la ley.

autoridades jurisdiccionales, **dado que actúan como verdadera parte o sujeto procesal en los procesos en que está prevista su intervención**, en los cuales están habilitados para realizar los actos procesales correspondientes, acorde con la ley. Es así como se ha previsto la intervención de delegados o agentes del Procurador ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, civil, de familia y laboral.

No obstante, advierte la Corte, que la autonomía e independencia con que actúan los delegados y agentes del Procurador se predica frente a los funcionarios ante los cuales ejercen sus funciones, más no con respecto al Procurador General de la Nación, del cual son dependientes o subordinados. [Resaltado de la Sala].

Conforme lo anterior, la delegación de la función de intervención, y de todas las demás señaladas en el artículo 277 de la Constitución Política configura una transferencia funcional, un traslado de competencias de quien es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley.¹⁵

En este mismo sentido se pronunció la Sala de Consulta al indicar:

La delegación, como la descentralización y la desconcentración, es una modalidad de la acción administrativa orientada a la organización de la función administrativa, y en su definición legal **se caracteriza por la “transferencia” del ejercicio de la función**¹⁶. [Resaltado de la Sala].

En esta materia el Consejo de Estado ha realizado consideraciones relevantes sobre la naturaleza de la intervención del procurador general de la Nación ante las autoridades judiciales¹⁷:

El Ministerio público es un sujeto procesal especial. La actual función de intervención ante autoridades judiciales que le compete a la Procuraduría General de la Nación encuentra sustento constitucional en lo dispuesto por el artículo 277.7 de la Carta Política, en donde se señala que: “El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (...) 7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.”

Y la misma se remonta a los orígenes de la institución del Ministerio Público en nuestro país, teniendo su más cercano antecedente en la Constitución de 1886 en la que se le asignó, entre otras funciones, la representación de los intereses de la nación, en cuyo

¹⁵ Sentencia C-382 de 2000.

¹⁶ Concepto 11001-03-06-000-2007-00012-00(1808) del 15 de marzo de 2007.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, 27 de marzo de 2014, radicación número: 54001-23-31-000-2012-00001-03.

propósito intervenía en todos los procesos bajo las directrices de las respectivas leyes procesales y las políticas del Procurador General de la Nación.

Tal función, como se observa en la transcripción de la actual norma constitucional sufrió un cambio radical, pues dejó de ser el representante de los intereses de la nación, para pasar a defender el orden jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales, "cuando lo considere necesario", por lo que en vigencia de la actual Carta su intervención en los procesos judiciales no es imperativamente permanente, como sí lo era antes de 1991.

Así, en la actualidad se reconoce al Ministerio Público como un sujeto procesal especial, por cuanto su intervención debe estar motivada en alguno de los tres supuestos que el Constituyente le señaló, y porque **su participación dentro de las actuaciones judiciales es institucional, quien interviene no es la persona que ocupa el cargo, es el Ministerio Público**; y, por ello, considera la Sala, su participación debe ser coherente, consecuente y siempre motivada en alguna de las ya referidas circunstancias constitucionalmente señaladas, debiendo entonces el Jefe Supremo del Ministerio Público tomar las determinaciones internas que permitan que tal función misional se ajuste a tal marco. [Resaltado de la Sala].

En adición, debe recordarse que la delegación de funciones administrativas es un mecanismo de gestión pública surgida a partir de los principios definidos en el artículo 209 de la Constitución, y reglamentada por la Ley 489 de 1998, la cual establece:

Artículo 9o. Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

Los requisitos para la delegación están previstos en el artículo 10 de la misma ley así:

Artículo 10. Requisitos de la delegación. En el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan

otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas.

Visto lo anterior se tiene que, la función de intervención ante las autoridades judiciales puede ser ejercida de manera directa por el procurador general de la Nación, o por medio de los procuradores delegados y demás agentes del Ministerio Público.

La intervención de los procuradores delegados tiene sustento en los artículos 23 y 28 del Decreto Ley 262 de 2000, que prevén lo siguiente:

Artículo 23. Funciones. Las procuradurías delegadas ejercerán funciones preventivas y de control de gestión, disciplinarias, de protección y defensa de los derechos humanos y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales, de conformidad con la Constitución Política, las leyes y lo dispuesto en este título, cuando lo determine el Procurador General en virtud de las facultades contenidas en el artículo 7° de este decreto.

Además de las funciones señaladas en el inciso anterior los procuradores delegados o sus respectivas dependencias, cumplirán funciones de asesoría y apoyo al Procurador General cuando éste lo determine.

Parágrafo. Los procuradores delegados dependen directamente del Procurador General.

Artículo 28: Funciones de intervención ante las autoridades judiciales. Los procuradores delegados que intervienen ante las autoridades judiciales tienen la condición de agentes del Ministerio Público, para lo cual ejercerán las funciones que se les asignen en la ley y en los artículos siguientes. [...].

Es decir, los procuradores delegados intervienen:

- Ante la Corte Suprema de Justicia en procesos ordinarios (Artículos 29, 31, 32 y 33, Decreto Ley 262 de 2000).
- Ante el Consejo de Estado en procesos contencioso administrativos (Artículo 30, Decreto Ley 262 de 2000).

De igual manera, los procuradores judiciales ejercen función de Ministerio Público, y en tal condición intervienen ante los tribunales superiores de distrito judicial y juzgados especializados; y en asuntos contenciosos, ante los tribunales y jueces administrativos. Lo anterior, en los términos establecidos por los artículos 42 al 48 del decreto Ley 262 de 2000.

Ahora, la función de intervención delegada, puede ser reasumida por el procurador general de la Nación en cualquier momento, conforme lo previsto en el inciso segundo

del párrafo¹⁸ del artículo 7° del Decreto Ley 262 de 2000, siempre y cuando se retome para garantizar la transparencia, imparcialidad y demás principios rectores de la función administrativa y disciplinaria.

Así lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-429 de 2001:

Si el Procurador General de la Nación no puede delegar en ninguno de sus subalternos las funciones contenidas en el artículo 278 superior, pero sí las señaladas en el artículo 277 del mismo ordenamiento y las que el legislador le haya asignado y lo autorice para hacerlo, el precepto acusado no vulnera la Constitución, pues haciendo una interpretación armónica de los incisos primero y segundo, se concluye que las atribuciones que pueden ser objeto de delegación son todas aquellas descritas en el artículo 277 de la Carta y, por consiguiente, son ellas las que, posteriormente, el Procurador puede nuevamente asumir; actuación que no puede ser ejercida por dicho funcionario en forma arbitraria sino razonada y razonable, en la medida en que prevalezca el interés general, la justicia, los principios de transparencia, imparcialidad y moralidad y el debido respeto y garantía de los derechos de los posibles afectados con tal determinación, que no son otros que los servidores estatales involucrados en los respectivos procesos disciplinarios.

En suma, la intervención del procurador general de la Nación ante autoridades judiciales es por naturaleza una función de la cual es titular, razón por la cual, es en principio ejercida por dicho funcionario de manera personal.

Por ejemplo, cuando se trata de procesos de control de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, la función de intervención del procurador general de la Nación debe ser ejercida directamente por este¹⁹, sin posibilidad de delegarla.

