



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1095 de 1998 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS 1095 1998

PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN - Delegación de Funciones Disciplinarias / VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN - Competencia en Segunda Instancia Procesos Disciplinarios

Efectivamente, el Procurador General de la Nación puede ejercer a través de sus delegados o agentes la función disciplinaria. Con fundamento en el artículo 277 - 6 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación puede delegar en el Viceprocurador General de la Nación, y no en otro funcionario, la función señalada en el literal d) del artículo 8 de la Ley 201 de 1995, consistente en conocer en segunda instancia de los procesos disciplinarios que adelanten en primera instancia los Procuradores Delegados.

NOTA DE RELATORIA: Reiteración de la sentencia C - 245 del 1 de junio de 1995, de la Corte Constitucional. Autorizada su publicación el 25 de agosto de 1998.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: CÉSAR HOYOS SALAZAR

Santafé de Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998)

Radicación número: 1095

Actor: DIRECTOR DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

Referencia: PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN. Delegación de funciones.

El Señor Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, doctor Juan Carlos Posada, formula a la Sala la siguiente consulta :

1. El artículo 277-6 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 201 de 1995, permite que el Procurador General de la Nación ejerza a través de sus delegados o agentes la función disciplinaria que la ley le asigna en segunda instancia ?.
2. Puede el titular del Ministerio Público, adscribir o delegar en el Viceprocurador General de la Nación o en otro funcionario, la atribución de conocer en segunda instancia de los procesos disciplinarios que adelantan en primera los Procuradores Delegados ?

1. CONSIDERACIONES

1.1. Las funciones del Procurador General de la Nación en la nueva Constitución. La Constitución Política de 1991 estableció que además de los órganos que integran las tres Ramas del Poder Público, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de diversas funciones del Estado (art. 113 inciso segundo), entre los cuales se encuentra el llamado Ministerio Público, determinado como un órgano de control (art. 117).

El artículo 118 de la Carta dispone la integración y la misión general del Ministerio Público en los siguientes términos:

"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".

El Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público (art. 275) y es elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna presentada por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (art. 276).

La Constitución de 1991 quiso darle a la Procuraduría General de la Nación un amplio campo de acción y unos poderes especiales para luchar, contra la corrupción administrativa, que había adoptado nuevas modalidades y se había incrementado hasta alcanzar niveles verdaderamente alarmantes.

Fue así como la Carta confirió al Procurador General de la Nación en los artículos 277 y 278, dos clases de funciones, ambas de gran importancia, pero con una variación, en el sentido de que unas se pueden delegar y otras no.

En primer lugar, es oportuno analizar el artículo 277 de la Constitución, el cual dispone :

"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" (negrilla no es del texto original).

Como se advierte, estas funciones son perfectamente delegables por el Procurador, ya que la norma señala en forma expresa, que las puede ejercer por sí mismo o por medio de sus delegados y agentes.

Sobre la diferenciación entre delegados y agentes del Procurador, la Corte Constitucional, en la sentencia C-245 del 1º de junio de 1995, sostuvo lo siguiente:

"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".

Ahora bien, en el caso del artículo 277, se trata de una delegación autorizada directamente por la Constitución, puesto que la norma no remite a la ley, como sí sucede con la delegación por parte del Presidente de la República, para la cual la norma constitucional defiere a la ley la indicación de las funciones que podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley establezca (art. 211 inciso primero).

Una situación igual se presenta con las autoridades administrativas en general, respecto de las cuales la norma constitucional dispone también que es la ley la que fija las condiciones para que deleguen funciones en sus subalternos o en otras autoridades (art. 211).

Se debe destacar la función indicada en el numeral 6º del artículo 277, pues es la que se refiere, de manera concreta, al ejercicio de la vigilancia y control sobre la conducta administrativa de los servidores públicos, mediante la realización de las investigaciones y la imposición de las sanciones a que haya lugar.

Dicho numeral no hace distinciones acerca de las instancias del proceso disciplinario, con lo cual se deduce que la delegación puede referirse a la primera instancia, a la segunda o a ambas, en aplicación del principio latino según el cual donde la ley no distingue, no le es dable al intérprete distinguir.

En otras palabras, según esto, el Procurador podrá delegar en unos de sus funcionarios el conocimiento de la primera instancia y en otros, el de

la segunda instancia o asumir él personalmente la segunda instancia. La Constitución, como se aprecia, lo faculta para ello.

No podrá asumir el Procurador las dos instancias, pues iría en contra del principio procesal de la doble instancia que exige funcionarios distintos, pero sí podría delegar el conocimiento de una de las instancias y asumir la otra, o bien delegar ambas, siempre que el funcionario encargado de la segunda instancia sea de superior jerarquía institucional a la del que asuma la primera.

Adicionalmente, la Constitución trae otro artículo con una enumeración de atribuciones del Procurador que son indelegables. Es el artículo 278, el cual dispone:

"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" (negrilla no es del texto original).

El Procurador debe asumir estas funciones personalmente y no puede delegarlas, pues al indicar la norma que las debe ejercer "directamente", está disponiendo que son privativas de él, dada su trascendencia, como en los casos de la desvinculación expedita o de los funcionarios con fuero especial, o su jerarquía, como cuando se trata del nombramiento y remoción de funcionarios de la entidad.