En los procesos, diferentes a los de constitucionalidad, surtidos por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, en cambio, el procurador general puede desarrollar su intervención directamente, o delegarla en los procuradores delegados ante tales instancias.

Adicionalmente, también está facultado para intervenir -de manera directa o delegada en los procuradores judiciales-, en los procesos de conocimiento de los tribunales superiores de distrito judicial y de los tribunales contencioso administrativos, así como en aquellos surtidos ante jueces del circuito y administrativos.

¹⁸ [...] Las funciones y competencias que en este decreto se atribuyen a las procuradurías delegadas, territoriales y judiciales, se ejercerán si el Procurador General de la Nación resuelve asignarlas, distribuir las o delegarlas en virtud de las facultades previstas en este artículo. No obstante, el Procurador General podrá ejercer dichas funciones, pudiendo asumirlas en cualquier momento o asignarlas a otros funcionarios, dependencias de la entidad o comisiones especiales disciplinarias cuando lo considere necesario para garantizar la transparencia, imparcialidad y demás principios rectores de la función administrativa y disciplinaria. [...].

¹⁹ Artículo 278.5 CP.

3. Los agentes del Ministerio Público y sus calidades para el ejercicio del cargo

Como se mencionó, el artículo 180 del Decreto Ley 262 de 2000 dispone que son agentes del Ministerio Público, (i) el viceprocurador general, (ii) los procuradores delegados, (iii) los procuradores judiciales y (iv) los personeros distritales y municipales.

- (i) El viceprocurador general de la Nación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 del Decreto Ley 262 de 2000 tiene como principal función actuar ante las autoridades en las actividades oficiales que le encargue el procurador general de la Nación, y asumir sus funciones en sus ausencias temporales o absolutas.

Adicionalmente, entre otras competencias, asesora al procurador general en la formulación de políticas administrativas y proyectos normativos relacionados con las funciones del Ministerio Público; coordina las actividades conjuntas con la Defensoría del Pueblo; interviene en los procesos disciplinarios que adelanta la Comisión Nacional de Disciplina Judicial cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o los derechos y garantías fundamentales; coordina y orienta las actividades de vigilancia superior con fines preventivos y de protección de los derechos humanos.

- (ii) Los procuradores delegados y judiciales ejercen funciones preventivas y de control de gestión, disciplinarias, de protección y defensa de los derechos humanos y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales, cuando lo determine el procurador general en virtud de sus facultades, y de conformidad con lo previsto en los artículos 23, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 (para el caso de los procuradores delegados) y 42 al 48 (para el caso de los procuradores judiciales), del Decreto Ley 262 de 2000.

Además de dichas funciones, los procuradores delegados o sus respectivas dependencias cumplen funciones de asesoría y apoyo al procurador general de la Nación cuando este lo determine.

Por su parte, los procuradores judiciales en lo contencioso administrativo, además de las funciones disciplinarias, de control de gestión y preventivas, tienen funciones de conciliación en los términos señalados por las leyes que regulan esa materia.

- (iii) Los personeros municipales y distritales, en virtud de lo establecido en el artículo 168 de la Ley 136 de 1994 tienen a su cargo el control administrativo en el respectivo municipio para lo cual cuentan con

autonomía presupuestal y administrativa. Ejercen las funciones de Ministerio Público que les confiere la Constitución Política y la ley, así como las que les delegue el procurador general de la Nación.

En ese marco, en atención a lo dispuesto en el artículo 178 de la mencionada Ley 136 de 1994, vigilan el cumplimiento de las normas, defienden los intereses de la sociedad, vigilan el ejercicio de las funciones administrativas municipales y de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales.

Adicionalmente, intervienen eventualmente y por delegación del procurador general de la Nación, en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando ello sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.

Como antes se mencionó, la Corte Constitucional se ha referido a la diferencia entre los delegados del procurador general de la Nación y los agentes del Ministerio Público, y ha sostenido²⁰:

El delegado es un *alter ego* del Procurador, hace las veces de éste, y lo vincula plena y totalmente. Aquí opera la figura de la representatividad, por cuanto el delegado actúa en nombre del delegante. Es una transferencia de la entidad propia - **en nivel jurídico, no real** - a otro, con tres notas: plena potestad, autonomía de ejecución y confianza *intuitu personae*. En cambio, el agente obra en desarrollo de una función antes que, en nombre de una persona, pero siempre está bajo la subordinación de otro superior, ante quien responde y de quien puede cumplir órdenes específicas para un asunto determinado. En este orden de ideas, los procuradores delegados son agentes, pero se advierte que todo delegado tiene indirectamente una función de agente, pero no todo agente es necesariamente delegado.

No obstante lo dicho antes, no existen en la Constitución criterios concretos para diferenciar los delegados de los agentes del Procurador, pues lo cierto es que unos y otros desarrollan funciones y actúan en representación del Procurador en el cumplimiento de las tareas que son propias del Ministerio Público, salvo en lo atinente a las funciones que privativamente corresponden a aquél en los términos de los artículos 242-2-4 y 278 constitucionales.

Sobre las calidades y requisitos para ser agente del Ministerio Público, el artículo 280 de la Constitución dispone:

²⁰ Sentencia C-245 de 1995.

Artículo 280. Los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

Significa lo anterior, que, en función del servidor judicial ante el cual el agente interviene, este deberá acreditar para el ejercicio de sus facultades, las mismas calidades y requisitos que se exigen a tal servidor judicial para el desempeño de su cargo.

4. Requisitos para ser procurador general de la Nación

La Constitución Política de 1991, no fijó requisitos para el cargo de procurador general de la Nación, como sí lo hizo para ser elegido fiscal general de la Nación (artículo 249), registrador Nacional del estado civil (artículo 266) y contralor general de la República (artículo 267).

Tratándose del procurador general de la Nación, el artículo 276 constitucional prevé:

El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

El artículo 279 de la Constitución Política por su parte, fijó la competencia del legislador para determinar las calidades de todos los servidores de la Procuraduría General de la Nación, entre ellos, el procurador general. Dispone dicha norma:

La ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, **calidades**, remuneración y al régimen disciplinario **de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo**. [Resaltado de la Sala]

Con fundamento en lo anterior, la Ley 201 de 1995 en su artículo 4° estableció que para ser procurador general de la Nación se requerían las mismas calidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado.

Sin embargo, esta norma fue derogada expresamente por el Decreto Ley 262 de 2000 que en su artículo 262 previó:

Artículo 262. Derogatoria y vigencia. Este decreto regirá a los diez (10) días calendario contados a partir de la fecha de su publicación, deroga las normas que le sean contrarias, en especial la Ley 201 de 1995, salvo los artículos 171, 172, 192, 193,

194, 196, 197, 198 y las disposiciones de dicha ley relacionadas con la Defensoría del Pueblo.²¹

Se tiene, entonces que, el ordenamiento jurídico vigente, puntualmente los Decretos Ley 262 y 263 de 2000, que desarrollan el artículo 279 de la CP, no prevén de manera expresa los requisitos o calidades exigibles para ocupar el cargo de procurador general de la Nación.

Ante dicho vacío, debe hacerse un ejercicio de hermenéutica de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia, y en primer lugar y preferentemente, en virtud del principio de supremacía constitucional²², del conjunto de las disposiciones de la Carta que establecen el marco necesario de entendimiento posible de dichos requisitos.

Para tal efecto, se encuentra que, las disposiciones constitucionales más relevantes para el asunto materia de consulta son las siguientes:

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.

[...]

Artículo 117. El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control.

Artículo 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

[...]

Artículo 275. El Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público.

²¹ «Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones».

²² **Artículo 4o.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. [...]

Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad.
4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
10. Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias.

Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.
2. Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial.
3. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.
4. Exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes.
5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad.

6. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.

Artículo 279. La ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo.

Artículo 280. Los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

Al respecto, es importante tener en cuenta el análisis de la Corte Constitucional en la Sentencia C-535 de 2012 sobre los principios de unidad y de armonización de la Carta Política como criterios de interpretación constitucional. En dicha providencia esa corporación precisó lo siguiente:

5.1. Conforme lo ha señalado de manera reiterada esta Corporación, la Constitución Política es un texto armónico y coherente, que, como tal, debe ser interpretado de manera sistemática, teniendo en cuenta, además, los propósitos y objetivos perseguidos por el constituyente [Sentencias C-255 de 1997, SU-1122 de 2001, C-551 de 2003].

Sobre este particular, en la Sentencia SU-1122 de 2001, la Corte tuvo oportunidad de precisar que la Carta "ha de entenderse como un texto que goza de unidad, de suerte que no resulta posible seleccionar caprichosamente las consecuencias normativas que resulten favorables o desfavorables para la solución de un problema puntual. Por el contrario, la solución de las controversias jurídicas de interés constitucional exige que le sean aplicados al caso controvertido, todas las consecuencias -mandatos, permisiones, prohibiciones y diseños estructurales- previstos en la Carta".

5.2. En ese orden de ideas, la propia jurisprudencia ha dejado sentado que la Constitución, vista como un sistema de normas límite, que guardan correspondencia lógica entre sí, tiene que ser abordada, para efectos de su interpretación y aplicación, conforme a los principios de unidad constitucional y de armonización, de tal manera "que la aplicación de una norma superior no debe contradecir o agotar el contenido de otras disposiciones constitucionales, sino que debe buscarse, en lo posible, interpretaciones que permitan la máxima efectividad de todas las normas de la Constitución"[Sentencia C-255 de 1997].

5.3. El principio de la unidad constitucional, como se ha dicho, exige la interpretación de la Constitución como un todo armónico y coherente, por oposición a una interpretación aislada o contradictoria de las disposiciones que la integran. Lo que manda este principio es que la Constitución sea vista y entendida como una unidad, como un sistema con sentido lógico y, por tanto, que sus disposiciones no sean abordadas a partir de una visión puramente individualista de sus textos.

[...]

En la Sentencia T-030 de 2005, la Corte hizo la siguiente precisión:

“La Corte Constitucional en desarrollo de la función de guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política (Art. 241 C.P.), ha reiterado el deber que tienen todos los operadores jurídicos de interpretar la Constitución como una norma dotada de unidad de sentido, esto es, que en la aplicación de las normas fundamentales del Estado debe optarse por una interpretación sistemática cuyos efectos irradian al resto del ordenamiento jurídico.”^[Sentencias: SU-047 de 1999, C-649 de 2001 y C-064 de 2003]

[...]

5.9. De este modo, es criterio hermenéutico que las disposiciones constitucionales deban ser interpretadas en forma sistemática y armónica, teniendo en cuenta la voluntad constituyente, con el fin lograr su máximo nivel de efectividad en la aplicación y de impedir que, a partir de valoraciones aisladas, se presenten incongruencias que desconozcan su verdadero contenido y alcance.

[...]

5.15. Se reitera que, independientemente del lugar que ocupen las normas en la Constitución, en la medida en que entre ellas exista conexidad temática, sus textos deben ser interpretados y aplicados de forma armónica y sistemática, impidiendo que puedan escogerse caprichosamente sus consecuencias normativas si son evaluadas aisladamente.

[...]

La jurisprudencia, -en un contexto de interpretación sistemática de la Constitución Política-, ha armonizado disposiciones superiores para concluir sobre los requisitos del cargo de procurador general de la Nación.

En ese sentido, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado se han pronunciado acerca del alcance del artículo 280 constitucional respecto del procurador general de la Nación, haciendo extensiva la aplicación de dicha norma al referido funcionario, bajo un contexto de interpretación sistemática de la Constitución Política.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-178 de 1997 indicó:

[...] Por otro lado, si a los magistrados de las altas corporaciones de justicia la Constitución les asigna un período individual de ocho (8) años que, de acuerdo con lo dispuesto en la Sentencia C-011/94 se aplica también, para el caso de falta definitiva, al magistrado elegido para llenar la vacante, **resulta comprensible que el mismo criterio de interpretación se aplique para el período del señor procurador general de la Nación, entre otras razones, porque según el artículo 280 del Estatuto Superior "Los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categoría, remuneración,**

derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo" (subraya fuera de texto). En el caso del jefe del Ministerio Público, la Carta le asigna funciones específicas que éste debe cumplir ante la Corte Constitucional, por lo cual, le son aplicables, en cierta medida, los mismos derechos y garantías que la Constitución en el artículo citado, ha reconocido a los miembros de esta Corporación. [Resaltado de la Sala].

A su vez, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, en Sentencia 2011-00439 de enero 22 de 2015, radicación 11001-03-25-000-2011-00439-00, señaló:

[...] De conformidad con los artículos 23 y 28 del Decreto-Ley 262 de 2000, los procuradores delegados dependen directamente del Procurador General de la Nación y aquellos con funciones de intervención ante las autoridades judiciales tienen las condiciones de agentes del Ministerio Público.

[...]

Ahora bien, de conformidad con el numeral 5º del artículo 7º del Decreto-Ley 262 de 2000, el Procurador General de la Nación ejerce directamente las funciones señaladas en el artículo 278 de la Constitución Política, entre ellas la de rendir conceptos en los procesos de control de constitucionalidad, ante las autoridades judiciales.

En atención al artículo 280 de la Constitución Política tanto el Procurador General de la Nación, quien ejerce funciones judiciales en los procesos de control de constitucionalidad, como los procuradores delegados que ejercen funciones ante las autoridades judiciales, quienes obran como agentes del Ministerio Público, tienen las mismas calidades y categoría de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 277 de la Constitución Política el Procurador General de la Nación, puede ejercer las competencias relacionadas en esa norma, entre ellas las disciplinarias y las de intervención ante las autoridades judiciales, por medio de sus delegados, por lo cual la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que los procuradores delegados hacen las veces del Procurador General de la Nación, lo vinculan plenamente y lo representan en el ejercicio de determinadas actividades públicas²³.

En consecuencia, de conformidad con las normas en mención **dado que tanto el Procurador General de la Nación como la Procuradora Delegada ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ejercen sus funciones de agentes del Ministerio Público ante órganos vértice de la jurisdicción, entre sí tienen la misma categoría y calidades**, motivo por el cual la entidad demandada no incurrió en violación del debido proceso ni de los principios de competencia funcional y juez natural al haber designado a la Procuradora Primera Delegada ante la Sala de Casación Penal

²³ Cita de las sentencias C-245 de 1995 y SU-448 de 2011.

de la Corte Suprema de Justicia para desempeñarse como Viceprocuradora *ad hoc*. [...].
[Resaltado de la Sala].