La atribución señalada en el numeral 5º está reafirmada en los numerales 2º y 4º del artículo 242 de la Carta, que establecen que el Procurador General de la Nación intervendrá en todos los procesos de constitucionalidad que se adelanten ante la Corte Constitucional y deberá rendir su concepto en el plazo de treinta días.

1.2. Las funciones del Procurador General de la Nación en la ley 201 de 1995. En virtud de la iniciativa legislativa que le otorgan al Procurador General de la Nación, los artículos 156 y 278-3 de la Constitución, éste presentó sendos proyectos al Congreso nacional, que se convirtieron en las leyes 200 y 201 de 1995, sobre código disciplinario único, y estructura y organización de la Procuraduría, respectivamente.

En el artículo 8º de esta última, se determinan las funciones del Procurador General de la Nación, "además de las atribuciones señaladas en la Constitución Política".

Para el tema objeto de la consulta, son de destacar las contenidas en los literales d) e i) en su primera parte, del referido artículo.

El literal d) dispone que es función del Procurador General de la Nación "conocer en segunda instancia de los procesos disciplinarios que adelanten en primera instancia los Procuradores Delegados" y la primera parte del literal i) reafirma la facultad de delegación que tiene el Procurador por la Constitución, cuando prescribe que es potestad suya la de "delegar total o parcialmente en funcionarios de la Procuraduría General de la Nación las atribuciones que le señala el artículo 277 de la Constitución".

La competencia legal que le asigna el literal d) al Procurador, de conocer en segunda instancia los procesos adelantados en primera por los Procuradores Delegados, se encuentra comprendida dentro de la competencia constitucional señalada en el numeral 6º del artículo 277 de la Carta, la cual, como se analizó, puede ser delegada.

El literal d) del artículo 8º de la ley 201 de 1995 le otorga una competencia específica al Procurador, que está subsumida en una facultad constitucional que él puede asumir o delegar, de manera que el Procurador puede ejercer esa competencia personalmente o, si lo considera necesario, puede delegarla, puesto que la Constitución, norma de rango superior a la ley, lo habilita para ello.

En otras palabras, el Procurador General de la Nación tiene una competencia especial otorgada por una norma legal, que se enmarca dentro de una competencia general atribuida por una norma constitucional, la cual lo autoriza para delegar ésta, razón por la cual puede delegar la primera.

El mismo literal i) del artículo 8º de la ley 201 de 1995, inserto dentro de la enumeración de las facultades del Procurador, ratifica que éste, conforme al enunciado del artículo 277 de la Constitución, puede delegar varias de esas facultades si se encuentran en la enumeración de la norma constitucional.

Por último, resulta conveniente anotar que la moderna administración, en la búsqueda de la eficiencia, tiene como uno de sus mecanismos de acción la delegación de funciones que permite una mayor agilidad en la solución de los asuntos y sirve para descongestionar el inmenso

volumen de trabajo de algunos despachos.

Precisamente, la Constitución señala este mecanismo como uno de los necesarios para alcanzar la eficacia de la función administrativa (art. 209).

1.3. El Viceprocurador General de la Nación. Dentro de la estructura orgánica de la Procuraduría General de la Nación, que establece la ley 201 de 1995, se encuentra, en el nivel central, en el rango jerárquico inmediatamente siguiente al Despacho del Procurador General de la Nación, el Despacho del Viceprocurador con una serie de Divisiones y Secciones que lo componen (art. 2º numeral 1.2), y al cual le siguen las Procuradurías Delegadas, en número de trece (art. 2º numeral 1.3).

El artículo 44 de la mencionada ley establece dentro de las funciones del Viceprocurador General de la Nación, la de "reemplazar al Procurador General en casos de falta o ausencia temporal o impedimento procesal" (literal a), lo que significa que es la persona llamada a suplir al Procurador General en los eventos de vacancia temporal con las consiguientes responsabilidades.

El último literal del aludido artículo dispone que corresponden al Viceprocurador las demás funciones "que le asigne el Procurador General de la Nación" (literal k), entre las cuales, podrían estar las que éste le delegue, conforme a la potestad conferida por el artículo 277 de la Constitución.

Dentro de ellas, el Procurador le podría delegar la de conocer en segunda instancia los procesos disciplinarios adelantados en primera por los Procuradores Delegados.

Esa delegación no podría hacerse en otro funcionario, ya que de acuerdo con la estructura orgánica de la Procuraduría, establecida en el artículo 2º de la ley 201 de 1995, no se aprecia que exista un funcionario diferente del Viceprocurador que se encuentre en un rango jerárquico superior al de los Procuradores Delegados.

2. LA SALA RESPONDE:

2.1. Efectivamente, el Procurador General de la Nación puede ejercer a través de sus delegados o agentes la función disciplinaria.

2.2. Con fundamento en el artículo 277-6 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación puede delegar en el Viceprocurador General de la Nación, y no en otro funcionario, la función señalada en el literal d) del artículo 8º de la ley 201 de 1995, consistente en conocer en segunda instancia de los procesos disciplinarios que adelanten en primera instancia los Procuradores Delegados.

Transcribese al señor Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO
Presidente de la Sala
CESAR HOYOS SALAZAR

JAVIER HENAO HIDRON

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA
ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:19:36