Como parte de la interpretación sistemática y de contexto de la actual Carta Política, se advierte que durante las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente fueron presentados diversos proyectos de reforma de la Constitución de 1886 en relación con el Ministerio Público, en los que, en su mayoría se propuso que para ser procurador general de la Nación se debían acreditar las mismas calidades que para ser magistrado de las altas cortes.²⁴

En la ponencia de los constituyentes se propuso que las calidades del procurador general de la Nación fueran las mismas que las de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Dicha ponencia fue aprobada por unanimidad en sesión del 24 de abril de 1991 (Acta número 19).

Luego, en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente (primer debate), se aprobó, por unanimidad, la ponencia que fijaba como calidades del procurador general de la Nación, las mismas que las de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Incluso, en un informe de la minoría, se propuso que sus calidades debían ser las de los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

No obstante, en la ponencia para segundo debate en la plenaria, se propuso no incluir las calidades para el cargo de procurador general de la Nación, propuesta que tuvo una sustituta en el sentido de exigir para dicho empleo las calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

A pesar de todas las discusiones que se dieron en el sentido de que los requisitos del procurador general debían ser los mismos que los de los magistrados de altas cortes, se aprecia que aquellos no quedaron incorporados expresamente en el texto de la Constitución.

Por ello, ante la ausencia de norma constitucional o legal vigente que regule los requisitos para ser procurador general de la Nación, corresponde acudir al método de interpretación ya mencionado, armonizando y analizando fundamentalmente las funciones del procurador general de la Nación, en especial, la función de intervención judicial.

En efecto, las diferentes instituciones responsables de adelantar el proceso de elección del procurador general de la Nación (presidente de la República, Corte Suprema de

²⁴ Procuraduría General de la Nación – Instituto de Estudios del Ministerio Público. El Ministerio Público en el Estado Social de Derecho. Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles, 2006.

Justicia, Consejo de Estado y Senado de la República)²⁵ han entendido, con fundamento en la misma Constitución Política, que las calidades para ejercer dicho cargo, por su nivel jerárquico dentro de la estructura del Estado colombiano, deben ser las mismas que las de los magistrados de las altas cortes. Ello, en atención a lo señalado en el artículo 280 de la Carta, en concordancia con el artículo 232 *ibidem* y demás artículos de dicho cuerpo normativo superior.

Como se expuso en precedencia, la participación en los procesos judiciales es una función connatural al Ministerio Público y debe ejercerse de manera obligatoria. Sobre esta función, la Corte Constitucional en la Sentencia C- 568 de 1997 destaca su carácter imperativo por la importancia que la misma tiene en la defensa de los derechos y garantías de la sociedad:

A juicio de la Corte, la aludida función resume y condensa en gran medida el papel de control de la función pública y de defensa de los intereses de la sociedad, constitucionalmente asignado al Ministerio Público y, por lo tanto, su intervención en calidad -de sujeto procesal ante las autoridades judiciales, así como la que se cumple ante autoridades administrativas no es facultativa sino imperativa y cobra singular trascendencia siempre que se desarrolla en defensa de los derechos y garantías fundamentales que constituyen “el fundamento de legitimidad del orden jurídico dentro del Estado...”

La propia naturaleza del Ministerio Público indica que esa intervención en los procesos judiciales y ante las autoridades administrativas, en defensa de los derechos fundamentales y del ordenamiento jurídico que los consagra y promueve, es una función esencial suya, y lo es en tal grado que aún si faltara la previsión expresa a la que se ha hecho referencia, se desprendería “en forma tácita y natural” de varias de las restantes funciones contempladas en el artículo 277 de la Carta, valga citar, por ejemplo, las de vigilancia del cumplimiento de las leyes y decisiones judiciales, protección y aseguramiento de la efectividad de los derechos fundamentales, defensa de los intereses de la sociedad, etc., cuyo cumplimiento adecuado no sería posible sin la mentada facultad de intervención.

En ejercicio de esta función del Ministerio Público, la intervención del procurador general de la Nación ante los jueces de la República tiene dos alcances:

- i) debe rendir ante la Corte Constitucional, de manera personal y directa, conceptos en los procesos de control de constitucionalidad conforme lo prevé el artículo 278 superior; y,

²⁵ Constitución Política, artículo 276. «El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado».

- ii) debe intervenir, directamente o por delegación, en los procesos y ante las autoridades judiciales, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales en atención a lo establecido en el artículo 277 de la Constitución.

En este último caso, el procurador general de la Nación tiene la potestad constitucional de intervenir en los procesos que se adelantan, entre otros, ante el Consejo de Estado y ante la Corte Suprema de Justicia, en defensa de los intereses de la sociedad, potestad que también puede ser ejercida por los procuradores delegados, por delegación del director supremo del Ministerio Público, tal como se explicó en acápite anterior.

En consecuencia, si el artículo 280 de la Constitución Política exige homologar los requisitos de aquellos agentes que actúan por delegación o por asignación de funciones, -y que ejercen su función de intervención en calidad de Ministerio Público-, a los de los magistrados o jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo, con mayor razón y cuanto más, dichos requisitos deben cumplirse en el procurador general de la Nación, quien como supremo director del Ministerio Público es el titular de la función de intervención en los diferentes procesos judiciales que se tramitan ante la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Es decir, el procurador general de la Nación es el titular de las funciones que ejercen los agentes o delegados del Ministerio Público, por lo que no sería dable entender que el ejercicio de sus competencias pudiese estar limitado para él, por la ausencia de las calidades necesariamente predicables de sus subalternos.

Entonces, al igual que los procuradores delegados, el procurador general debe tener las competencias e idoneidad suficientes para el desempeño de su cargo, a fin de garantizar eficiencia, eficacia, calidad y aptitud, dado que su intervención en los procesos judiciales en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y/o de los derechos y garantías fundamentales constituye un apoyo al juez en la interpretación y aplicación de la Constitución y la ley en procura del interés general.

Asimismo, esta interpretación permite entender que, el constituyente quiso que quienes actúen ante los jueces, en este caso, ante los magistrados de altas cortes, tengan las mismas calidades de estos, dada su condición de colaboradores activos en la labor independiente de administrar justicia.

Además, debe considerarse que la función de intervención judicial ante las altas cortes denota el mayor componente jurídico dentro del catálogo de funciones del procurador general de la Nación, al tiempo que reviste gran trascendencia pues a través de ella se defienden de manera efectiva el orden jurídico, el patrimonio público y/o los derechos

y garantías fundamentales. Así pues, el procurador general de la Nación es un verdadero garante de la Constitución y de la ley.

En todo caso, el ejercicio de todas las competencias atribuidas al procurador general de la Nación implica un sólido conocimiento de la ciencia jurídica y una amplia trayectoria profesional en dicho ámbito que le permita ejercerlas de manera idónea.

Ello comporta, no solo el cumplimiento efectivo de los cometidos funcionales, sino que dota de legitimidad y confianza ciudadana a quien está a la cabeza del Ministerio Público.

A ello se suma que, en atención al intrínseco vínculo existente entre las funciones de un cargo y los requisitos para acceder al mismo, es dable concluir que, así como no puede haber empleo sin funciones según el precepto constitucional fijado en el artículo 122 de la Carta²⁶, tampoco puede haber empleo sin requisitos.

No cabría entender que tras la derogatoria del artículo 4° de la Ley 201 de 1995, el legislador hubiese limitado el ejercicio de las competencias que la Constitución asigna directamente al procurador general de la Nación en el numeral 5° del artículo 278, o la posibilidad de este ejercer por sí o por medio de sus delegados y agentes las atribuciones previstas en el numeral 7° del artículo 277 constitucional, referidas a la facultad del jefe del Ministerio Público de intervenir ante las autoridades judiciales para rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad, o en cualquier proceso judicial cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

Se insiste, el artículo 280 de la Constitución establece que los agentes del Ministerio Público deben acreditar las mismas calidades de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo. Ello significa que, cuando dichos agentes actúan ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o la Corte Constitucional, deben cumplir los requisitos señalados para los magistrados que integran dichas altas corporaciones judiciales, -hoy previstos en el artículo 232 superior-; y que, cuando el procurador general de la Nación deba por su parte, hacerlo directamente, o cuando decida actuar por sí y no por medio de sus delegados y agentes ante tales corporaciones, debe hacerlo también cumpliendo las mismas calidades referidas, pues como se ha advertido, la hermenéutica impone interpretar las disposiciones jurídicas para que se cumplan y no para que no se cumplan. Es decir, no podría concluirse que la función de intervención prevista en el artículo 277 de la CP, que puede cumplir el procurador general de la Nación directamente, cuando así lo

²⁶ **Artículo 122.** No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. [...]

decidere, o la establecida en el artículo 278 de la CP, que debe ejercerla de manera directa, no pudiere hacerlo, por no tener las mismas calidades de las autoridades judiciales ante los que interviene.

En conclusión, para los efectos de la determinación de los requisitos para ser procurador general de la Nación, debe tenerse como referente el artículo 280 constitucional que establece para los agentes del Ministerio Público los mismos requisitos exigidos para los magistrados o jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan su cargo, norma que ha sido interpretada bajo el método sistemático, el cual permite considerar y armonizar aspectos tales como la responsabilidad exigible y propia del cargo, pues sus funciones tienen un alto componente jurídico, y su intervención en las actuaciones judiciales surtidas ante las altas cortes apoya conceptualmente las decisiones de los magistrados.

En este punto es importante precisar que, la correlación entre las funciones y las calidades del cargo de procurador general de la Nación, como en cualquier otro empleo, responde al postulado fundamental de la realización de los fines del Estado a través de sus organismos e instituciones, que exige la debida diligencia de las entidades del Estado y consecuentemente de los servidores públicos.

Al respecto cabe recordar que el artículo 2° de la Constitución Política prevé:

Artículo 2o. 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.

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. [Resaltado de la Sala].

En armonía con lo anterior, el artículo 209 superior consagra:

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. [Resaltado de la Sala].

Así, desde la Constitución existe el deber de todas las autoridades públicas de, en ejercicio de sus funciones, asegurar el cumplimiento de los fines del Estado.

En esa misma línea, el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) en su artículo 38 prevé dentro de los deberes de todo servidor público, el relativo a cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos e incluso los manuales de funciones, así como cumplir con diligencia, eficacia e imparcialidad el servicio que se le ha encomendado.

A propósito del ejercicio diligente de las funciones públicas que asegure el cumplimiento de los fines del Estado, la Corte Constitucional en Sentencia C-030 de 2012 precisó que es deber de los servidores públicos y de ciertos particulares:

[...] **un específico comportamiento en el ejercicio de las funciones públicas**, como la disciplina, la obediencia, **la diligencia, el cuidado**, la corrección y el comportamiento ético en el desempeño de las funciones asignadas y encomendadas a los servidores públicos, **con el fin de asegurar la debida prestación y buena marcha de la función administrativa, en desarrollo de los principios constitucionales contenidos en el artículo 209 Superior.**

[...]

En efecto, los artículos 6° y 123 de la Carta Política, consagran que todos los servidores públicos, sin excepción, son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución, la ley y los reglamentos, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Así mismo, los artículos 122 y 123 Superiores establecen que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y por tanto, de conformidad con estos artículos los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones se someterán a los comportamientos descritos en la Constitución, la ley y el reglamento, de manera que no puede el servidor público entrar a ejercer el cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben, con diligencia, corrección, eficiencia, eficacia e imparcialidad, entre otros principios rectores de la función pública.

[...]

De la recordación de estos cánones constitucionales y teniendo en cuenta los **principios de diligencia, eficiencia e imparcialidad que rigen la función pública** (arts. 122 y 209 CP), es fácil concluir que las expresiones demandadas son fiel desarrollo de dichos mandatos constitucionales. [...]. [Resaltado de la Sala].

Corolario de lo anterior, el cumplimiento del deber de diligencia por parte de las autoridades públicas se concreta a su vez, en la realización de los fines esenciales del Estado a través del ejercicio de la función administrativa en todos sus niveles, y por supuesto a ello no es ajeno al ejercicio del cargo de procurador general de la Nación.

Resulta claro entonces, que la interpretación sistemática del artículo 280 de la Constitución Política, responde al principio de efecto útil de las normas constitucionales que consiste en «preferir la interpretación que confiere un sentido a todas las cláusulas de la Carta sobre aquella que resta eficacia normativa a determinados apartes del texto constitucional»,²⁷ principio ya adoptado por la Sala de Consulta y Servicio Civil en el Concepto 1411 del 9 de mayo de 2002²⁸.

En otras palabras, se trata de garantizar que la interpretación de la norma tenga como propósito el cumplimiento de la función misma, de la finalidad pública de que se trate, en este caso, de las funciones que la Constitución encomienda al procurador general de la Nación.

Adicionalmente, la autonomía reconocida por la Constitución Política no solo se predica del Ministerio Público y de la Procuraduría General de la Nación como institución, sino también del procurador general, quien, al contar con el conocimiento, la experticia técnica y la experiencia debidas, actúa con plena independencia de criterio y sin limitación alguna.

Un procurador general de la Nación sin calidades equivalentes a las de los interlocutores frente a los cuales debe actuar, sufriría una especie de *capitis diminutio* que le impediría decidir cuándo actuar por sí o a través de sus delegados, y vería interferida la esencia de su función como supremo director del Ministerio Público, al tiempo que su rol dentro de la arquitectura de organización del poder público fijado en la Constitución, en el marco de los controles y equilibrios institucionales, y del principio de colaboración armónica entre órganos del Estado; organización esta, que no hace referencia a una mera arquitectura del poder, huérfana de propósito, pues ha sido diseñada, como se ha dicho, para lograr los fines esenciales del Estado.

La Sala resalta que, el acceso a los cargos públicos no es un asunto que se deba abordar solo desde la perspectiva del derecho a acceder a ellos previsto en el artículo 40 de la Constitución²⁹, entendiéndolo como un derecho absoluto, sino que aquel debe

²⁷ Sentencia C- 399 de 1995.

²⁸ El principio del efecto útil de las normas consiste “en que se debe preferir la interpretación que confiere un sentido a todas las cláusulas de la Carta sobre aquella que resta eficacia normativa a determinados apartes del texto constitucional” y de manera más general, “en que siempre debe preferirse aquella interpretación que confiera pleno efecto a las prescripciones normativas, especialmente cuando se trata de la protección de derechos fundamentales”.

²⁹ **Artículo 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

[...]

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

[...]

ser consecuente con la naturaleza de la función a cumplir, y en ese sentido resulta lógico que se señalen unas reglas de idoneidad para dicho efecto.

Desde esta perspectiva han de tomarse en cuenta primordialmente las tareas que cumple la respectiva institución o que están asignadas al cargo del que se trate, y en últimas, lo que en la circunstancia concreta implique ser servidor público, esto es, estar al servicio del Estado y de la comunidad tal como lo prevé el artículo 123 superior³⁰.

Ello no supone aplicar una interpretación restrictiva de un derecho político, sino, dar aplicación a los preceptos constitucionales y acoger la interpretación que mejor concuerde con los parámetros que los mismos establecen para cumplir de manera cabal las tareas públicas, en este caso en un cargo que concierne por demás, a los derechos y libertades, al debido ejercicio de la función pública y a la contención del poder.

Al respecto resulta pertinente recordar las consideraciones hechas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-487 de 1993 al analizar el caso de los requisitos para ejercer el cargo de Defensor del Pueblo:

El derecho específico al ejercicio de cargos y funciones públicas merece protección, a la luz de la Constitución colombiana, no únicamente por lo que significa en sí mismo sino por lo que representa, al tenor del artículo 40, como medio encaminado a lograr la efectividad de otro derecho -genérico- cual es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a objeto de realizar la vigencia material de la democracia participativa.

[...]

No obstante, de la existencia de tal derecho no puede colegirse que el ejercicio de funciones públicas esté libre de toda exigencia y requisito para quien es llamado a los cargos de mayor responsabilidad. Por el contrario, el buen éxito de la gestión estatal y, por ende, el bien común, dependen de una adecuada preparación y de la idoneidad profesional, moral y técnica de las personas a las que se confía la delicada responsabilidad de alcanzar las metas señaladas por la Constitución. Ello se expresa no solamente en el señalamiento previo y general de la forma como se accederá al desempeño del cargo, lo cual asegura la legitimidad de la investidura (elección o nombramiento), sino la previsión de las calidades y requisitos que debe reunir aquel en quien recaiga la designación, las cuales pueden ser señaladas directamente por la Constitución o, en sustitución de ella, por la ley, ya que es al legislador a quien

³⁰ **Artículo 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

[...]

corresponde establecer las normas generales aplicables al ejercicio de la función pública, sujetando eso sí todos sus mandatos a la preceptiva fundamental.

Conforme todo lo expuesto, y por virtud de lo previsto en el artículo 280 de la Constitución Política, el supremo director del Ministerio Público y sus agentes o delegados, deben acreditar para el ejercicio de sus funciones y, por ende, para acceder a su cargo, los requisitos de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes lo ejerzan. Así, tratándose del procurador general de la Nación y sus delegados, los requisitos serán los aplicables a los magistrados de las altas cortes, previstos en el artículo 232 de la Constitución Política, así:

Artículo 232. Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
4. Haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la cátedra universitaria deberá haber sido ejercida en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a ejercer.

Parágrafo. Para ser Magistrado de estas corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial.

5. La Ley 2039 de 2020

A través de la Ley 2039 de 2020 el legislador dictó «normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes», en el marco de lo cual, delimitó su objeto en el artículo 1°, así:

Artículo 1o. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes y dictar disposiciones que aseguren su implementación, en concordancia con el artículo 45 de la Constitución Política y los convenios internacionales firmados por Colombia que dan plena garantía a los derechos de los jóvenes.

Resulta pertinente anotar, que en la exposición de motivos³¹ de la Ley 2039 de 2020 se consideró lo siguiente:

Así, a pesar del silencio del constituyente con respecto a la categoría de “jóvenes”, el legislador históricamente se ha preocupado por adoptar normas tendientes a la protección de los derechos de este grupo etario, que por sus necesidades particulares requiere de medidas especiales en temas específicos como educación y trabajo, ambos derechos reconocidos constitucionalmente y en los cuales se fundamenta el presente proyecto de ley.

Se destacó además en la exposición de motivos de la ley, la necesidad de promover la inserción productiva y laboral de los jóvenes, y de adoptar para ello, «medidas para que los jóvenes puedan acceder con mayor facilidad al mercado laboral formal»³², entre ellas, la equivalencia de experiencias.

Dicha ley ha sido materia de algunas modificaciones, interesando para efectos del presente concepto las referidas al artículo 2° sobre «equivalencia de experiencias», introducidas por las leyes 2113 de 2021 (artículo 16) y 2119 de 2021 (artículo 4°), sobre cuya aplicación se consulta.

Actualmente, tras las modificaciones arriba mencionadas, introducidas por los artículos 16 de la Ley 2113 de 2021 y 4° de la Ley 2119 de 2021, el artículo 2° de la Ley 2039 de 2020 dispone lo siguiente (Se subrayan los apartes sobre los cuales versa la consulta):

Artículo 2o. Equivalencia de Experiencias. Con el objeto de establecer incentivos educativos y laborales para los estudiantes de educación superior de pregrado y posgrado, educación técnica, tecnológica, universitaria, educación para el trabajo y desarrollo humano, formación profesional integral del SENA, escuelas normales superiores, así como toda la oferta de formación por competencias, a partir de la presente ley, las pasantías, prácticas, judicaturas, servicio en los consultorios jurídicos, monitorías, contratos laborales, contratos de prestación de servicios, la prestación del Servicio Social PDET y la participación en grupos de investigación debidamente certificados por la autoridad competente, serán acreditables como experiencia profesional válida, siempre y cuando su contenido se relacione directamente con el programa académico cursado.

En el caso de los grupos de investigación, la autoridad competente para expedir la respectiva certificación será el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación al igual que las entidades públicas y privadas parte del Sistema Nacional de Ciencia,

³¹ Gaceta del Congreso número 906 del 26 de octubre de 2018. Proyecto de Ley 232 de 2018 Cámara de Representantes «Por medio de la cual se dictan normas para promover la inserción educativa, laboral y productiva de los jóvenes colombianos y se modifica el artículo 7° de la Ley 101 de 1993».

³² Ibidem.

Tecnología e Innovación, SNCTel, en el caso de la investigación aplicada de la formación profesional integral del SENA, la certificación será emitida por esta institución.

El Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio del Trabajo reglamentarán, cada uno en el marco de sus competencias, en un término no superior a doce (12) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, a fin de establecer una tabla de equivalencias que permita convertir dichas experiencias previas a la obtención del título de pregrado en experiencia profesional válida. En todo caso, el valor asignado a la experiencia previa será menor a aquella experiencia posterior a la obtención del respectivo título. En el caso del sector de la Función Pública, las equivalencias deberán estar articuladas con el Decreto número 1083 de 2015, o el que haga sus veces.

PARÁGRAFO 1o. La experiencia previa solo será válida una vez se haya culminado el programa académico, aunque no se haya obtenido el respectivo título, siempre y cuando no se trate de aquellos casos establecidos en el artículo 128 de la Ley Estatutaria 270 de 1996.

PARÁGRAFO 2o. En los concursos públicos de mérito se deberá tener en cuenta la experiencia previa a la obtención del título profesional. En la valoración de la experiencia profesional requerida para un empleo público, se tendrá en cuenta como experiencia previa para los fines de la presente ley, la adquirida en desarrollo y ejercicio de profesiones de la misma área del conocimiento del empleo público.

PARÁGRAFO 3o. En el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Trabajo reglamentará un esquema de expediente digital laboral que facilite a los trabajadores en general pero especialmente a los trabajadores Jóvenes en particular, la movilidad en los empleos, de tal forma que contenga, entre otras, las certificaciones digitales académicas y laborales de que trata este artículo. Este expediente hará parte de los sistemas de información del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) creado por Ley 1636 de 2013 y deberá cumplir las garantías en calidad informática contenidas en la Ley 527 de 1999.

PARÁGRAFO 4o. Para el caso del servicio en consultorios Jurídicos, la experiencia máxima que se podrá establecer en la tabla de equivalencias será de seis (6) meses.

PARÁGRAFO. La experiencia laboral a la cual hace referencia el inciso primero del presente artículo podrá extenderse a menores de edad, siempre y cuando exista consentimiento por parte de sus padres o representantes, de conformidad con la legislación civil y, en concordancia, con la Ley 1098 de 2006, el régimen laboral y demás disposiciones vigentes, o las que la modifiquen.

PARÁGRAFO. Sin distinción de edad, quienes cuenten con doble titulación en programas de pregrado en educación superior, podrán convalidar la experiencia profesional obtenida en ejercicio de tales profesiones, siempre y cuando pertenezcan a la misma área del conocimiento.

PARÁGRAFO. Las entidades públicas, privadas y sin ánimo de lucro deberán expedir un certificado en el que conste que el estudiante finalizó el Servicio Social PDET, especificando el tiempo prestado y las funciones realizadas.

Visto lo anterior, y, sin perjuicio de la indefinición constitucional y legal sobre la noción y entendimiento del rango etario de la juventud, -lo que podría conducir a una comprensión de la norma en su sentido más amplio-, la Sala no abordará el análisis sobre tal cuestión, toda vez que, en el marco de la consulta formulada, procede tener en cuenta que, en materia de equivalencias para acceder al cargo de procurador general de la Nación, la Corte Constitucional en Sentencia C-134 de 2023, -en ejercicio del control de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de administración de justicia-³³, al revisar la constitucionalidad de, entre otros, el artículo 67 de dicho proyecto precisó en particular lo siguiente:

1690. El artículo 67 del PLEAJ modifica el artículo 128 de la Ley 270 de 1996 que se refiere a los requisitos para desempeñar ciertos cargos en la Rama Judicial. A parte del título del artículo, los cambios que pretende introducir el artículo 67 del PLEAJ son tres. En primer lugar, amplía la experiencia mínima requerida para algunos cargos dentro de la Rama Judicial, así: (i) para ser juez municipal se pasa de 2 años de experiencia mínima a 3; (ii) para ser juez de circuito de 4 años a 5 años; y (iii) finalmente para aspirar a un cargo de magistrado de Tribunal se aumenta la experiencia mínima de 8 años a 10.

1691. En segundo lugar, elimina la exigencia de que los fiscales delegados acrediten la misma experiencia que los jueces ante quienes actúan. **Por último, en el parágrafo 2 señala que aquellos abogados con más de una profesión pueden acreditar la experiencia requerida para ejercer los cargos de juez municipal, juez del circuito, magistrado de tribunal superior, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, y Registrador Nacional del Estado Civil con aquella que adquieran en ejercicio de esa profesión adicional.**

1692. [...] Los argumentos de los intervinientes en este punto fueron variados. Algunos, sostuvieron que el parágrafo 2 vulneraba el principio de unidad de materia pues los requisitos para acceder a los cargos de fiscal general de la nación, procurador general de la nación, defensor del pueblo y registrador nacional del estado civil, no son un tema que deba abordarse en una ley estatutaria de administración de justicia. La Corte Suprema de Justicia, por su parte, sostuvo que la referencia al fiscal general de la nación prevista en el parágrafo 2 del artículo vulnera los artículos 232 y 249 de la Constitución pues estas normas fijan las condiciones para ocupar dicho cargo de manera clara y objetiva.

1693. En la Sentencia C-037 de 1996, la Corte se pronunció sobre el artículo 128 de la Ley 270 de 1996 y encontró que el legislador estatutario es competente para

³³ Proyecto de Ley Estatutaria 295 de 2020 Cámara (acumulado con los proyectos de ley 430 y 468 de 2020 Cámara) – 475 de 2021 Senado, «[p]or medio de la cual se modifica la ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia».

determinar requisitos especiales para el ejercicio de ciertos cargos dentro de la administración de justicia y que esto tiene su “fundamento en los artículos 122 y siguientes de la Constitución Política”. Estos artículos, que conforman el marco constitucional que regula la función pública, señalan que todo empleo público deberá contar con funciones detalladas en ley o reglamento. En ese sentido, el Congreso es el llamado a fijar las reglas para optar por un empleo en el Estado, incluyendo los requisitos mínimos para acceder a él. Para la Corte, la modificación del título del artículo y los cambios en la experiencia requerida para ejercer los cargos de juez municipal, juez del circuito y magistrado de tribunal superior son constitucionales por las mismas razones que señaló este Tribunal en su sentencia de 1996 y que se acaban de explicar.

1694. Sin embargo, no sucede lo mismo con el cambio introducido en el párrafo dos de la norma. La Corte considera que dicho apartado es inconstitucional, pues contraviene lo dispuesto en el artículo 249 de la Constitución. Ese artículo constitucional dispone que quien ocupe el cargo de fiscal general de la Nación “[d]ebe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de justicia”. Es decir que, en los términos del artículo 232 de la Carta, la persona que ostente el cargo de fiscal general debe ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, abogado, no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad a menos que se trate de delitos políticos o culposos y contar con más de 15 años de experiencia en cargos judiciales, del Ministerio Público, la academia o en el ejercicio con buen crédito de la profesión. En ese sentido, la Sala Plena advierte que el legislador pretendió modificar un requisito constitucional a través de una ley estatutaria, situación que, por supuesto, es violatoria de la Constitución.

1695. Por otra parte, la regla de homologación de la experiencia incluida en dicho párrafo para ocupar los demás cargos mencionados en el artículo es también inconstitucional pues una garantía de la función judicial es que los jueces y magistrados cuenten con las competencias jurídicas necesarias para ejercerla. Esto solo ocurre si se asegura de manera clara que el funcionario cuenta con una experiencia jurídica mínima. La Sala Plena considera que en virtud de lo dispuesto en el Título VIII, Capítulo 1 de la Constitución Política (disposiciones generales de la Rama Judicial), los jueces deben tener una formación dirigida a resolver las controversias que les son planteadas. Por lo tanto, si bien el hecho de que los jueces tengan otra formación profesional puede ser relevante, esas calificaciones adicionales no pueden suplir la experiencia requerida en el cargo, que se basa en analizar y resolver asuntos jurídicos.

1696. En ese sentido, es importante resaltar lo dicho por las sentencias C-285 de 2016, C-373 de 2016 y C-102 de 2022 en las que se desarrolló el principio de independencia judicial en relación con jueces y fiscales. En dichas providencias se advirtió que este principio debe ser entendido como un presupuesto de la función jurisdiccional y del derecho al debido proceso, y en virtud de esta última particularidad, la independencia adquiere unas connotaciones específicas, no necesariamente replicables a las demás funciones estatales. En particular, en la sentencia C-285 de 2016 se enfatizó en que también “tales garantías tienen que ver,

entre otros aspectos, con la inamovilidad de los jueces; el sistema de selección de jueces y magistrados; la carrera judicial; las garantías económicas, tanto en salarios y prestaciones, como en adecuada dotación, o la existencia de un control disciplinario interno" que no podrían variar salvo que se evidencie una mejor conformación de la Rama y que eso no se advierte cuando se disminuye su cualificación jurídica.

1697. De manera tal que el sistema de selección de jueces y la forma en la que estos se profesionalizan encuentra límite en el margen de configuración legislativa, por lo que debe ser analizado con mayor intensidad debido a que la norma afecta el principio de independencia judicial. En efecto, si son los jueces y magistrados los encargados de aplicar la ley y de interpretar el derecho - una de las dimensiones también de la independencia judicial-, no resulta adecuado sostener que la experiencia profesional en el campo del derecho puede ser suplida por experiencias en otras profesiones.

1698. Por los motivos expuestos, la Corte Constitucional declarará la constitucionalidad del artículo 67, **salvo el párrafo segundo que se declara inconstitucional.** [Resaltado de la Sala]

La providencia de la Corte Constitucional antes citada descarta la posibilidad para los magistrados, de suplir la experiencia exigida en el mencionado artículo 232 a través de experiencia adquirida en el ejercicio de profesiones distintas al derecho. Consecuente con ello, tal posibilidad tampoco es viable para quienes aspiren a ser procurador general de la Nación, por cuanto deben acreditar las mismas calidades requeridas para ser magistrado de alta corte.

Conforme lo expuesto en este concepto, bajo la interpretación sistemática del artículo 280 de la Constitución Política, los requisitos para ser procurador general de la Nación son los mismos establecidos en el artículo 232 constitucional para ser magistrado de alta corte.

En consecuencia, para efectos de la acreditación de los requisitos establecidos en el artículo 232 de la Constitución Política por parte de quienes aspiren al cargo de procurador general de la Nación, no es posible validar la experiencia adquirida en el ejercicio de profesiones distintas al derecho.

6. Conclusiones

Previo a resolver los interrogantes del ministro del Interior, con fundamento en lo explicado en los acápites precedentes, la Sala arriba a las siguientes conclusiones:

- La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales conforman el Ministerio Público, cuya función constitucional es guardar y promocionar los derechos humanos, proteger el interés público y vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Las entidades mencionadas ejercen las funciones del Ministerio

Público, cada una con competencias particulares en orden a lo previsto en el artículo 118 de la Constitución Política.

- El procurador general de la Nación ejerce su función de intervención ante autoridades judiciales de manera directa o delegada según lo dispuesto en los artículos 277 y 278 de la Constitución.
- El artículo 232 de la Constitución Política establece los requisitos para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.
- El artículo 280 de la Carta consagra que los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.
- Conforme lo previsto en el artículo 180 del Decreto Ley 262 de 2000, son agentes del Ministerio Público el viceprocurador general, los procuradores delegados, los procuradores judiciales y los personeros distritales y municipales.
- No hay norma en el ordenamiento jurídico colombiano que establezca de manera expresa los requisitos y calidades para ser procurador general de la Nación.
- En ausencia de norma expresa, y bajo la interpretación sistemática y armónica del artículo 280 de la Constitución Política, -en observancia del principio del efecto útil de las normas constitucionales-, dicha disposición es aplicable al procurador general de la Nación.

Lo anterior, por cuanto, si la función de intervención que ejercen por delegación los agentes del Ministerio Público exige de estos el cumplimiento de los requisitos previstos para ser magistrado de alta corte, con mayor razón, dichos requisitos deben acreditarse por parte del procurador general de la Nación, quien como supremo director del Ministerio Público es el titular de tal función de intervención ante la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

A ello se suma que, dado el vínculo intrínseco entre las funciones y requisitos de un empleo, el procurador general debe tener las competencias e idoneidad suficientes para el desempeño de su cargo, a efectos de garantizar eficiencia, eficacia, calidad y aptitud, en tanto su intervención en los procesos judiciales constituye un apoyo al juez en la interpretación y aplicación de la Constitución y

la ley en procura del interés general, por lo que actúa como un verdadero garante del orden jurídico y de los derechos.

- Finalmente, en cuanto a las normas sobre equivalencias previstas en la Ley 2039 de 2020, como se expuso en las consideraciones de este concepto, el análisis de tal materia no resulta pertinente, pues bajo las consideraciones de la Corte Constitucional en la Sentencia C-134 de 2023, para efectos de la acreditación de los requisitos establecidos en el artículo 232 de la Constitución Política por parte de quienes aspiren al cargo de procurador general de la Nación, no es posible validar la experiencia adquirida en el ejercicio de profesiones distintas al derecho.

Con base en las consideraciones anteriores, la Sala de Consulta y Servicio Civil

III. RESPONDE

1. ¿Cuáles son los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para ser elegido Procurador General de la Nación?
2. ¿Para ser elegido Procurador General de la Nación, se deben cumplir con los requisitos similares a los establecidos para ser magistrado de Alta Corte, como en su momento lo contempló el hoy derogado artículo 4 de la Ley 201 de 1995? Por unidad de materia a continuación se responden las preguntas 1 y 2:

Dada la ausencia de norma expresa que regule la materia, y tomando en consideración la relevancia e independencia del procurador general de la Nación como jefe del Ministerio Público, llamado a intervenir directamente o por medio de sus agentes ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, debe acudir a una interpretación sistemática y armónica del artículo 280 de la Constitución Política, conforme la cual, los requisitos para ser elegido procurador general de la Nación son los mismos exigidos en el artículo 232 de la Carta Política para los magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado.

3. ¿Frente al término de experiencia a acreditar para ser elegido Procurador General de la Nación, resulta procedente aplicar los artículos 16 de la Ley 2113 de 2021 y 4 [de] la Ley 2119 de 2021?
4. ¿Para ser elegido Procurador General de la Nación, quien ostente el título como abogado o profesional en derecho puede acreditar experiencia en el ejercicio de su profesión, en actividades distintas a las exigidas para ser magistrado de Alta Corte?

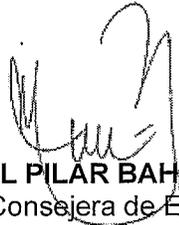
Por unidad de materia a continuación se responden las preguntas 3 y 4:

Tomando en consideración las precisiones efectuadas por la Corte Constitucional en Sentencia C-134 de 2023, para efectos de la acreditación de los requisitos establecidos en el artículo 232 de la Constitución Política por parte de quienes aspiren al cargo de procurador general de la Nación, no es posible validar la experiencia adquirida en el ejercicio de profesiones distintas al derecho.

Remítase al Ministerio del Interior y envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Presidente de la Sala



MARÍA DEL PILAR BAHAMON FALLA
Consejera de Estado



ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado



JOHN-JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado



REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala